

David Arellano Gault  
Manlio F. Castillo Salas  
(editores)

---

# La resbaladilla de la corrupción

Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales  
de la corrupción colusiva en el sector público



GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS





David Arellano Gault  
Manlio F. Castillo Salas  
(editores)

---

# La resbaladilla de la corrupción

Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales  
de la corrupción colusiva en el sector público



GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS





El concepto de corrupción tiene una enorme carga valorativa y suele plantear una metáfora desafortunada de batalla entre “buenos” y “malos”, oscureciendo la comprensión de un fenómeno con múltiples aristas. *La resbaladilla de la corrupción* ofrece una mirada a la complejidad de este fenómeno, que se ha construido a través de mecanismos estables de interacción y reciprocidad, que permiten la evasión o ruptura de las normas formales y la creación de sistemas paralelos que las sustituyen significativamente.

Este libro propone analizar la corrupción a partir de la analogía de una resbaladilla, en cuyo punto más alto se encuentra el ideal weberiano de burocracia, mientras que en el punto más bajo se encuentra la ruptura de las reglas y la comisión de actos de corrupción. La parte más interesante de esta representación es la pendiente; la zona gris en la que la organización subsiste, llevando al límite las reglas o torciéndolas con el fin de alcanzar ciertos propósitos. Al final, es posible que una cosa quede clara: hay muchos tipos de acciones y lógicas sociales que sostienen a la corrupción como un fenómeno sistémico, socialmente denso, y que requiere ser analizado desde múltiples posiciones, teorías e ideas.

David Arellano Gault es doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado, en Denver. Ha sido director de la División de Administración Pública y secretario académico del CIDE, donde actualmente se desempeña como profesor-investigador. Fue director de la revista *Gestión y Política Pública*, así como coeditor de la revista *Organization Studies*. Ha sido miembro de los comités editoriales de diversas revistas, como *Public Administration Review*, *Governance* y *Journal of Public Administration Research and Theory*. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

Manlio F. Castillo Salas es profesor asociado de la División de Administración Pública del CIDE y candidato del Sistema Nacional de Investigadores. Es doctor en Políticas Públicas por el CIDE, economista y maestro en Gobierno y Desarrollo Regional. Sus principales líneas de investigación son las políticas públicas, la gobernanza urbana y el desarrollo regional. Ha colaborado en diversos estudios relacionados con la evaluación de programas urbanos, la redensificación urbana en la Ciudad de México y la gestión de los problemas urbanos, entre otros. Ha impartido cursos de gestión pública, políticas públicas, economía regional, macroeconomía y desarrollo regional.

**GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS** es una colección que busca estimular el debate intelectual sobre administración pública, con textos que den cuenta de la agenda renovada en las democracias latinoamericanas, que actualicen diagnósticos, enfoques y métodos de análisis, y que contribuyan a la construcción de una comunidad académica hemisférica. Ofrece textos de académicos hispanohablantes y algunas traducciones seleccionadas, que sirvan para el estudio, la enseñanza y la discusión práctica sobre asuntos públicos.

David Arellano Gault  
Manlio F. Castillo Salas  
(editores)

La resbaladilla de la corrupción

Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales  
de la corrupción colusiva en el sector público

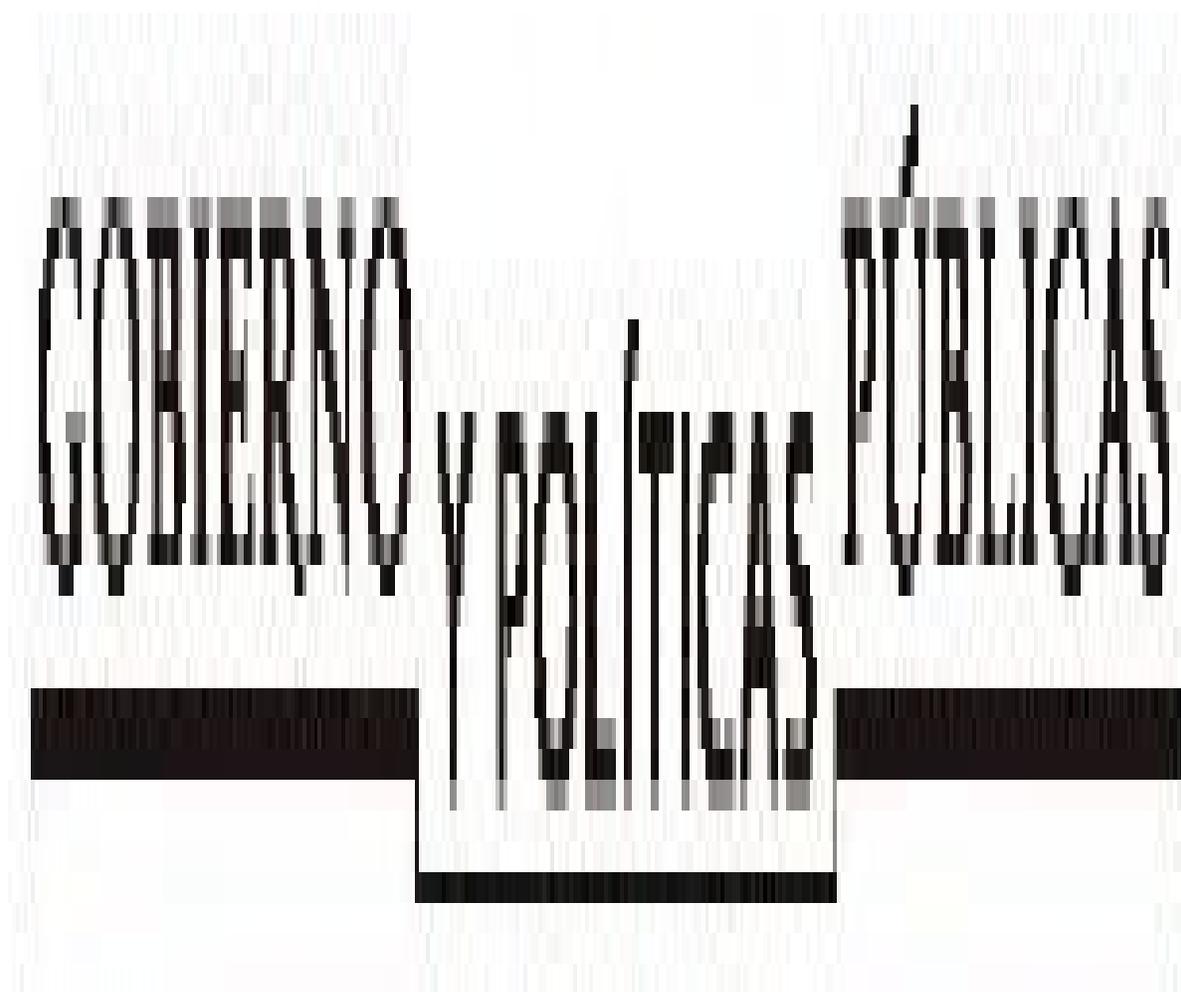


CODE

[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

LA RESBALADILLA DE LA CORRUPCIÓN

ESTUDIOS SOBRE LOS PROCESOS SOCIALES Y ORGANIZACIONALES  
DE LA CORRUPCIÓN COLUSIVA EN EL SECTOR PÚBLICO



Primera edición, 2019

▪

Biblioteca del CIDE – Registro catalogado

Arellano Gault, David, editor

**Título: La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público**

**Responsable(s): David Arellano Gault y Manlio F. Castillo Salas, editores**

**Autores: Ulises Flores ... [y otros], autores mencionados en la tabla de contenido.**

**Pie de imprenta: Ciudad de México : Centro de Investigación y Docencia Económicas, ©2019.**

**Edición: Primera edición.**

**Descripción física: 264 páginas, 23 cm.**

**Contenido: Introducción / David Arellano Gault y Manlio F. Castillo Salas – ¿De qué hablamos cuando hablamos de corrupción? Una exploración comparada de algunos indicadores a nivel internacional / David Arellano Gault y Ulises Flores – La corrupción como construcción socio-organizacional: entre doblar la regla y romperla / Nayeli Aguirre, Alberto Casas y José Antonio Sánchez – Análisis comparativo de mecanismos informales de intercambio de favores en seis países / David Arellano Gault, Humberto Trujillo y Samantha Ortiz – La economía política de las palancas: una exploración teórica de las estructuras de poder corruptoras en el sistema político-administrativo mexicano / Rik Peeters – Estudio semiológico de la palanca en México: un primer acercamiento empírico / David Arellano Gault, Jesús Hernández, Daniel Álvarez y Emilio Zamudio – Explorar espacios para la corrupción en los procesos de concesión: los casos de la Autopista Urbana Norte y el Bordo Poniente en la Ciudad de México / Manlio F. Castillo Salas, Pavel Gómez, Lizbeth Rodríguez y Soledad Jarquín – Corrupción y organización policiaca en la Ciudad de México (1997-2012), una aproximación organizacional / Alejandro Vega.**

Incluye referencias bibliográficas.

**Identificadores: ISBN: 978-607-8508-63-1**

ORCID: 0000-0002-1156-3568 (David Arellano Gault), ORCID: 0000-0003-0427-6170 (Manlio Felipe Castillo Salas), ORCID: 0000-0001-7608-3103 (Ulises Flores), ORCID: 0000-0001-6962-6376 (Nayeli Aguirre), ORCID: 0000-0001-5604-4801 (Alberto Casas), ORCID: 0000-0001-6712-6845 (José Antonio Sánchez), ORCID: 0000-0003-4728-690X (Humberto Trujillo), ORCID: 0000-0002-2166-264X (Samantha Ortiz), ORCID: 0000-0002-9013-6192 (Rik Peeters), ORCID: 0000-0002-1249-1738 (Jesús F. Hernández), ORCID: 0000-0002-4672-2178 (Daniel Álvarez), ORCID: 0000-0002-0653-0083 (Emilio Zamudio), ORCID: 0000-0003-2502-6218 (Pavel Gómez), ORCID: 0000-0003-3978-0983 (Lizbeth Rodríguez), ORCID: 0000-0002-1751-541X (Soledad Jarquín), ORCID: 0000-0002-8833-7358 (Alejandro Vega)

**Colección: Gobierno y Políticas Públicas**

**Clasificación LC: JF1525.C66 R47 2019**

**Tema(s):**

Corruption

Corruption – Mexico

▪

Este libro se editó y publicó gracias a los recursos del proyecto 250841, denominado “Propuesta Técnica de Análisis Comparativo de Metodologías de Medición y Datos sobre Corrupción a Nivel Internacional”, en respuesta a la Convocatoria 2014-1 del Fondo Sectorial del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Dirección editorial: Natalia Cervantes Larios

Portada: Ilustración de Fabricio Vanden Broeck

[www.LibreriaCide.com](http://www.LibreriaCide.com)

D.R. © 2019 CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México.

[www.cide.edu](http://www.cide.edu) [editorial@cide.edu](mailto:editorial@cide.edu)

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Conversión gestionada por:

Sextil Online, S.A. de C.V./ Ink it ® 2020.

+52 (55) 5254 3852

[contacto@ink-it.ink](mailto:contacto@ink-it.ink)

[www.ink-it.ink](http://www.ink-it.ink)

# Índice

## Introducción

David Arellano Gault y Manlio F. Castillo Salas

## PRIMERA PARTE: ASPECTOS SOCIALES Y ORGANIZACIONALES DE LA CORRUPCIÓN

### I. ¿De qué hablamos cuando hablamos de corrupción? Una exploración comparada de algunos indicadores a nivel internacional

David Arellano Gault y Ulises Flores

### II. La corrupción como construcción socio-organizacional: Entre doblar la regla y romperla

Nayeli Aguirre, Alberto Casas y José Antonio Sánchez

### III. Análisis comparativo de mecanismos informales de intercambio de favores en seis países

David Arellano Gault, Humberto Trujillo y Samantha Ortiz

### IV. La economía política de las palancas: Una exploración teórica de las estructuras de poder corruptoras en el sistema político-administrativo mexicano

Rik Peeters

## SEGUNDA PARTE: ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

### V. Estudio semiológico de la palanca en México: Un primer acercamiento empírico

David Arellano Gault, Jesús Hernández, Daniel Álvarez y Emilio Zamudio

**VI. Explorar espacios para la corrupción en los procesos de concesión: Los casos de la Autopista Urbana Norte y el Bordo Poniente en la Ciudad de México**

Manlio F. Castillo Salas, Pavel Gómez, Lizbeth Rodríguez y Soledad Jarquín

**VII. Corrupción y organización policiaca en la Ciudad de México (1997-2012), una aproximación organizacional**

Alejandro Vega

**Conclusiones**

David Arellano Gault y Manlio F. Castillo Salas

## Introducción

David Arellano Gault\* y Manlio F. Castillo Salas\*\*

El fenómeno de la corrupción se ha situado como el tema de mayor relevancia en las discusiones recientes sobre la vida pública de México. A pesar de haber estado siempre ahí —como el elefante en medio del salón—, hoy existe una sensibilidad social mucho mayor respecto de las consecuencias negativas de la corrupción, además de una tendencia a relacionar, al menos en parte, muchos de los males de nuestros gobiernos y sociedades con este fenómeno. Consecuentemente, la exigencia de una vida pública más sana y exenta de prácticas indebidas resuena hoy con mayor fuerza en la opinión pública.

En México llevamos mucho tiempo hablando de corrupción, pero hemos hecho poco por estudiarla de manera sistemática. Abundan los relatos, libros y notas periodísticas que narran supuestos casos de corrupción de distinta naturaleza, a veces con indignación y otras tantas con ironía, o hasta con deliberado humorismo. Sin embargo, los análisis serios sobre los mecanismos y lógicas de funcionamiento de los actos de corrupción son más bien escasos. En esta forma de tratar el tema parecen palpase dos ideas centrales, por un lado, la creencia de que la corrupción es un fenómeno exclusivamente ideológico-conductual, arraigado con tanta fuerza en el subconsciente social, que casi nos condena a un determinismo cultural en extremo difícil de romper. Del lado de las soluciones, y acorde con esa concepción del problema, se encuentra el supuesto de que sólo una modificación en nuestro sistema de creencias podrá cambiar nuestro comportamiento, y que tal cambio puede realizarse a través de discursos sobre la moral pública, liderazgos impolutos y ejemplares, mecanismos de transparencia y acceso a la información, y sanciones severas a quienes infrinjan la ley. Sin negar que algunas de estas medidas pueden abrir puertas para detectar y sancionar ciertos actos indebidos, consideramos que esta visión de la corrupción no permite llegar al fondo del problema.

En este libro partimos de varias ideas diferentes. La primera es que hablar de la corrupción en términos globales, dejando de lado que es un fenómeno con múltiples manifestaciones, puede obstruir nuestra comprensión del problema y dificultar el diseño de soluciones apropiadas. Es decir, hasta hoy hemos optado por soluciones generalistas que, a través del mismo tipo de intervención (e.g., los mecanismos de transparencia), pretenden combatir tipos muy diversos de actos de corrupción (peculado, colusión, cohecho, concusión, nombramientos ilegales, etc.), sin considerar que cada uno de ellos requiere un análisis individual profundo, sistemas de identificación y medición específicos, así como procedimientos de prevención y corrección igualmente particulares.

En segundo lugar, se sostiene el argumento propuesto por Arellano (2012) de que la corrupción es un fenómeno sistémico. Esto significa que lo que llamamos corrupción consiste en una compleja red de equilibrios estables, institucionalizados a través de reglas y rutinas informales, pero cuyos códigos y lenguaje han sido incorporados a la vida cotidiana de las organizaciones y de quienes las componen. Si juntamos esta idea con la anterior, podemos concebir la corrupción como la institucionalización de diversos mecanismos que se enlazan y forman un amasijo complejo, pero funcional, que permite que “las cosas se hagan”. Cuando hablamos de corrupción asumimos que la operación de este sistema está dirigida a producir beneficios individuales por encima del bien público. No obstante, no hay que olvidar que, a veces, los atajos institucionales creados a través de rutinas informales también ayudan a que la organización cumpla mejor sus objetivos. Nos encontramos, pues, en un terreno resbaloso en el que es difícil distinguir el comportamiento legítimo y apropiado del que no lo es, y en el que establecer calificativos y límites a ciertos comportamientos se vuelve un problema complicado de resolver.

Precisamente, la tercera idea que se propone en este libro es observar el fenómeno de la corrupción a través de la analogía de una resbaladilla, en cuyo punto más alto se encuentra el clásico ideal weberiano de burocracia, imposible de alcanzar en la práctica, mientras que en el punto más bajo se encuentra la ruptura total de las reglas y la comisión de actos de corrupción (este esquema se desarrolla ampliamente en el capítulo II). La parte más interesante de esta representación es la pendiente que une ambos puntos: la resbaladilla. Esta constituye una zona gris en la que la organización se mueve, llevando al límite las reglas o torciéndolas con el fin de alcanzar ciertos propósitos. En la resbaladilla, el riesgo de ocurrencia de un acto de corrupción siempre está presente, pero no siempre se materializa, incluso aunque las reglas se doblen.

Con estas ideas en mente, el objetivo de este volumen es ofrecer una visión de la corrupción como un fenómeno complejo y socialmente construido, a través de mecanismos estables de interacción y reciprocidad que permiten la evasión o ruptura de las normas formales y la creación de sistemas paralelos que las sustituyen parcial, pero significativamente. Para ello, se adopta una perspectiva sociológica y organizacional, además de que se analizan mecanismos concretos de sistematización de los códigos y reglas informales. Sobre este punto, se pone particular atención en las palancas, un mecanismo de reciprocidad e intercambio muy arraigado en México, pero que guarda similitud con estructuras sociales existentes en otros países, como China, Rusia, Israel, Brasil y Chile.

Dada la amplitud de las manifestaciones de la corrupción, los estudios que el lector encontrará en este libro se enfocan principalmente en la corrupción de tipo colusivo, con el fin de profundizar un poco más en esta clase de fenómeno. De acuerdo con Arellano y Hernández (2016), la colusión o conspiración para cometer corrupción consiste en el acuerdo informal e ilícito entre dos o más personas u organizaciones, con el propósito de obtener beneficios particulares a costa del bien público, del erario o del patrimonio del Estado.<sup>1</sup> Además, siguiendo con la definición anterior, en esta obra el fenómeno se analiza fundamentalmente desde la perspectiva del sector público, sin que eso signifique que algunas de las ideas aquí expresadas no puedan aplicarse a las organizaciones privadas.

El libro se divide en dos partes. En la primera se tratan los aspectos sociales y organizacionales de la corrupción. En el capítulo I se hace una presentación general del concepto de corrupción y se exponen algunas reflexiones sobre la percepción de este fenómeno y sus mediciones. El capítulo II nos lleva a un terreno más específico y central para el desarrollo posterior del libro; en él se plantea una perspectiva conceptual de la corrupción como una construcción social sistematizada e institucionalizada; además, el capítulo propone la analogía de la resbaladilla para entender la ambigüedad y el carácter incierto del fenómeno.

En línea con la visión del capítulo anterior, los capítulos III y IV se adentran en el análisis de mecanismos concretos de institucionalización y flexibilización de la corrupción (las palancas en México y sus similares en otros países). Estos mecanismos específicos de evasión y distorsión de las reglas, en general asociados con la corrupción en varias partes del mundo, constituyen redes sociales de intercambio de favores que funcionan paralelamente a las estructuras

organizacionales formales.

A partir de las ideas planteadas en la primera parte del libro, la segunda contiene tres análisis concretos, documentados con información empírica, acerca de los mecanismos y los espacios asociados con la corrupción en México. El lector puede acercarse a cada capítulo según sus propios intereses, sin seguir necesariamente el orden presentado aquí.

El capítulo V se adentra en el análisis de los significados discursivos y prácticos del fenómeno de la palanca en México. En él, los autores examinan las percepciones subjetivas de la corrupción, así como la aceptación y legitimación de las palancas en contextos específicos. Este capítulo introduce una sugerencia interesante: las palancas y la corrupción, en general, no deberían verse como prácticas disfuncionales aisladas que es necesario erradicar. Por el contrario, en el contexto mexicano, las palancas son mecanismos que funcionan y son el centro de la reproducción del poder, por lo que conviene entenderlas y estudiarlas como un sistema de relaciones, antes de analizarlas como una simple patología que contrasta con el modelo weberiano de burocracia.

En el capítulo VI, los autores abordan el tema de los espacios de corrupción que pueden abrirse en el otorgamiento y la regulación de concesiones, tomando como referencia dos casos de estudio en la Ciudad de México (antes Distrito Federal). Este capítulo hace notar que los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos pueden generar espacios para la ocurrencia de distintos actos de corrupción. El capítulo expone los casos de la Autopista Urbana Norte y el Relleno Sanitario Bordo Poniente, en la Ciudad de México, resaltando los rasgos que generan espacios para la posible presencia de actos de corrupción, los cuales deben ser identificados y vigilados para tener mayor certeza sobre la licitud y legitimidad de cada proceso de concesión.

Por último, el capítulo VII expone el caso de la corrupción policiaca en la Ciudad de México, y analiza las medidas que el gobierno de la CDMX ha tomado en los últimos años para combatir ese problema. Al igual que los dos capítulos anteriores, este caso ilustra varios elementos que caracterizan la corrupción de tipo colusivo. Además, muestra el fracaso de las medidas destinadas a reducir la corrupción cuando no se toma en cuenta el contexto organizacional en que tal fenómeno se presenta y se reproduce.

Este libro es uno de los resultados que el Centro de Investigación y Docencia

Económicas (CIDE) produjo como parte de los compromisos adquiridos para el desarrollo del proyecto denominado “Propuesta Técnica de Análisis Comparativo de Metodologías de Medición y Datos sobre Corrupción a Nivel Internacional”, en respuesta a la Convocatoria 2014-1 del Fondo Sectorial del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Los autores desean expresar su agradecimiento a ambas instituciones por los recursos y facilidades para la publicación de esta obra.

*David Arellano Gault y Manlio F. Castillo Salas*

## **Referencias**

Arellano, D. (2012), ¿Podemos combatir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance, México: CIDE.

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

*\* Profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE.*

*\*\* Profesor asociado de la División de Administración Pública del CIDE.*

<sup>1</sup> La corrupción de tipo colusivo supone relaciones estables y comprometidas entre autoridades y particulares, además de que el acto es continuado o se trata de una serie de actos distribuidos en el tiempo. A diferencia de este tipo de corrupción, la corrupción extorsiva no requiere relaciones estables ni de confianza ni de acuerdos previos entre autoridades y entes privados. Este segundo tipo de corrupción habitualmente se presenta en la realización de

[trámites, obtención de servicios y en la expedición de licencias o permisos.](#)

**PRIMERA PARTE: ASPECTOS SOCIALES Y ORGANIZACIONALES  
DE LA CORRUPCIÓN**

## I. ¿De qué hablamos cuando hablamos de corrupción?

### Una exploración comparada de algunos indicadores a nivel internacional

David Arellano Gault\* y Ulises Flores\*\*

#### **Introducción**

La corrupción es un fenómeno multicausal que implica entender la relación de distintos elementos que engloban actividades ilícitas: el abuso del poder público, el comportamiento oportunista para obtener ventajas indebidas, el desvío de recursos y otros muchos factores de carácter contextual, individual y grupal. La explicación causal de la corrupción no parece radicar en un solo conjunto de elementos, dado que esta surge como parte de las relaciones sociales, políticas, económicas y en diversos ámbitos. Incluso algunos elementos que pueden considerarse causas de ella, pueden ser también consecuencias de la misma,<sup>1</sup> lo que genera, en términos analíticos, un planteamiento endógeno de sus características y manifestaciones.

Las aproximaciones realizadas a partir de las investigaciones del tema han sido muy amplias. Gran parte de esos trabajos se ha orientado, precisamente, hacia el estudio de países que comparan sus niveles de corrupción a escala internacional, centrándose tanto en la medición de sus posibles efectos como en el planteamiento de los factores que le dan origen. En este tipo de estudios, las mediciones de la corrupción basadas en la percepción han desempeñado un papel central (Dreher, Kotsogiannis y McCorrison, 2007; Hawthorne, 2015).

La medición de la corrupción ha sido una rama importante dentro del debate de los estudios sobre el tema. ¿Cómo generar una estimación cercana al comportamiento de lo que realmente sucede y después interpretarla como un acto de corrupción? Las mediciones más comunes abarcan los cuestionarios a expertos, mientras que algunas organizaciones optan por elaborar cuestionarios

representativos de un grupo poblacional en particular. En estos se puede preguntar sobre la percepción que se tiene del fenómeno, cuánta corrupción se cree que hay en un lugar o un contexto determinado, o bien sobre las experiencias que se han tenido, es decir, si se ha participado en un acto de corrupción. Este último tipo de mediciones suele tener una baja respuesta, debido a que el tema toca la susceptibilidad de las personas, al quedar en evidencia por su participación en actos ilegales, lo cual constituye una respuesta socialmente no deseable.

En este sentido, ¿son adecuadas las medidas de corrupción que estamos utilizando? ¿Permiten estas elaborar un mapa fidedigno de las causas y los efectos de la corrupción entre países, y hacer confiables las comparaciones entre estos? Aunque no es sencillo responder con certeza a estas preguntas, es necesario hacer un esfuerzo por entender y confirmar algunos de los factores asociados con el fenómeno de la corrupción a escala internacional y, de ahí, discernir algunos elementos que nos lleven a contextualizar de mejor forma el fenómeno en el ámbito local.

Este capítulo tiene como objetivo analizar algunas mediciones de corrupción basadas en percepciones, para establecer una comparación de tres índices de corrupción a nivel internacional. Además, se desarrolla una propuesta para la medición del fenómeno. A partir de algunas pruebas estadísticas de confiabilidad y reducción dimensional<sup>2</sup> se evalúa si los índices de corrupción internacionales miden conceptos similares y si la propuesta planteada mide de igual forma el fenómeno de la corrupción. Para alcanzar este segundo objetivo, se eligió elaborar un índice latente a través del análisis de factores confirmatorios.<sup>3</sup>

Se observa que el índice de corrupción propuesto mantiene una relación con las mediciones utilizadas por otras instituciones internacionales, pero otorga énfasis distintos. Nuestra propuesta brinda dos ventajas principales: dar un peso específico a los contextos institucionales de la corrupción en los países, así como ser un índice cuyas mediciones puedan ser comparables en el tiempo,<sup>4</sup> sin perder de vista que la variabilidad de los niveles de corrupción medida conforme el estado actual de definiciones y métodos es amplia.

El orden del capítulo es el siguiente: la segunda sección presenta un breve resumen sobre la forma en que se ha entendido la corrupción considerando algunas de sus causas, sobre todo en los estudios que toman en cuenta unidades de observación entre países (cross-national); en la tercera sección se trata la

forma en la que se han definido las mediciones del fenómeno de la corrupción. Después, en las secciones cuatro y cinco, se especifican los detalles metodológicos para el análisis aquí planteado y algunos elementos descriptivos de las fuentes de datos. En la sección seis se plantea el índice de factores confirmatorios, como una propuesta de medición de la percepción de la corrupción. Por último, se presentan las conclusiones.

## **¿Qué decimos que causa la corrupción?**

La corrupción fue entendida por los clásicos como una anomalía en el funcionamiento del gobierno, opuesta a la noción de república, del orden, la justicia y la racionalidad (Arellano y Hernández, 2016). Con una fuerte carga normativa, la corrupción se ha considerado un lastre de las sociedades actuales por los efectos que genera. Contraria al ideal weberiano de burocracia ordenada y racional, la corrupción se ha definido en torno a las acciones que un gobierno debe evitar por el bienestar de sus ciudadanos. Diversos autores han respaldado estas definiciones (Rothstein, 2011; Mungiu Pippidi, 2015; Arellano y Hernández, 2016).

Desde hace algunos años se ha popularizado una definición de la corrupción en la que esta se entiende como el abuso del poder público para la obtención de ganancias privadas (Rose-Ackerman, 2006). En esta definición existe una relación entre dos agentes: alguien que abusa de su posición de poder —casi siempre el funcionario público— y la víctima, en general el ciudadano que desea la obtención de un beneficio.

Sin embargo, cuando se pregunta a la gente qué es la corrupción, las ideas que se proponen son muy variadas (Donchev y Ujhelyi, 2014). De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, el concepto puede encerrar la realización de diversas prácticas, tales como el soborno a funcionarios públicos, la malversación o peculado de recursos, el abuso del cargo, el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencias, el encubrimiento, la obstrucción de la justicia y el lavado de dinero. Dicho panorama amplía enormemente las posibilidades de lo que la gente entienda o no sobre la corrupción, pensarla de forma global, o bien circunscribirla a su experiencia o preconcepción próxima.

Algunos estudios del tema (Ades y DiTella, 1996; Treisman, 2007; Hawthorne, 2015) han señalado diversos elementos que se consideran como posibles variables que causan la corrupción o la alta percepción de corrupción. Lo cierto es que, en muchos casos, no se puede saber con certeza si se trata de causas posibles o efectos de la corrupción. Los elementos que, a grandes rasgos, menciona la literatura como asociados a la corrupción son: 1) de tipo económico, 2) de carácter sociocultural o histórico y 3) de carácter político o administrativo.

Los hallazgos de los múltiples análisis elaborados sobre la base de los índices existentes y más populares a nivel internacional son diversos, y nos hablan de los efectos específicos de la corrupción, más que de sus tipos, contextos y manifestaciones particulares. La investigación ha encontrado una relación directa con el funcionamiento de la economía, tras considerar variables explicativas como el producto interno bruto (PIB) per cápita o explicadas como la inversión extranjera directa (IED). Asimismo, la relación entre los niveles de democracia y el combate a la corrupción, e incluso otras más amplias como la ideología (Hessami, 2011) o el grado de participación ciudadana (Rock, 2007) de una sociedad explican o afectan los niveles percibidos de corrupción.

Respecto de los factores de tipo económico podemos mencionar el grado de apertura económica. Un grado alto de participación económica libre reduce la corrupción (Ades y Di Tella, 1999), en comparación con aquellas economías con mayores controles de capital, con reducida inversión extranjera directa, así como una economía más dependiente de la exportación de recursos naturales, las cuales se asocian con mayores niveles de corrupción percibida (Tanzi, 1998).

La perspectiva de los elementos de carácter sociocultural resalta la importancia de ciertos patrones y actitudes como la religión, así como de ciertos valores familiares, que inclinan la perspectiva hacia la mayor aceptación de ciertos actos de corrupción. Treisman (2007), LaPorta et al. (1999) y Alesina et al. (2003) han encontrado que el factor religioso puede afectar los niveles de corrupción percibida o afectar la calidad del gobierno, con resultados aún ambiguos a este respecto.

Por su parte, la perspectiva que focaliza los elementos de carácter político y administrativo ha enfatizado el tamaño del sector público como posible causa de altos niveles de corrupción, debido a un incremento de las asimetrías de información entre agente y principal, así como una mayor cantidad de recursos que en muchos casos pueden quedar sin fiscalizar (Goel y Nelson, 1998;

Acemoglu y Verdier, 2000). Además, el efecto del tamaño del sector público se acentúa cuando las remuneraciones de los funcionarios públicos son bajas, con lo que se incrementan las probabilidades de abuso del puesto para recibir sobornos (Treisman, 2000; Neeman, Paserman y Simhon, 2003).

De acuerdo con Potter y Tavits (2011), Lambsdorff (2006) y Dreher, Kotsogiannis y McCorrison (2007), los estudios con observaciones transnacionales elaborados de forma comparada tienen dos campos principales de análisis y fuentes de información: los que miden percepciones y opiniones subjetivas respecto del gobierno, y aquellos en los que las encuestas se enfocan en las experiencias con servidores públicos y actividades relacionadas, con lo que pretenden diluir el nivel subjetivo de las primeras. Estudios más específicos intentan evaluar la validez interna y externa de las mediciones globales de la corrupción, con hallazgos interesantes. Por ejemplo, El Bahnasawy y Revier (2012) comparan diversas medidas de corrupción entre países, con el fin de encontrar variables que expliquen de mejor forma los distintos grados de corrupción. Su estudio muestra que altos niveles de ingreso per cápita contribuyen a la reducción de actos de corrupción. Asimismo, encuentran que la percepción de un Estado de derecho más fuerte se asocia con la reducción de niveles de corrupción percibida, lo cual sugiere, de acuerdo con los autores, que las políticas anticorrupción deben estar orientadas hacia una más fuerte aplicación de la ley, un mayor alcance de la participación ciudadana en la elección de sus gobernantes, mayor libertad de expresión y de prensa, así como una democracia más sustentable, en términos generales.

Por otra parte, Campante, Chor y Do (2009) sugieren que hay elementos a escala internacional para decir que los regímenes que son muy inestables presentan altos niveles de corrupción, sobre todo cuando se comparan con los que tienen un rango medio de estabilidad. Para los autores esto sugiere la necesidad del fortalecimiento de la democracia y de los sistemas electorales, de tal forma que se diseñen reglas que desincentiven la corrupción, ya sea a través de mecanismos indirectos como la reelección o la revocación del mandato, o bien instrumentos directos, como las reformas a los sistemas que surgen para combatir los actos indebidos.

Los distintos estudios con observaciones nacionales están de acuerdo en que contar con mejores condiciones de vida, así como un sistema político orientado a la consolidación democrática y las características que eso implica presentarán una mejora en los índices de control y combate a la corrupción, y una menor

percepción de este problema. Como se puede apreciar, la corrupción posee diversos contextos, causas y efectos que añaden una multiplicidad de formas de análisis, de entendimiento de sus posibles nexos causales, que la expliquen y permitan dar con una medida más fiel de su “naturaleza” y contexto. Pero, ¿cómo medimos un fenómeno de por sí oculto?, ¿a quién le preguntamos por ella?

## **¿Cómo medir la corrupción?**

Como ya se mencionó, algunos autores que han elaborado estudios a nivel internacional apuntan algunas causas de la corrupción en factores como el tamaño del sector público, la cantidad de funcionarios públicos condenados por delitos de corrupción, la calidad de la regulación, el grado de competencia económica, la estructura del gobierno, el grado de descentralización, el efecto de la cultura, los valores y el género, así como el papel de características poco variantes en el tiempo, como la geografía y la historia (Treisman, 2007; Lambsdorff, 2006). Sin embargo, las formas en las que se ha medido la corrupción han variado. Los organismos internacionales han decidido emplear en sus metodologías el cálculo de los niveles de corrupción a través de cuestionarios basados en la opinión de expertos o en muestras representativas de la composición poblacional de los países. Dada la naturaleza oculta e ilegal de los actos de corrupción no es posible establecer mediciones directas de esta, por lo que siempre se opta por elegir mecanismos indirectos a fin de obtener aproximaciones de lo que podría conformar el complejo fenómeno de la corrupción.

Surge aquí una primera pregunta: si lo que se intenta construir es una medida que evalúe y se acerque a la estimación real del fenómeno y las dimensiones de la corrupción, ¿qué tipo de medición puede ser más confiable, sobre todo aludiendo a la posible indagación de sus causas o tipos más frecuentes? ¿De qué forma podemos comparar los índices internacionales de corrupción para saber si miden el mismo fenómeno, o qué tipos o contextos de la corrupción enfatizan?

Existe en la literatura una gran cantidad de estudios sobre corrupción basados en observaciones a nivel nacional. Su creciente importancia no es una coincidencia. Diversos organismos internacionales han dedicado gran cantidad de tiempo y recursos a estudiar sus posibles relaciones y causas. Instituciones como

Transparencia Internacional, que desde 1993 fue la pionera en establecer una medida estandarizada de percepción de corrupción a nivel internacional, han hecho esfuerzos para obtener mediciones de la corrupción e incidir en la agenda pública del tema a escala mundial (Arellano y Hernández, 2016). Actualmente las técnicas de análisis estadístico pueden analizar de manera distinta la información disponible y proponer posibles mejoras para su aprovechamiento.

En este capítulo se decidió emplear la técnica de variables latentes, a través del análisis de factores confirmatorios, con el fin de analizar algunas mediciones internacionales del concepto de corrupción. Las variables latentes generan mediciones no observadas a partir de características observadas, es decir, relaciones que están ahí pero que no son evidentes empleando una medición directa y que pueden evaluarse a través de las estructuras covariantes de diversas variables. Uno de los objetivos de este capítulo es establecer una medida distinta de la de aquellos índices que en general pasan por un proceso de estandarización estadística. Una diferencia crucial de este es que considera pesos relativos y específicos (cargas factoriales)<sup>5</sup> para dimensiones particulares del fenómeno.<sup>6</sup> Esto permite observar qué elementos pesan más en la percepción de las personas respecto de la realidad de los países y ofrecer pistas distintas para la medición, posiblemente por tipos de corrupción o por contextos institucionales, en el ámbito nacional.

Por ese motivo se desarrolla un índice de variable latente construido por diversos indicadores del Barómetro Global de la Corrupción (BGC). No obstante, esta propuesta considera que la medición de la percepción de corrupción obtenida por el BGC posee algunas limitantes: 1) dado que la medición del BGC es un índice de escala uno a cinco (1-5), no resulta una medida del todo clara y confiable en términos de su métrica y elementos de medición; 2) no otorga pesos específicos a los tipos o contextos institucionales que influyen más en la explicación de la corrupción; 3) no es un índice que se pueda comparar en el tiempo; casi siempre se le da más importancia al ranking entre países que a los valores del índice mismo; 4) se consideran dimensiones similares a las que toma en cuenta el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, por lo que se espera que sean similares. Sin embargo, el índice de percepción de corrupción se genera por diversas fuentes secundarias, que son corroboradas con expertos para hacer el ranking y no por percepción directa de las personas, a diferencia del BGC.<sup>7</sup>

Ante esto, la medición del concepto de corrupción puede tener diversas aristas.

Podemos encasillar fácilmente a los países en medidas resumen de la percepción del fenómeno sin entender, por ejemplo, qué tipo de corrupción podría pesar más en ese país o qué institución pública podría tener más peso de forma global y específica en cada caso. Dado que la percepción de las personas enmarca todo un conjunto de ideas y preconcepciones del fenómeno y su posible desarrollo, mezclándose incluso con un juicio respecto del desempeño de entidades y figuras de autoridad, la corrupción permanece como una variable latente, que subyace a un conjunto diverso de indicadores que se asocian fácilmente con el funcionamiento de la economía y la política de un país. En consecuencia, la medición de este tipo de fenómenos a través de índices de latencia puede darnos algunas especificaciones adicionales al comportamiento del problema a nivel internacional.

De acuerdo con Shukhova y Nisnevich (2017: 3), la corrupción es un fenómeno intrínsecamente latente, ya que para medirlo se necesita utilizar métodos indirectos. La ventaja de establecer índices a través de variables latentes es poder expresar conceptos ocultos en variables manifiestas, observando la variación conjunta de los elementos que lo conforman, así como los pesos relativos de cada variable especificada, además de que dichas cargas factoriales poseen pesos relativos que son comparables en el tiempo, si estas se elaboran más tarde con la misma técnica (Shukhova y Nisnevich, 2017; Vargas y Cortés, 2016). Por este motivo se ha decidido utilizar la técnica de factores confirmatorios, con el fin de brindar un resultado que permita analizar de mejor forma los índices existentes y proponer una medición adicional para comparar resultados y contextos percibidos en la lógica de la corrupción.<sup>8</sup>

## **Métodos y análisis**

Con el fin de examinar la validez de distintas mediciones hechas en torno al concepto de corrupción, se llevó a cabo un análisis de reducción de dimensiones y de confiabilidad a través del Alpha de Cronbach,<sup>9</sup> un análisis factorial,<sup>10</sup> así como un análisis de factores confirmatorios.<sup>11</sup> Se utilizó información de tres distintos índices de corrupción: la medición de control de la corrupción elaborada como parte de los indicadores de gobernanza del Banco Mundial (BM), el índice de percepción de la corrupción, elaborado por Transparencia Internacional (IPC-TI) y el Barómetro Global de la Corrupción, también elaborado por Transparencia Internacional (BGC-TI). Entre las principales

razones para utilizar estas fuentes de datos están las siguientes: 1) son los índices de medición de la corrupción más usados en el mundo; 2) tienen información completa de los países, lo cual ayuda a que la muestra sea más amplia ( $n = 97$ ), y 3) tienen mediciones recurrentes y ofrecen la facilidad de establecer la comparación que requiere este capítulo para saber qué entendemos por corrupción a nivel mundial y cómo la medimos. Las fuentes de información y la estrategia metodológica se detallan a continuación.

### **Fuentes de información**

Las fuentes de información de los estudios internacionales más utilizadas (Kauffman, Kraay y Mastruzzi, 2010; Hawthorne, 2015) son las del Banco Mundial (BM), las de Transparencia Internacional (TI), así como las de la Guía de Riesgo Internacional de los Países (ICRG, por sus siglas en inglés), que no se considera en este estudio. Respecto del estimado de la corrupción elaborado por el Banco Mundial, así como el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, se trata de índices derivados de datos agregados que son en su mayoría los mismos. Las fuentes de información utilizadas para su construcción son diversas: 1) encuestas a hogares y empresas (Afrobarómetro, Encuesta Mundial Gallup, etc.); 2) proveedores de información de negocios y comercial (Unidad de Inteligencia de The Economist, Global Insight, etc.); 3) organizaciones no gubernamentales (Freedom House, Reporteros sin Fronteras, etc.), y 4) organizaciones del sector público (bancos de desarrollo regional, entre otros).

Los múltiples índices de gobernanza<sup>12</sup> se construyen de acuerdo con diferentes técnicas que permiten dar asignación y peso a cada fuente de información. Una de las técnicas más importantes empleadas en la elaboración de los índices es la del modelo de componentes inobservables, a fin de construir un promedio ponderado de los indicadores de cada fuente. El resultado de la aplicación de esta técnica estadística es una medida compuesta que se distribuye normalmente,<sup>13</sup> la cual genera el índice que por lo regular comprende el rango de valores entre -2.5 y 2.5, donde los valores más altos representan mejor gobernanza. En el caso del indicador de control de la corrupción, los valores más altos implican mayor control de la corrupción. Entre las dimensiones que abarcan los indicadores de gobernanza se encuentra la del control de la corrupción; esta dimensión capta la percepción del grado en el que se ejerce el poder público para la obtención de ganancias privadas, incluyendo la corrupción a pequeñas y grandes escalas, así como la “captura” del Estado por intereses

privados y élites (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010).

Por su parte, el IPC de Transparencia Internacional abarca una escala de cero a cien (0-100) puntos, pero también se trata de un índice normalizado, en el que los valores más altos indican menor corrupción y el cero, total corrupción. Es uno de los índices más usados a nivel internacional y pionero en la medición de la corrupción, con un alcance de sus mediciones en 168 países. Su objetivo es medir la percepción de la corrupción en el sector público que, de acuerdo con su página de Internet, se basa en una metodología de consulta: sin embargo, se trata de un índice elaborado con datos agregados que corroboran expertos. Al utilizar información similar a la que usa el Banco Mundial, y como se observa más adelante en las correlaciones, ambos índices son muy similares.

El Barómetro Global de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional (BGC-TI) se aplica a una muestra de países para medir la percepción de corrupción. Es una encuesta de alcance mundial que pregunta sobre las experiencias y percepciones de las personas en torno a la corrupción del país. Establece muestras representativas de la población a escala nacional para extraer la percepción de corrupción que la población tiene respecto de diversas instituciones, como los partidos políticos, el poder legislativo, el poder judicial y los cuerpos policíacos, entre otros. Se expresa sobre la base de una escala de cero a cinco (0-5), donde el cinco es total corrupción y el cero es ausencia de esta.

Como se observa hasta aquí, cada indicador está basado en una escala y construcción distintas. El BCG reporta, entre otros indicadores, el del grado de efectividad de las acciones anticorrupción implementadas por el gobierno del país, el porcentaje de personas que no reportarían un acto de corrupción por miedo a las consecuencias que tendrían al hacerlo, así como el grado de corrupción medido como el porcentaje de personas que responden a la pregunta sobre “¿qué tan importantes son los contactos personales para hacer que las cosas se hagan?” Esta última pregunta nos da la posibilidad de ligar el índice propuesto con un tipo específico de corrupción y observar algunas diferencias que tiene respecto de los otros índices más utilizados.

#### **Estrategia de análisis**

Del Barómetro Global de la Corrupción (BGC-TI) se retoman varios resultados. Aunque el índice calcula una medida global de corrupción del país de acuerdo

con distintos porcentajes de percepción de corrupción que las personas manifiestan observar respecto de diversas instituciones, la medida resulta un tanto ambigua, dado el peso relativo que pueden tener dichas instituciones. Las variaciones que pueden tener la percepción de corrupción de la policía respecto de la del poder legislativo puede llegar a ser distinta sobre todo si se consideran las variaciones al interior de los países, por lo que considerar qué peso relativo tiene cada institución resulta importante. Por lo tanto, dos elementos son relevantes: 1) que el índice planteado por el BCG sea un promedio con escala 0-5, el cual resulta poco útil, ya que 2) no contempla pesos específicos para instituciones que podrían afectar más la percepción de corrupción que otras. Esto resulta interesante, sobre todo en términos comparados de los casos y de forma intertemporal.

Dado que una de las posibles conjeturas que existen en las mediciones sobre la corrupción es saber lo que realmente entiende la gente o los expertos por corrupción y apreciar si dichas mediciones nos ofrecen medidas asociadas de un fenómeno similar a nivel mundial, se escogió este último índice para establecer una medida distinta, que nos permita comparar los demás índices en torno a la concepción de la corrupción y establecer una crítica razonada de la composición de los índices a nivel internacional. La desagregación del barómetro de la corrupción nos permite establecer una medición semejante y observar si esta brinda elementos para el establecimiento de mediciones alternativas de la corrupción a las existentes en el mundo.

Para esto se procedió de la siguiente forma. Primero se reportan algunos datos descriptivos del caso mexicano; más tarde se muestran correlaciones de Pearson para el caso de los índices mencionados. Después se presentan las correlaciones entre las variables del Barómetro Global que permiten establecer una justificación para elegir las características que formarán parte del índice factorial y el índice de factores confirmatorios establecido como medida alterna del grado de corrupción. Por último, se compara la relación del nuevo índice con los existentes y se establece el análisis para observar en qué medida son parecidos o distintos.

## **Análisis descriptivo**

A continuación, se presentan algunos datos descriptivos para el caso concreto de

México. Además, mostraremos las correlaciones entre los diversos componentes que formarán parte de nuestro análisis factorial.

En el cuadro I.1 se observan los resultados comparados de diversos índices de medición de corrupción para el caso mexicano, normalizados en la escala de 0 a 100. El indicador que presenta los mayores niveles de corrupción es el del BGC-TI, elaborado con base en encuestas de percepción representativas de la población de los países. Este indicador aglomera el promedio de la percepción de corrupción de diversas instituciones y organizaciones, como el sistema judicial, el poder legislativo y los partidos políticos, por señalar algunos. De ahí sigue el índice de control de la corrupción del BM con una puntuación de 28, que intenta reflejar un estimado del control de la corrupción, cuyo puntaje se construye por medio de fuentes secundarias. Una cuestión particular es que el índice del BM se basa en distintas fuentes y una de ellas es el IPC-TI. Más adelante se observará que dichos índices guardan una fuerte asociación entre sí. Por su parte, también el IPC-TI está basado en la utilización de datos agregados; el puntaje mostrado es de 34 en la misma escala.

### **CUADRO I.1. Indicadores del Banco Mundial, Transparencia Internacional y Polity IV para el caso de México, 2013**

■

---

Índice de control de la corrupción BM	28
Índice de percepción de la corrupción IPC	34
Nivel de corrupción en el sector público BGC - TI	6
Nivel de régimen político	9
IDH	0.755
PIB per cápita US\$ anuales	10 307.283
Inefectividad de las acciones anticorrupción	72%
No denuncia por temor a consecuencias	39%

---

■

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial, Transparencia Internacional y Polity IV. Nota: las variables de los índices de corrupción del Banco Mundial y el Barómetro Global se reescalaron para obtener una escala de 0 a 100 y facilitar su métrica y análisis. Las calificaciones de los índices del BM, IPC y BGC-TI se muestran en la escala mencionada donde los valores cercanos a 100 representan menor corrupción y los cercanos a 0, mayor.*

Como referente del contexto particular de México, se observa que el PIB per cápita, es de 10 307 dólares anuales. Además, la calificación del régimen político otorgada por el proyecto Polity IV es de 9,<sup>14</sup> que aún no llega a la calificación máxima de 10 como democracia consolidada, pero representa una calificación alta. Para el caso del índice de desarrollo humano (IDH) se observa un nivel de 0.755 en 2013, que es relativamente alto. Se muestra también que 72 por ciento de la población en México piensa que las acciones para combatir la corrupción son inefectivas. Asimismo, de las personas que no denunciarían un acto de corrupción, casi 40 por ciento no lo haría por temor a las consecuencias, lo cual es un reflejo de las condiciones adversas que pueden existir en México para un combate más efectivo contra la corrupción, lo que podría ser una variable a considerar en las afectaciones de la medición de la corrupción percibida. En el cuadro I.2 se muestran las correlaciones de Pearson que tienen los índices de medición de la corrupción mencionados.

## **CUADRO I.2. Correlaciones de Pearson entre índices de corrupción internacional**

	IPC-TI	BM-CC	BGC-TI
IPC-TI	1		
BM-CC	0.9884 <sup>***</sup> (0.000)	1	
BGC-TI	0.4251 <sup>***</sup> (0.000)	0.4306 <sup>***</sup> (0.000)	1

*Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes señaladas. P-valor entre paréntesis. \* $p < 0.01$ . CC = control sobre la corrupción.*

Todas las correlaciones son estadísticamente significativas y positivas entre las variables. Se observa una correlación muy fuerte entre los índices de percepción de Transparencia Internacional y el de control de la corrupción del Banco Mundial, con 0.98. A pesar de que uno mide la percepción y el otro el grado de control de la corrupción, en la práctica miden cosas muy similares, esto se debe a que la construcción del indicador del BM utiliza como una de sus fuentes de información el otro índice y ambos utilizan las mismas fuentes para su construcción (TI, 2016). Por otra parte, el Índice del Barómetro Global posee una relación con el índice de TI y el del BM muy similar, de 0.42 y 0.43. Aunque es una relación relativamente fuerte, esta medida sugiere que, a pesar de las similitudes entre las medidas, puede haber algunas diferencias entre ellas. Habrá que detallar en qué medida esas diferencias expresan que la medición de la corrupción es muy distinta de acuerdo con el método de levantamiento o bien respecto del énfasis puesto en algún ámbito o tipo de corrupción que se mide.

Para elaborar nuestro índice latente de corrupción recurrimos a información disponible de diversos indicadores del Barómetro Global de la Corrupción, con el fin de observar si la percepción generalizada del nivel de corrupción puede establecer una aproximación a lo que pretenden medir los índices, como el de percepción de corrupción (IPC-TI) o el de cuánto control de la corrupción (BM-CC) hay en cada país, enfocado sobre todo a la corrupción gubernamental. Para lograrlo se eligieron siete variables que se detallan a continuación.

En tus tratos con el sector público, ¿qué tan importantes son los contactos personales para hacer que la cosas se hagan? (palancas). De esta pregunta se tomaron los porcentajes de respuesta de quienes consideran importantes o muy importantes dichos contactos (variable pc\_q3).

¿Qué tan efectivas piensas que son las acciones del gobierno de tu país para combatir la corrupción? Esta pregunta fue elegida para tener un elemento en común con la medición de control de la corrupción establecida por el Banco Mundial. Sin embargo, se seleccionaron aquí los porcentajes de ineffectividad de

las acciones de gobierno para que conserven un sentido similar a las otras mediciones (variable cfi\_q5).

Se eligieron cinco variables que representan los porcentajes de aquellos que contestaron que el nivel de corrupción de instituciones u organizaciones específicas es de corrupto o muy corrupto.<sup>15</sup> Las instituciones u organizaciones elegidas fueron los partidos políticos, el poder legislativo, el poder judicial, la policía y los servidores públicos (variables respectivas: pp, pleg, jud, police, pof ).

### **CUADRO I.3. Correlaciones de Pearson para indicadores seleccionados del Barómetro Global de la Corrupción, 2013**

---

	pc_q3	cfi_q5	pp	pleg	jud	police	pof
pc_q3	1						
cfi_q5	0.4885* 0.000	1					
pp	0.4535* 0.000	0.6617* 0.000	1				
pleg	0.3961* 0.000	0.6697* 0.000	0.8829* 0.000	1			
jud	0.3249* 0.001	0.4277* 0.000	0.4239* 0.000	0.6331* 0.000	1		
police	0.3515* 0.000	0.4171* 0.000	0.4332* 0.000	0.5676* 0.000	0.6981* 0.000	1	
pof	0.4203* 0.000	0.5705* 0.000	0.6556* 0.000	0.7399* 0.000	0.7172* 0.000	0.7814* 0.000	1

---

*Fuente: Elaboración propia. \*p < 0.01.*

En el cuadro I.3 se observa que todas las correlaciones son estadísticamente significativas, por lo que todas son válidas para elaborar nuestro análisis de estadística inferencial. Se aprecia también que todas las correlaciones son positivas, por lo que cada vez que aumenta la percepción de mayor corrupción en alguna de ellas, aumenta en la otra. Las variables que guardan la relación más fuerte son las de corrupción en el poder legislativo con la de partidos políticos, la cual muestra una correlación de 0.8829. Otra variable en la que se muestra una relación importante es aquella que expresa el nivel de corrupción de los funcionarios públicos (pof ) con tres variables en particular: la policía (0.78), el poder legislativo (0.73) y el poder judicial (0.71). Mientras tanto, las variables que muestran la correlación más baja son la del poder judicial (jud) y la necesidad de contar con contactos para hacer que las cosas se hagan (pc\_q3), que es de 0.32. La variable de contar con palancas muestra su relación más alta con la variable de la ineffectividad de las acciones del gobierno en el combate a la corrupción, lo cual resulta muy congruente, ya que, si las acciones gubernamentales son ineffectivas, aumenta la probabilidad de arreglar las cosas a través de palancas. Por su parte, la variable de ineffectividad de las acciones de gobierno en el combate a la corrupción tiene su relación más alta con la del nivel de corrupción en el poder legislativo (0.66).

Dado que las correlaciones entre las variables elegidas del porcentaje de corrupción por ámbito específico, así como los controles de ineffectividad y arreglo por palancas, son altas, se decidió establecer estas variables para reducir sus dimensiones a un índice que aglomere dichas variables, otorgándole pesos específicos (cargas factoriales) a cada una, con el fin de obtener como resultado una medida del nivel de corrupción de los países considerando estos elementos, basados en la percepción de la gente. En estricta teoría, y tomando en cuenta que los índices intentan generar una medición de un constructo complejo, el índice propuesto debería mostrar una alta relación con el índice de percepción de Transparencia Internacional, dado que es la percepción respecto del mismo tema, y una alta relación con el de control de la corrupción, ya que se contempla la variable de ineffectividad, así como el hecho de que este último guarda una relación casi perfecta (0.98) con el de percepción de la corrupción.

Para la elaboración de nuestro índice debimos probar primero algunos elementos

básicos adicionales a las correlaciones de Pearson. Utilizamos una medida de fiabilidad de los constructos que se pretenden generar por un conjunto de ítems (variables), para comprobar que el concepto que queremos reexpresar en pocas dimensiones realmente es medible a través de como decimos que se construye. Para ello presentamos dos mediciones: el Alpha de Cronbach y un primer acercamiento al análisis factorial. Se establecen con ello sólo las medidas de reducción dimensional junto con la generación de índices sumativos con cargas igualitarias. Después, establecemos un índice que le otorga pesos específicos a las variables para observar en qué medida cada aspecto de la corrupción pesa en la explicación de nuestro posible índice de medición de la corrupción entre países (factores confirmatorios).

De acuerdo con los resultados anteriores, se observa una medida de fiabilidad del Alpha de Cronbach alta, de 0.8964, lo cual indica que es aceptable establecer una sola medición del concepto que queremos abarcar, en este caso la corrupción, de acuerdo con las variables que establecimos. Después el análisis factorial nos indica que la mayor parte de la varianza explicada quedaría incorporada dentro de una sola dimensión, dado que el valor propio del primer factor (Factor 1) es mayor que la unidad ( $\text{eigenvalor}^{16} = 4.1$ ). De hecho, es el único mayor que uno, por lo que nuestro índice mostrará una incorporación adecuada de todas las variables dentro de un solo vector de solución. De acuerdo con la prueba ji-cuadrada, se rechaza la hipótesis nula de que el modelo generado a través de los factores no haga diferencias respecto de cada uno de ellos de manera independiente, por lo que el factor obtenido sí representa una solución de reducción dimensional. En función de lo anterior, a continuación, se presentan los resultados del modelo de factores confirmatorios para las variables elegidas.

#### **CUADRO I.4. Resultados del análisis de factores: Índice propuesto de medición de la corrupción**

■

Número de factores retenidos	Valores propios	Proporción acumi
1	Factor 1 = 4.11	0.8887

pc\_q3 = Palancas para que las cosas se hagan

cfi\_q5 = Efectividad anticorrupción

pp = Corrupción en partidos políticos

pleg = Corrupción en poder legislativo

jud = Corrupción en poder judicial

police = Corrupción en la policía

pof = Corrupción en funcionarios públicos

■  
Ecuación factorial:  $EF1 = 0.51 pc\_q3 + 0.70 cfi\_q5 + 0.82 pp + 0.90 pleg + 0.73 jud + 0.73 police + 0.87 pof$

Prueba Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) = 0.8056

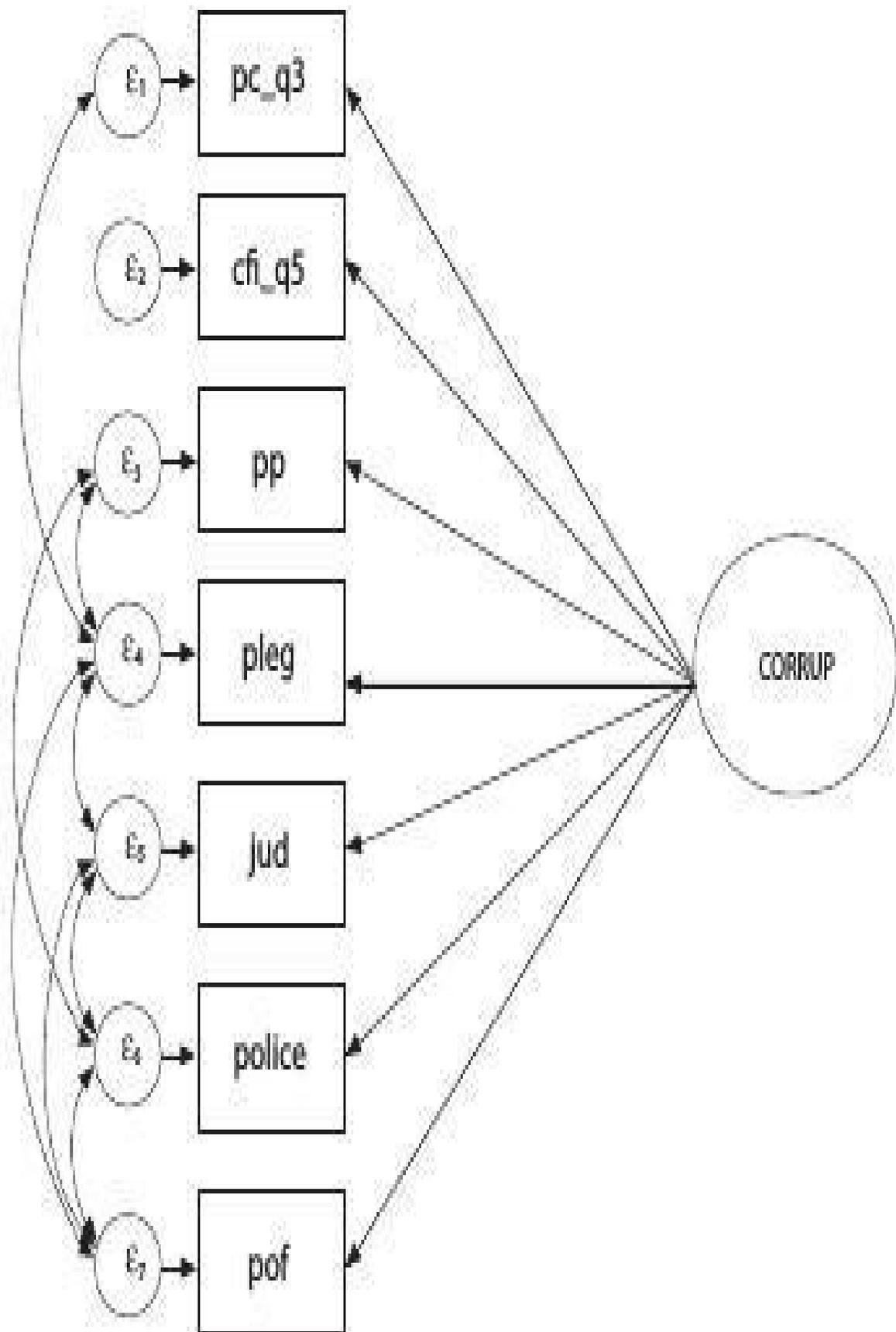
Alpha de Cronbach = 0.8964

*Fuente: Elaboración propia con base en datos del Barómetro Global de la Corrupción, TI.*

### **Modelo de factores confirmatorios**

El modelo de factores confirmatorios se elaboró con las variables siguientes: utilización de palancas, la ineffectividad de las acciones anticorrupción, así como el porcentaje de corrupción percibida en los partidos políticos, el poder legislativo, el poder judicial, la policía y los funcionarios públicos. Se estableció primero un modelo de factores exploratorios, no presentado aquí, para observar las relaciones entre las variables propuestas y poder fijar la mayor carga factorial en la unidad (1), en la variable de mayor peso, para facilitar el análisis e interpretación de los coeficientes. Asimismo, se observaron los índices de modificación de las relaciones covariantes, con el fin de determinar qué correlación entre variables puede expresarse para mejorar el comportamiento del índice de factores confirmatorios (Long, 1983; Bartholomew, 2008; Acock, 2013). El diagrama I.1 expresa gráficamente el modelo planteado y luego se muestran los resultados obtenidos.

#### **DIAGRAMA I.1. Factores confirmatorios para la variable latente de corrupción**



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO I.5. Resultados de las cargas factoriales estandarizadas del modelo de factores confirmatorios para variable latente de corrupción**

-

Variables	Coeficiente estandarizado
pc_q3 (0.0754)	0.565***
cfi_q5 (0.0539)	0.759***
pp (0.0462)	0.842***
pleg (0.0479)	0.875***
jud (0.0762)	0.551***
police (0.0683)	0.618***
pof (0.0485)	0.775***

■

*Fuente: Elaboración propia. Error estándar entre paréntesis. \*\*\* $p \leq 0.01$ .*

De acuerdo con estos elementos, el cuadro I.5 presenta el mejor modelo de factores confirmatorios obtenido, junto con sus índices de bondad de ajuste.

Acorde a los resultados obtenidos, se observa que todas las variables pueden expresarse en nuestro índice de variable latente (Corrup), dado que todas resultan estadísticamente significativas y muestran resultados adecuados en las medidas de bondad de ajuste (cuadro I.6). Se fijó en la unidad la variable del poder legislativo, que es la variable que posee mayor carga factorial para explicar la corrupción en los países, es decir, cuando la gente piensa en corrupción, el peso de la corrupción en el poder legislativo tendrá una ponderación mayor. Se muestran aquí las cargas factoriales estandarizadas para que estas puedan compararse entre sí. De aquí se observa que la variable de corrupción en el poder legislativo es de 0.87 unidades estándar, mientras que la que le sigue en el tamaño de la carga factorial es la de partidos políticos, con un factor de 0.84, además de que la covarianza entre estas variables es significativa. La siguiente en peso relativo es la corrupción en los funcionarios públicos (0.77), seguida por la que mide la ineffectividad de las políticas de combate a la corrupción (0.75). Después de estas, siguen en peso relativo los factores de la variable de corrupción en los cuerpos policíacos (0.61) y la de utilización de palancas (0.56). La última en peso relativo es la de corrupción en el poder judicial (0.55). Se observa, entonces, que la variable de percepción de corrupción en el poder legislativo es la que concentra mayor peso, en contraste con la del poder judicial, que es la que concentra la menor carga del índice factorial. Hay que considerar que la palanca aquí es la única representante de un tipo de corrupción específico, por lo que habría que establecer más tipos de corrupción para ponderar su peso relativo en los países y agregarlos a las mediciones de corrupción en instituciones y organizaciones específicas.

#### **CUADRO I.6. Estadísticos de bondad de ajuste del modelo de factores confirmatorios para la variable de corrupción**

■

---

Prueba	Valor estadístico
Prueba de razón de verosimilitud $\chi^2(6)$	6.075
p-value $> \chi^2$	0.415
RMSEA	0.011
CFI	1.00
TLI	1.00
CD	0.89

---

■  
*Fuente: Elaboración propia.*

El modelo refleja, además, a través de las covarianzas, la alta relación entre los porcentajes de corrupción de las instituciones y organizaciones específicas, que son prácticamente todas significativas, excepto aquella entre el poder legislativo y los funcionarios públicos. Es decir, cuando la gente percibe los niveles de corrupción, la del poder legislativo, en relación con los niveles de corrupción de los funcionarios públicos, no parece sostenerse como parte de los elementos covariantes del índice.

Los estadísticos de bondad de ajuste del modelo muestran cifras altamente positivas. El valor de la prueba ji-cuadrada se rechaza, por lo que el modelo propuesto sí logra constituir una explicación factorial basada en la matriz de covarianzas. El valor del Root Mean Square Error of Aproximation es menor de 0.05, los coeficientes del índice de ajuste comparado y el índice Tucker-Lewis muestran valores de uno. El coeficiente de determinación es aceptable, ya que valores de 0.9 o 0.95 se aceptan en general en la literatura del tema (Acock, 2013; Shukhova y Nisnevich, 2017; Vargas y Cortés, 2016).

Por lo anterior, nuestro índice tiene un ajuste adecuado y explica bien nuestro concepto latente de corrupción percibida. De esta forma podemos comparar su comportamiento con los demás índices establecidos. Veamos ahora algunos elementos comparados para aproximarnos hacia una conclusión. Repetimos en esta sección el ejercicio anterior, pero con relación a los índices existentes de los organismos internacionales, para observar la relación entre ellos y ver si miden cosas similares o no.

## **CUADRO I.7. Correlaciones de Pearson entre índices de corrupción e índice latente**

	IPC-TI	BM-CC	BGC-TI	CORRUP
IPC-TI	1			
BM-CC	0.9884 <sup>*</sup> 0.000	1		
BGC-TI	0.4251 <sup>*</sup> 0.000	0.4306 <sup>*</sup> 0.000	1	
CORRUP	0.2651 <sup>*</sup> 0.008	0.2721 <sup>*</sup> 0.005	0.7903 <sup>*</sup> 0.000	1

*Fuente: Elaboración propia. \*p < 0.01.*

Se observa que la correlación de Pearson entre el índice latente de corrupción y los demás índices es más baja que aquella observada con el del Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional (0.26 con IPC-TI y 0.27 con BM). La correlación más alta es aquella de nuestro índice de corrupción con el del Barómetro Global (0.79), dado que fue construido con sus datos, pero no constituye una réplica. Veamos si estos índices pueden resumirse en un único índice que aglomere distintas formas de medir la corrupción entre países.

De acuerdo con los resultados, la medida conjunta entre los índices mostrados refleja una división en dos soluciones factoriales, una compuesta claramente por las variables de los índices del BM y Transparencia Internacional, y otra conformada por las variables del Barómetro Global de la Corrupción y el índice latente. Las soluciones factoriales ofrecidas ponderan de manera diferenciada la contribución a la varianza del grupo de variables, por lo que es difícil establecer que ambos grupos de variables mencionados expliquen lo mismo. Nótese que en la ecuación factorial 1 (EF1), hay un cambio de signo a negativo en el coeficiente del índice latente propuesto y del BGC, que es señal de que ambas variables, aunque tienen un peso considerable, van en sentido opuesto a las mediciones restantes, que de hecho están captadas por el segundo factor (EF2).

### **CUADRO I.8. Resultados del análisis de factores: Índices de corrupción en el mundo, 2013**

Variable	Tamaño de la muestra	Alfa de Cronbach	Número de factores retenidos	Valores propios	Proporción acumulada de la varianza estimada	Prueba de razón de verosimilitud	Ecuación factorial
wb_cc13 = Control de Corrupción del Banco Mundial							
cpi_13 = Índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional				Factor 1 = 2.64			EF1 = 0.88wb_cc13 + 0.85cpi_13 - 0.69lat_1r - 0.81lc_q2
lat_1r = Índice latente de corrupción	97	0.82	2		0.95	$\chi^2 = 519.61$ P-value = 0.000	
lc_q2 = Barómetro Global de la Corrupción				Factor 2 = 1.18			EF2 = 0.47wb_cc13 + 0.62cpi_13 + 0.66lat_1r + 0.49lc_q2

*Fuente: Elaboración propia.*

Aunque, como se mostró antes, las correlaciones son relativamente altas entre los coeficientes, la solución factorial ofrecida considera dos posibles dimensiones (EF1 y EF2). Esto contribuye a pensar que, aunque teóricamente podrían estar midiendo corrupción, ambos conjuntos de variables lo hacen de manera distinta, por lo que pensar en los detalles que hacen que dichas mediciones sean diferentes es un buen punto de partida para esclarecer de qué hablamos cuando hablamos de corrupción.

## **Conclusiones**

La medición de lo que podemos considerar corrupción siempre conlleva retos. No resulta fácil establecer medidas promedio que intenten reflejar el comportamiento generalizado de países enteros en torno a un evento que se desarrolla en la clandestinidad, a través de distintas expresiones. La corrupción se desarrolla en la dinámica de mecanismos institucionales y entre las personas, lo que resulta en una multiplicidad de elementos que se suscitan en diversos contextos y grados en la sociedad.

Sin embargo, las críticas sobre las mediciones de corrupción como mediciones inconexas respecto de las manifestaciones del fenómeno no han acertado del todo. Los distintos análisis establecidos en esta y otras investigaciones parecen revelar que sí existe una relación y un comportamiento generalizado en las prácticas y el entendimiento del fenómeno de la corrupción que se puede rescatar como parte de las explicaciones contextuales de esta, y asociar a posibles causas o efectos de la misma.

Cuando se habla de corrupción, el empleo de indicadores de percepción refleja un sentir amplio que incluye ideas y sensaciones en torno al descontento generalizado ante la ocurrencia del fenómeno en el país del que se trate, pero no se refiere precisamente a su frecuencia real, ni a tipos específicos de corrupción que puedan diferenciarse claramente como expresión del comportamiento del fenómeno en un contexto particular. El énfasis en los contextos institucionales donde los ciudadanos perciben nodos de corrupción resulta revelador, ya que no

sólo importa la corrupción per se, sino también entender que los contextos institucionales propician comportamientos y manifestaciones diferenciados entre los países; que cada contexto institucional puede tener pesos distintos en la formación de la percepción y la revelación de la dinámica del complejo fenómeno de la corrupción. Entender los tipos y contextos donde surge la corrupción puede ayudar a la definición de políticas precisas y esfuerzos conjuntos de fiscalización por parte de la sociedad civil. Además, nos llevará a mejorar la forma en la que establecemos mediciones de la corrupción que ayuden a la tarea titánica de su observación y evaluación para la mejora social.

El índice propuesto muestra que es posible reducir las dimensiones de diversos elementos que constituirían aproximaciones a la medición de un fenómeno. Sin embargo, cuando trata de precisarse más el fenómeno y compararse con diversas mediciones a nivel internacional, se observa que estas pueden estar divididas en distintas dimensiones de sus elementos constitutivos, por lo que ciertos aspectos más detallados podrían revelar comportamientos diferenciados de la ocurrencia del fenómeno. Valdría la pena dar pesos específicos a los tipos de corrupción y a los contextos organizacionales que puedan tener un mayor reflejo en lo que se piensa que es la corrupción.

Si bien la percepción de corrupción puede no ser el mejor proxy de los niveles reales de corrupción y las medidas basadas en la perspectiva de los expertos, así como la conformación de índices de datos agregados o de autorreportes puede ser limitada o sesgada, habría que pensar en mecanismos indirectos y comparables en el tiempo<sup>17</sup> (Shukhova y Nisnevich, 2017; Vargas, 2016) que nos permitan establecer mediciones más realistas de un fenómeno de suyo complejo. Nuestra propuesta pretende ser una primera aproximación a este hecho, por lo que comienza el primer paso para escapar del estatus actual de las mediciones de corrupción. Asimismo, habría que pensar en mediciones de los tipos de corrupción específica, dando pesos diferentes a los contextos donde se desarrolla. Más allá de manejar la percepción como proxy de la ocurrencia del fenómeno, habrá que precisar el carácter contextual de esta para su comprensión, por eso valdría la pena comenzar a especificar un catálogo de tipos y contextos de corrupción y mediciones que estén más acordes con la captura del nivel y formas en las que la corrupción se manifiesta.

## **Referencias**

Acemoglu, D. y T. Verdier (2000), “The Choice Between Market Failures and Corruption”, *The American Economic Review*, 1, pp. 194-211.

Acock, A. (2013), *Discovering Structural Equation Modeling using Stata*, College Station: Stata Press.

Ades, A. y R. Di Tella (1999), “Rents, Competition and Corruption”, *The American Economic Review*, 89(4), pp. 982-993.

Ades, A. y R. Di Tella (1996), “The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions”, *IDS Bulletin*, 27(2), pp. 6-11.

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

Andersson, S. y P. Heywood (2009), “The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International’s Approach to Measuring Corruption”, *Political Studies*, 57, pp. 746-767.

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

Bartholomew, D. (2011), “Factorial Analysis”, en M. Lovric, *International Encyclopedia of Statistical Science*, Berlín: Springer, p. 501.

Brown, T. y M. Moore (2012), “Chapter 22. Confirmatory Factor Analysis”, en R. Hoyle, *Handbook of Structural Equation Modeling*, Nueva York: The Guilford Press, pp. 361-379.

Campante, F., D. Chor y Q.A. Do (2009), “Instability and the Incentives for Corruption”, *Economics and Politics*, 21(1), pp. 42-92.

Cunningham, J. y Z. Ghahramani (2015), “Linear Dimensionality Reduction: Survey, Insights, and Generalizations”, *Journal of Machine Learning Research*, 16, pp. 2859-2900.

Donchev, D. y G. Ujhelyi (2014), “What do Corruption Indices Measure?”, *Economics and Politics*, 26(2), pp. 309-331.

Dreher, A., C. Kotsogiannis y S. McCorrison (2007), "Corruption Around the World: Evidence from a Structural Equation Model", *Journal of Comparative Economics*, 35, pp. 443-466.

El Bahnasawy, N.G. y C.F. Revier (2012), "The Determinants of Corruption: Cross Country Panel Data Analysis", *The Developing Economies*, 50(4), pp. 311-333.

Fodor, I. (2002), "A Survey of Dimension Reduction Techniques", UCRLID 148494, Livermore: Lawrence Livermore National Laboratory.

Goel, R. y M. Nelson (1998), "Corruption and Government Size: A Dissaggregated Analysis", *Public Choice*, 97, pp. 107-120.

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

Hessami, Z. (2011), "On the Link between Government Ideology and Corruption in the Public Sector", ponencia para la Reunión de 2011 de la International Society for the New Institutional Economics.

Hoyle, R. (2012), *Handbook of Structural Equation Modeling*, Nueva York: The Guilford Press.

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

Ko, K. y A. Samajdar (2010), "Evaluation of International Corruption Indexes", *The Social Science Journal*, 47, pp. 508-540.

Lambsdorff, J.G. (2006), "Causes and Consequences of Corruption: What do We Know from a Cross Section of Countries?", en S. Rose-Ackerman, *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 3-51.

LaPorta, R., F. López de Silanes, A. Shleifer y R. Vishny (1999), "The Quality of Government", *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), pp. 222-279.

Long, J. (1983), *Confirmatory Factor Analysis* (vol. 33), Thousand Oaks: Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences.

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

Mungiu Pippidi, A. (2015), *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge: Cambridge University Press.

Neeman, Z., D. Paserman y A. Simhon (2003), “Corruption and Openness”, CEPR discussion papers 4057.

Newman, J. y M. Howlett (2014), “Regulation and Time: Temporal Patterns in Regulatory Development”, *International Review of Administrative Sciences*, 80(3), pp. 493-511.

Pardo Merino, A. y M. Ruiz (2002), *SPSS 11. Guía para el análisis de datos*, Madrid: Mc Graw Hill Interamericana.

Potter, J.D. y M. Tavits (2011), “Curbing Corruption With Political Institutions”, en S. Rose-Ackerman y T. Søreide, *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham: Edward Elgar, vol. 2, pp. 52-78.

Rock, M. (2007), “Corruption and Democracy”, documento de trabajo, Department of Economic and Social Affairs, 55.

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

Rothstein, B. (2011), *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*, Chicago: The University of Chicago Press.

Shukhova, A. y Y. Nisnevich (2017), “Measurement of Validity of Corruption Indices”, documento de trabajo, Basic Research Program, 42.

Tanzi, V. (1998), “Corruption Around the World. Causes, Consequences and Cures”, *IMF staff papers*, 45(4), pp. 559-594.

TI, Transparencia Internacional (2016), “Corruption Perceptions Index 2016: Full Source Description”, disponible en:  
[http://files.transparency.org/content/download/2056/13236/file/CPI\\_2016\\_Source](http://files.transparency.org/content/download/2056/13236/file/CPI_2016_Source)

Treisman, D. (2000), The Causes of Corruption: A Cross National Study”, *Journal of Public Economics*, 76(3), pp. 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, pp. 211-244.

Vargas, D. y F. Cortés (2016), *Dos décadas de marginación en México: Un enfoque longitudinal*, México: PUED-UNAM.

Vogt, P. (2005), *Dictionary of Statistics & Methodology*, Londres: Sage.

You, J.-S. y S. Khagram (2005), “A Comparative Study of Inequality and Corruption”, *American Sociological Review*, 70(1), pp. 136-157.

[\\* Profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE.](#)

[\\*\\* Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales \(Flacso\), México.](#)

[<sup>1</sup> Se ha establecido, por ejemplo, una relación entre el crecimiento económico y los niveles de corrupción. Ante bajos niveles de crecimiento económico se perciben altos niveles de corrupción. Sin embargo, aunque este tipo de explicaciones son comunes en la bibliografía, no pueden llegar a establecer relaciones de tipo causal, por lo que su relación explicativa es confusa, es decir, no se sabe si los niveles de bajo crecimiento económico provocan mayor corrupción, o bien si mayores niveles de corrupción son consecuencia de bajas tasas de crecimiento económico. Para una revisión de estudios con este tipo de planteamientos se pueden revisar You y Khagram \(2005\), Rose-Ackerman](#)

(2006), y Ko y Samajdar (2010).

<sup>2</sup> Las dimensiones de los datos son el número de variables que se miden por cada observación. Cuando se quiere observar un fenómeno que se compone por un gran número de variables, no todas las variables son importantes para la comprensión del fenómeno, o bien se quiere encontrar grupos homogéneos de variables para explicarlo, por lo que se pueden reducir sus dimensiones La reducción estadística de dimensiones consiste en buscar un número mínimo de variables capaces de explicar el máximo de información contenida en los datos (Pardo y Ruiz, 2002; Fodor, 2002; Bartholomew, 2011; Cunningham y Ghahramani, 2015).

<sup>3</sup> El análisis de factores confirmatorios es una técnica del análisis factorial utilizada para modelar fuentes no observables directamente de un conjunto de mediciones, por lo que los índices resultantes modelan comportamientos latentes de un conjunto de variables (Hoyle, 2012).

<sup>4</sup> La técnica de análisis de factores confirmatorios tiene la ventaja de que por su construcción puede tener cargas factoriales que son comparables en el tiempo, cuestión que ha sido criticada en otros índices que no poseen dicha calidad.

<sup>5</sup> En análisis factorial se llama factor a una variable no observada compuesta por un conjunto distinguible de componentes observados, también conocida como variable latente. En este sentido, las cargas factoriales son los coeficientes de dichas variables (Vogt, 2005; Bartholomew, 2008, 2011).

<sup>6</sup> Hay varias ventajas de calcular un índice con la técnica de factores confirmatorios (AFC), sobre todo cuando se trata de explicar conceptos cuya medición es difícil de hacer de manera directa. Además, una cuestión con los resultados de los índices de este tipo es su comparación intertemporal, la cual sí

es posible cuando se aplica el AFC.

<sup>7</sup> Para ahondar en los detalles de la construcción del índice de percepción de corrupción se puede revisar:

[http://files.transparency.org/content/download/2056/13236/file/CPI\\_2016\\_Source](http://files.transparency.org/content/download/2056/13236/file/CPI_2016_Source)

<sup>8</sup> Para llegar al análisis de factores confirmatorios se establecieron diversas pruebas, comenzando por un análisis de factores exploratorios. No es objetivo de este capítulo precisar dicho camino, sin embargo, se debe decir que la selección de variables obedeció a criterios técnicos y teóricos fundamentados. Un criterio teórico que se buscó es que existiera al menos una variable de relación de la corrupción con instituciones donde los estudios han encontrado fuerte presencia de corrupción: partidos políticos, poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como algún tipo de corrupción que, en el contexto de las investigaciones de este libro, venían ad hoc: la importancia de las relaciones en el gobierno, conocidas en México como palancas.

<sup>9</sup> El Alpha de Cronbach es una medida de confiabilidad interna de los datos dentro de un índice. Su medición abarca un rango entre cero y uno (0-1) e indica qué tanto los datos dentro de un índice están intercorrelacionados y cómo estos presumen medir la misma cosa (Vogt, 2005: 7).

<sup>10</sup> El análisis factorial es una técnica de reducción dimensional que agrupa diversas técnicas para formar índices a partir de un conjunto más grande de variables. La técnica utilizada para ello fue la de componentes principales, a fin de obtener un vector propio con la mayor varianza explicada si la reducción de los datos era posible.

<sup>11</sup> El análisis de factores confirmatorios es una técnica estadística de análisis factorial que pretende probar la hipótesis de la existencia de elementos no

observados a partir de un conjunto de variables observadas que, de forma conjunta, manifiestan una posible variable latente (Vogt, 2005). El análisis confirmatorio permite saber el número y cuáles variables observadas establecen un número de variables latentes a través de su covariación conjunta (Brown y Moore, 2012; Hoyle; 2012), asumiendo que los errores de medición pueden estar correlacionados (Long, 1983).

<sup>12</sup> El Banco Mundial ha definido la gobernanza como un elemento esencial para el desarrollo de los países y el funcionamiento de los gobiernos. La propuesta del BM conceptualiza y mide la gobernanza con seis indicadores: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y libre de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción. Para más información, consúltese: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

<sup>13</sup> Con media cero y varianza uno.

<sup>14</sup> El índice de la base de datos de Polity IV indica que en los valores más negativos (-10) se encuentran los gobiernos totalitarios (autocracias), llegando hasta los valores positivos (10) que indican democracias consolidadas. La variable se reescaló para que tuviera valores de 0 a 10, donde diez son los países con democracias consolidadas, mientras que cero representa a los totalitarios.

<sup>15</sup> Se eligieron variables que miden cosas similares a la información con la cual se construye el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, como “los funcionarios en las legislaturas / policías / funcionarios del poder judicial no usan el puesto público para la obtención de ganancias privadas”. Para más detalles sobre las fuentes utilizadas en la construcción del índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional se sugiere revisar el siguiente documento: [http://files.transparency.org/content/download/2056/13236/file/CPI\\_2016\\_Source](http://files.transparency.org/content/download/2056/13236/file/CPI_2016_Source) [transparency.org/content/download/2056/13236/file/CPI\\_2016\\_SourceDescriptio](http://transparency.org/content/download/2056/13236/file/CPI_2016_SourceDescriptio)

<sup>16</sup> Un valor propio es la representación de la varianza acumulada de los factores. La solución inicial es la que acumula más varianza y así sucesivamente, en caso de que el valor propio sea mayor que uno.

<sup>17</sup> Una ventaja de los índices generados por variables latentes es que las cargas factoriales tienen pesos relativos que las hacen comparables con mediciones posteriores, elaboradas con la misma técnica.

## II. La corrupción como construcción socio-organizacional

### Entre doblar la regla y romperla

Nayeli Aguirre,\* Alberto Casas\*\*

y José Antonio Sánchez\*\*\*

### **Introducción**

Entre las sociedades y sus organizaciones se establece un vínculo recíproco y permanente. Las organizaciones son un medio construido por la sociedad para llevar a cabo tareas y objetivos colectivos con relativa eficiencia y certidumbre. Estas organizaciones, tanto públicas como privadas, pueden entenderse como una serie de acuerdos formales e informales mediante los cuales un conjunto de individuos orienta intereses particulares hacia otros. Estos acuerdos en general son de naturaleza compartida, con miras a lograr determinados resultados y de cuya dinámica e interacción pueden surgir nuevos objetivos, propios de la organización. Estas formas colectivas responden a procesos sociales que definen un particular modo de acción. Por lo general, la organización burocrática es el modelo del que parten las instituciones y dependencias gubernamentales para llevar a cabo metas convenientes para sus gobernados. Uno de los tres tipos de dominación legítima explicados por Max Weber es la de tipo racional y dentro de esta puede ubicarse la administración burocrática pura.

Desde una perspectiva casi siempre aceptada, la burocracia weberiana se muestra como la alternativa más efectiva para lograr la dominación y la confiabilidad en los resultados esperados. Sin embargo, en ninguno de los tipos de dominación entendidos por Weber debe asumirse que se trata de modelos aplicables en el ámbito empírico. Son representaciones ideales hacia las cuales

buscan acercarse las organizaciones en la práctica y, aun antes, se trata en mayor medida de un marco analítico para las organizaciones, pero no plantillas que puedan emplearse sobre cualquier grupo de individuos de manera rígida y total.

Las organizaciones son construcciones colectivas que, por su necesidad de adaptación, están sujetas a una persistente dinámica de cambio. Al buscar esta adaptación y sobrevivencia, las organizaciones definen acuerdos, pautas, normas y dinámicas que persiguen su estabilidad como sistema; sin embargo, transitan por caminos que no son del todo predecibles. Esta es una circunstancia recurrente en la medida en que las organizaciones constituyen mecanismos complejos: están alimentadas por individuos cuyo desenvolvimiento configura una red particular de relaciones internas, al tiempo que su interacción y dinámica propias están cruzadas por aquellos entornos, ambientes y grupos de los que las personas forman parte. Las reglas se apropian, a través de la acción cotidiana, pero también sufren alteraciones.

Doblar la regla o rule bending es un fenómeno que forma parte de los patrones inherentes a las organizaciones. Además, el rompimiento de la regla o rule breaking es una posibilidad que siempre está presente como violación de un lineamiento normativo y la desviación de la pauta organizacional. El rompimiento parece estar más alejado del comportamiento aceptable y predecible de lo que las organizaciones están dispuestas a reconocer. No obstante, si la elección organizacional no puede suprimir cierto grado de modificación de la norma, ¿hasta dónde se puede doblar una regla sin que su existencia funcional vaya en contra de las pautas organizacionales? De manera similar conviene preguntarse hasta dónde puede una regla soportar su doblamiento y, aun así, evitar la ruptura y eventual desviación organizacional.

Por lo general, el debate sobre la desviación y el rompimiento de las reglas organizacionales ha girado en torno al carácter dicotómico que la desviación puede permitir (desviación positiva y negativa), de su compatibilidad con las dinámicas sociales, así como de su carácter explicativo (simplificación o sobredimensión del análisis). El tema de la desviación social y las conductas que la propician está vinculado de manera central con la brecha marcada por el rule bending y el rule breaking. Los dilemas del doblamiento y ruptura de una regla se transforman en los dilemas de la desviación organizacional.

Conviene conectar, en este punto, el contexto comentado con el fenómeno de la corrupción, estudiado desde diferentes perspectivas en este libro. Sin ahondar en

precisiones, puede entenderse que un acto de corrupción consiste en el comportamiento de un individuo que infringe ciertas reglas para conseguir un beneficio personal, distinto de los fines organizacionales. Quien realiza una práctica calificada de corrupta puede hacerlo en la medida que rompe una regla —procurando que dicha transgresión sea lo menos evidente posible— o actuando al filo de lo establecido en las reglas organizacionales, doblándolas de modo que parezca hacer lo que se espera de él. Sin embargo, es una simplificación equivocada considerar que toda desviación de la regla constituye por sí misma un acto de corrupción. Los miembros de una organización pueden desviar su comportamiento esperado como contingencia ante algún evento determinado con la intención de que la organización cumpla sus propósitos.

El planteamiento anterior condensa la naturaleza compleja de estudiar el doblamiento y rompimiento de las reglas organizacionales. Se trata, en su mayoría, de actos que no tienen registro alguno y, en el caso de la corrupción, existe un gran interés por evitar dejar cualquier rastro. Es en esta zona gris, hasta ahora muy poco explorada, donde se ubican las preguntas planteadas antes. Por un lado, discernir entre el doblamiento de las reglas con fines individuales u organizacionales es complejo, por otro, identificar actos de corrupción es difícil debido a su naturaleza oculta. Ambos fenómenos ocurren en una zona incierta que es interesante conocer y analizar, con el propósito de identificar y precisar los momentos que anteceden y suceden al hecho corrupto.

Debe aclararse, para facilitar la comprensión del texto, que el concepto de regla se entiende aquí como una norma jurídica que establece parámetros y determina límites para el comportamiento de los individuos dentro de una organización, es decir, está asociado exclusivamente a reglas formales. Aunque en las organizaciones es normal que se configure un conjunto de reglas informales en la práctica cotidiana, los conceptos de bending, breaking y corrupción se refieren en particular a las reglas formales de la organización.

Este capítulo es sobre todo conceptual, por lo que está enfocado en la comprensión de las características de algunos conceptos relacionados con la desviación colectiva de las normas y los factores que la propician. Estos conceptos son rule bending, rule breaking y corrupción. Aunque todos constituyen desviaciones de la norma, pueden distinguirse ciertas similitudes y diferencias entre ellos.

Para una mejor exposición de este tema se emplea una metáfora, considerada por

los autores en su forma estrictamente funcional. La metáfora consiste en una pendiente o resbaladilla que las organizaciones enfrentan en el desarrollo de sus actividades cotidianas, y es la corrupción el fenómeno cuya posible materialización está siempre presente. Se trata de una suerte de castigo de Sísifo<sup>1</sup> aplicado al esquema organizacional. Como cualquier estructura de este tipo, el esquema diagonal se compone de tres partes principales: una cúspide, una pendiente y una base. La primera constituye el modelo burocrático del ideal weberiano en donde las reglas son casi exhaustivas, los miembros de la organización las conocen y están plenamente apegados a las mismas. El punto opuesto es la base de la pendiente, en la que existe un claro rompimiento de las reglas de la organización y el objetivo de romperlas también se identifica de forma clara, es decir, aquí se encuentran aquellos actos que pueden ser típicamente calificados como corruptos. Por último, la pendiente tiene una zona gris en la que se desconoce el punto en el que la organización comienza la alteración más ligera de lo establecido de manera formal. Como en toda pendiente, lo que en un principio parece un movimiento descendente suave puede terminar en un desplazamiento vigoroso del que los miembros de la organización pueden perder el control.

De forma análoga, este capítulo está estructurado en tres secciones. La primera está dedicada a la parte más alta de la resbaladilla, es decir, el esquema ideal de las organizaciones. En esta se presenta una breve exposición del papel que desempeña el ideal burocrático weberiano para las organizaciones, así como una reflexión acerca de la posibilidad y la deseabilidad que este enfoque tiene en su intento de evitar por completo el doblamiento de las reglas en las organizaciones.

En la parte media de la inclinación, la segunda sección profundiza en los conceptos de doblamiento y rompimiento de las reglas para conocer sus características y los factores que permiten o favorecen su existencia, así como para indagar si existe una frontera distinguible entre ambos conceptos. Esta es la parte central del capítulo, pues expone una variedad de formas en que los individuos pueden desviarse del ideal weberiano: desde un movimiento sutil e inconsciente hasta uno dinámico y agresivo, los cuales pueden doblar levemente o quebrar con firmeza las reglas.

La tercera sección está destinada a la reconstrucción del concepto de corrupción y su análisis a la luz de las ideas de flexibilización y rompimiento de las reglas como un proceso normalizado y sistemáticamente sujeto a la construcción y al acuerdo social. Este constituye un mirador útil para aproximar la relación que

existe entre el doblamiento y el rompimiento de las reglas, así como para entender las semejanzas y diferencias que existen respecto del concepto de corrupción.

El capítulo concluye con una síntesis de las tres secciones y una serie de preguntas formuladas a partir de sus planteamientos. Además, incluye una reflexión acerca de la utilidad del conocimiento de la zona gris de rompimiento de las normas en la creación de mecanismos o estrategias para el control de la corrupción.

## **La cúspide como ideal weberiano, ¿un estado puro deseable y posible?**

Como se explicó en la introducción, el punto al que Sísifo pretende llevar la roca que empuja es el más alto, la cúspide. Es evidente que se trata de un estado al que debe llegar escalando, con mayor o menor dificultad, desde la base. Del mismo modo, una organización no aparece de manera espontánea en dicho extremo superior, sino que intentará, en su diseño, ascender de forma progresiva al mismo y se verá continuamente en un incierto y descontrolado viaje hacia abajo para llegar, en ocasiones, a la base de la pendiente, donde el rompimiento de las reglas ha derivado en actos de corrupción evidentes.

### **Las características de la organización burocrática weberiana**

Conviene explicar en qué consiste el extremo superior de la pendiente, la cual puede entenderse como la antítesis de la base. El ideal weberiano de una organización corresponde a la figura de dominación racional conocida como la “administración burocrática pura”. Es destacada por el propio Max Weber (2002) como la forma de dominación u organización más efectiva, considerando aspectos como disciplina, cualidad de cálculo y aplicabilidad relativamente uniformes.

La burocracia weberiana es certera, en términos teóricos, porque al tiempo que busca la consecución de objetivos organizacionales, produce menor incertidumbre en su operación cotidiana. Ambos efectos se consiguen, de acuerdo con Weber, mediante una estricta jerarquía de competencias y habilidades, además de una relación contractual que no sólo conmina a los

miembros de la organización a desempeñar una tarea única y profesional, sino que separa a la persona del cargo que ocupa en la organización. El efecto de colocar el conocimiento técnico y experto como piedra angular de la organización y jerarquía en la burocracia weberiana produce una reducción de la incertidumbre, al confiar en que las decisiones que se tomen por expediente y basadas en el conocimiento serán siempre más calculables, impersonales y predecibles que en cualquier otro tipo de dominación.

Puede entenderse, de este modo, que la burocracia pura lo es cuando quienes la conforman son elegidos con base en sus capacidades técnicas y cuando las decisiones que los profesionales toman están basadas y son legitimadas por un proceso racional y calculable de decisión. En la medida en que las decisiones y los resultados de una organización son calculables y predecibles, esta se acerca un poco a la burocracia pura.

Esta forma de dominación es un modelo aspiracional en las organizaciones modernas, porque busca la separación de la persona respecto al rol organizacional que juega, mediante la decisión técnica y profesional. Al igual que Sísifo, los miembros de las organizaciones tienen la obligación de cumplir el conjunto de reglas formales en el desempeño de sus funciones, dentro de ambientes donde coexisten reglas informales que, en la práctica, llegan a ejercer mayor presión sobre su comportamiento. La burocracia es un tipo de dominación racional-legal que convive con otras formas de dominio que resultan legítimas, como la organización, la existencia de cuerpos colegiados, designaciones y formas mixtas como la burocracia electiva, entre otros (Barenstein, 1982).

En este punto, conviene incluir un elemento que aporta sentido a esta búsqueda de disciplina y legitimidad. Tal elemento no está contemplado en el marco analítico de Weber, pero parte de su base y se complejiza en la medida en que se relaciona con ella. Las organizaciones están conformadas por individuos que han sido convencidos de la idoneidad de trabajar colectivamente para conseguir fines determinados previamente, pero que no son capaces de neutralizar o apagar de manera absoluta sus propios intereses, deseos y aspiraciones.

Al tiempo que buscan hacer coincidir sus intereses personales con los organizacionales, los individuos que integran las organizaciones toman decisiones en escenarios de incertidumbre donde se espera que cumplan con un rol determinado y, por eso, están constantemente enfocados en permanecer en la organización. Juegan estos roles organizacionales a partir de lo que consideran

que se espera de ellos como colaboradores y lo hacen con más o menos incertidumbre porque se trata de individuos que tienen no sólo aspiraciones personales, sino también mayor o menor experiencia en determinadas tareas, conocimiento variable de la naturaleza del trabajo que desempeñan e información incompleta al momento de tomar decisiones. Estas características conforman lo que Simon (1949) denomina “racionalidad limitada”. De ahí que, en un escenario incierto, de información incompleta, donde los miembros de una organización buscan satisfacer metas personales y colectivas, al tiempo que se concentran en hacer aquello que se espera de ellos para permanecer en la organización, sea tan importante garantizar que las decisiones que se tomen al interior de la misma sean calculables, predecibles y estén basadas en el conocimiento y el pensamiento racional. Es esta búsqueda de dominación la que perfilaba Weber en su modelo teórico, y es también la principal paradoja de las reglas y su cumplimiento por los individuos en la organización.

### **La inasible cúspide organizacional**

Tras revisar el modelo ideal como cúspide dentro de la figura de la pendiente organizacional de Sísifo, la pregunta más evidente podría ser, ¿por qué alguien querría abandonar la búsqueda del ideal? Dicho de otro modo, ¿por qué desearían apartarse del ideal organizacional quienes diseñan estructuras, normas y dinámicas de trabajo colectivo?

Se trata de un planteamiento que puede responderse desde dos vías. Una de ellas se refiere a la imposibilidad de alcanzar el ideal, en tanto que la segunda concierne a su indeseabilidad. La primera tiene que ver con la idea de racionalidad limitada de los individuos dentro de una organización, quienes buscan la consecución de ciertos objetivos colectivos, pero también sobrevivir o permanecer. La segunda considera la organización como un entramado todavía más complejo, donde no aplican recetas o estructuras rígidas, y donde no puede juzgarse de manera clara cuándo una desviación debe entenderse como una estrategia de un individuo o grupo de individuos por perseguir fines personales en perjuicio de la organización, y cuándo se trata de intentos por hacer lo que este individuo o grupo entiende que debe ser su rol en la organización. En este contexto, tampoco está claro cómo el individuo o grupo se mantiene a sí mismo afianzado a dicho rol y a la propia organización.

El distanciamiento entre una organización real y el ideal burocrático weberiano lo plantean Crozier y Friedberg (1977) como el problema fundamental de la

cooperación en la acción colectiva. Para los autores, la organización no es la aplicación formal y uniforme de un modelo racional, sino una negociación y un constante regateo entre quienes la forman para lograr acuerdos contingentes de acción colectiva. Parten del supuesto de que las organizaciones son una relación compleja de poder, debido a que están conformadas por actores que buscarán acaparar el mayor poder posible para maximizar su bienestar dentro de un sistema de reglas establecido. Esta concepción del individuo se funde con la de Simon (1949) y agrega que los actores en una organización no sólo tienen fines particulares, sino que, dada la racionalidad limitada que es parte de su naturaleza, dichos fines pueden incluso ser contradictorios, no sólo con los acordados colectivamente para la organización, sino con los propios fines particulares. Además, al formar parte de una organización, los actores acuerdan reglas para reducir la incertidumbre y producir con mayor confiabilidad ciertos resultados.

Sin embargo, al aplicarse un sistema de reglas se producen dos efectos de manera simultánea. El primero de ellos es la limitación de la incertidumbre en el accionar de cada uno de sus miembros, de manera diferenciada. El segundo es producto del primero: al aplicar ciertas reglas, el actor identificará de manera natural los espacios de libertad que se mantienen al margen de dichas reglas. Esa libertad, concebida por Crozier y Friedberg (1977) como la capacidad de los individuos para mantener imprevisible su comportamiento, es la raíz de su poder en la organización. De ahí que, al tiempo que las reglas formales en una organización regulan las relaciones de poder, también las potencian.

Friedberg (1993) plantea un elemento más que abona a la complejidad organizacional. Además del conjunto de reglas y la relación de poder y negociación que produce el sistema formal, existe otro sistema de reglas de juego y regateo que los actores practican de manera natural y constante para mantener su esfera de incertidumbre, de libertad y, por ende, de poder. Este conjunto paralelo de reglas, que la organización no establece de manera formal, es en la mayoría de los casos todavía más grande, más complejo y más fuerte que las reglas formales. Puede entenderse como un conjunto de normas informales según las cuales los individuos están dispuestos a actuar y negociar de manera cotidiana.

Para resumir la explicación sobre la imposibilidad del ideal burocrático, conviene enfatizar que las organizaciones no son construcciones rígidas y racionales, sino acuerdos temporales y negociados entre individuos de

racionalidad limitada que buscan la consecución de metas individuales y organizacionales, al tiempo que persiguen mantener o aumentar su esfera de incertidumbre y libertad en el comportamiento al interior de la organización. En tanto se conforme por individuos, la organización estará siempre fuera del ideal weberiano ya explicado.

Al tratar conceptos como el doblamiento de normas o su rompimiento, la concepción de las reglas formales e informales y el poder que radica en ellas es de especial interés. Crozier y Friedberg (1977) consideran que se trata de entramados de acuerdos y negociaciones que buscan el equilibrio entre maximizar la incertidumbre y la libertad sin quedar fuera de la organización. Un regateo o estiramiento demasiado radical de las reglas —formales o informales— sería comprendido, dentro de la organización, como un fenómeno de rompimiento del delicado equilibrio de negociaciones entre los actores, y supondría la salida de quien lo provoque. El doblamiento de las reglas, según estos autores, no es otra cosa sino tratar de mantenerse dentro de la organización —dentro del juego de reglas formales— estirando al máximo posible su comportamiento en la negociación informal con otros actores. No debe entenderse, sin embargo, que la búsqueda de libertad sea únicamente una simple lucha por conseguir objetivos particulares. Un actor puede practicar el doblamiento de reglas porque considera que es la mejor táctica para permanecer en la organización, o porque juzga que ha encontrado un mejor modo de conseguir objetivos colectivos. En las secciones siguientes se desarrolla esta idea.

Dejando de lado el aspecto de la imposibilidad, conviene preguntarse qué tan deseable sería alcanzar la cúspide ideal burocrática, aquella que, de acuerdo con la metáfora empleada en este capítulo, está perfectamente blindada ante desviaciones y, más aún, ante el rompimiento de las reglas. Como puede entenderse ahora, las organizaciones son bastante más complejas que el ideal teórico en el que la jerarquía y la dominación se consiguen de manera contractual y se legitiman mediante el conocimiento y la especialización. Sin embargo, el hecho de que una organización no esté en la cúspide de la colina de Sísifo no implica necesariamente que se encuentre en el extremo opuesto de la misma; es decir, una organización puede ser eficiente, sobrevivir y conseguir sus fines sin ser teóricamente ideal o, más todavía, debido a que no es teóricamente ideal.

En párrafos anteriores se planteó la reflexión de que los actores buscan ampliar o

mantener su libertad en los resquicios que las reglas formales de una organización producen. La imprevisibilidad del comportamiento es, en realidad, la esfera de libertad de un individuo y, en tanto la mantenga, conservará también cierto grado de poder. Sin embargo, es necesario insistir en que un actor no empleará su poder dentro de la organización sólo para satisfacer sus propios intereses. Aunque ningún individuo estará exento de tener una racionalidad limitada, deseos y egoísmo, también es cierto que ha accedido a participar en una organización de manera voluntaria porque le conviene trabajar en fines acordados de manera colectiva (Luhmann, 1997).

Los intereses de un actor por mantener su esfera de libertad y permanecer en la organización son constantes y constituyen dos razones por las cuales un individuo podría buscar el doblamiento de las reglas. Con esta lógica, si un actor busca mayor libertad en los espacios libres de las reglas formales o en el amplio terreno de las normas informales, puede doblar las normas para conseguir más poder para sí o para alcanzar alguna meta individual —caso evidente en un acto de corrupción, porque el actor procura que el doblamiento o rompimiento de una regla lo beneficie a él mismo o a un grupo.

Sin embargo, hay al menos una tercera razón por la que el actor podría actuar de manera imprevisible y doblar las reglas formales sin perseguir metas particulares y sin salir de la organización. Los miembros de una organización pueden considerar que determinada acción establecida en las reglas formales no es la más efectiva o la más eficiente para conseguir un objetivo en particular. Llegar a una conclusión como esta para un actor implica una serie de razonamientos derivados de la práctica cotidiana, a la que el seguimiento regular de las reglas formales lo conducen. Según su razonamiento —i.e., racionalidad limitada—, existen otras maneras de llegar al mismo resultado, y ponerlas en práctica no afecta necesariamente a nadie ni a los fines organizacionales.

Así, el doblamiento de las reglas, aunque aumenta el grado de imprevisibilidad de un individuo, no necesariamente tiene como finalidad el beneficio personal. Los miembros de una organización han elegido trabajar como un colectivo y conseguir resultados también establecidos en conjunto. Para permanecer en la organización y hacer cuanto se espera de él, un actor puede poner en marcha estrategias y acciones que, si bien no rompen de manera radical las reglas establecidas, no están previstas de manera formal.

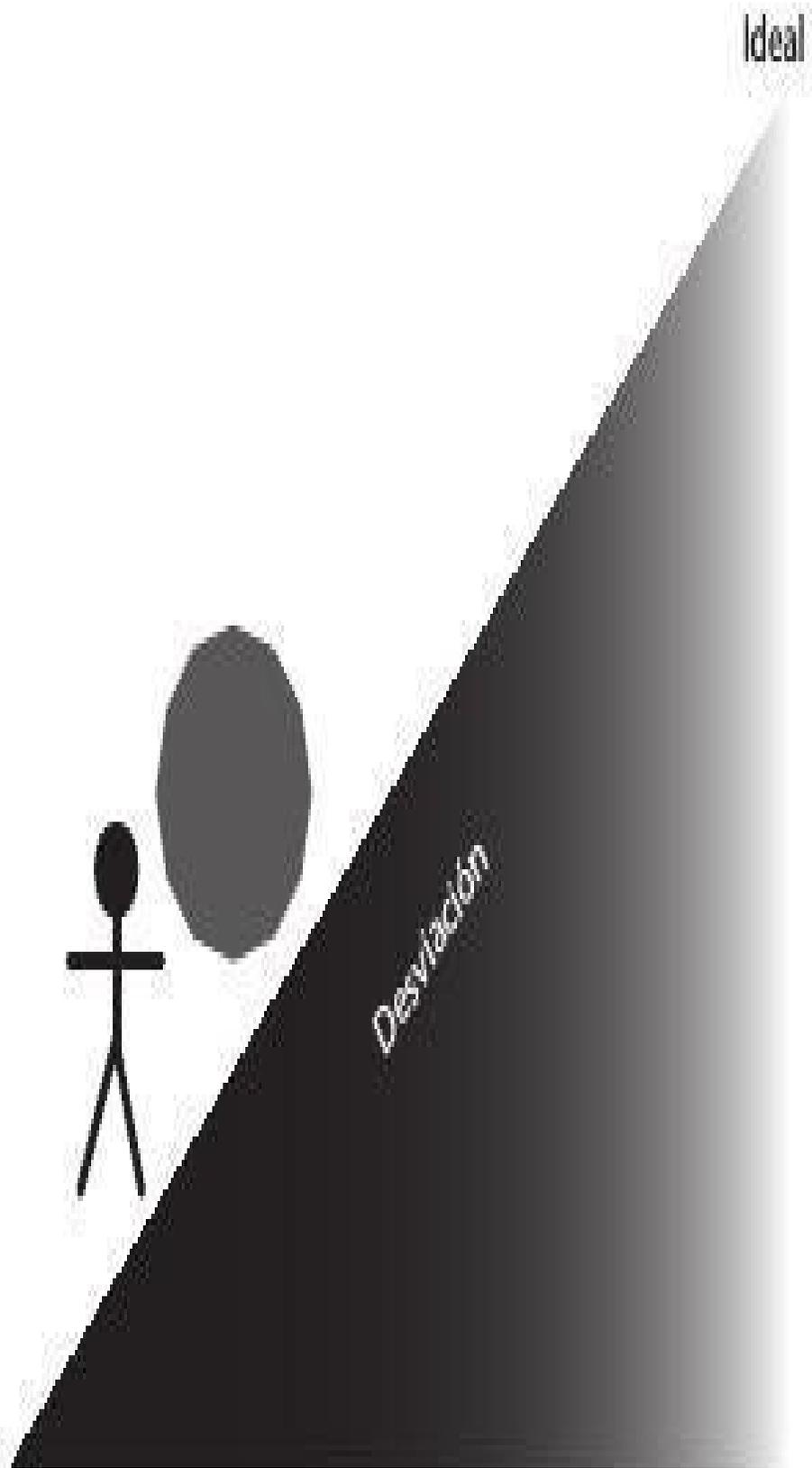
Dado que un individuo es quien practica de manera cotidiana ciertas acciones

bajo las reglas formales, también es quien mejor conoce qué resultados producen dichas acciones y, en algunos casos, su razonamiento sobre cómo llevar a cabo ciertas tareas de manera más efectiva es correcto. Es en este punto donde puede encontrarse la indeseabilidad del ideal teórico weberiano. Dado que las organizaciones no son estructuras rígidas inalterables, compuestas por autómatas cuyos fines son idénticos a los de la organización y donde la desviación es inexistente, los actores reales deben poner en práctica tácticas y negociaciones que les permitan conservar cierto grado de poder y, al mismo tiempo, mantener viva a la organización y conseguir metas comunes. Si se sigue esta lógica, las desviaciones y el doblamiento de reglas no son sólo imposibles de eliminar, sino que además son parte de las razones por las cuales una organización sobrevive. Al respecto, es pertinente preguntarse, por ejemplo, dónde sucederían las innovaciones que conducen a nuevas prácticas eficientes si no existiesen espacios para las desviaciones en la organización.

Conviene finalizar este apartado volviendo a la metáfora del castigo de Sísifo. Toda vez que las secciones siguientes desarrollarán los dos momentos restantes de la misma, es necesario precisar que una organización que se desplaza desde un punto cercano a la cúspide hacia abajo lo hace, en ocasiones, de manera inadvertida, a ritmos desconocidos y con un control incierto de la caída. Y aunque la pérdida de control en una pendiente pronunciada es inminente, para efectos de esta metáfora, las organizaciones no necesariamente siguen un camino único hacia abajo, sino que desafían la gravedad subiendo y bajando en la parte más gris e incierta de la resbaladilla: la pendiente.

## **DIAGRAMA II.1. Metáfora: el mito de Sísifo aplicado al esquema organizacional**

Rompimiento



Ideal

*Fuente: Elaboración propia.*

## **Entre el doblamiento de la regla y su rompimiento**

Las organizaciones están sujetas a un proceso de constante formulación, decisión, interacción y reiteración. Si asumimos que una organización define sus pautas y líneas de funcionamiento (rules) con la intención de asegurar la subsistencia propia como ente colectivo, es posible afirmar que la corrupción — entendida aquí como breaking— implica el rompimiento de un componente vital dentro del plano institucional constituido. Sin embargo, el rompimiento de las reglas sólo es el acto culminante de un proceso mucho más difuso y complejo, antecedido siempre por una conducta alterna que difiere de la norma. De esta manera, antes del rompimiento está la desviación, aunque eso no implica siempre una graduación, puesto que el rompimiento directo siempre está presente.

Ante esta situación inevitable en que incurren las organizaciones, es preciso adentrarnos en los niveles microsociales, colectivos y culturales que construyen un sentido de organización (Weick, 2001) y una cultura de integración en la misma (Patterson, 2014), así como en las acciones que se realizan para mantener su dinámica de funcionamiento (Kelman, 2006). Todo comportamiento dentro de las organizaciones debe entenderse como un proceso interconectado e incesante, en el cual las influencias de cambio se dirimen en un ambiente construido colectivamente, estable y compartido, así como dentro de un proceso pragmático de activación con el contexto (Patterson, 2014: 6).<sup>2</sup> De esta forma, es necesario hacer una exposición general de las organizaciones como organismos enfrentados a una toma de decisiones que generalmente se sitúa frente a la desviación y el rompimiento de las normas; así como ubicar este rasgo, propio de las organizaciones, y la manera en que toman decisiones, dentro de un ambiente social que promueve la existencia creciente de organizaciones con cierta flexibilidad.

### **Frente a la desviación y el rompimiento**

De acuerdo con Becker (2005), todos los grupos sociales marcan una diferencia

de comportamiento por medio de reglas, “diferenciando las acciones ‘correctas’ de las ‘equivocadas’ y prohibidas”, delimitando a todo infractor como “una persona especial, como alguien incapaz de vivir según las normas acordadas” (Becker, 2005: 21). Por lo general, la visión sociológica entiende la desviación como una infracción de las normas socialmente acordadas, motivo por el cual su existencia está casi siempre asociada a la sanción como respuesta. De esta manera, la relación expone al menos tres componentes principales de la desviación: 1) el formulador de la norma (sociedad, organizaciones y grupos que comparten un precepto común), 2) la regla misma (como expresión de acuerdo y delimitación de conducta) y 3) el infractor (cuya acción distingue el acto como infracción y la circunstancia como componentes de la desviación).

Independientemente de que la noción de acuerdo social distingue entre quien formula la norma y quien la infringe, la existencia de reglas siempre exige la elección de su aceptación o rompimiento. No obstante, quien infringe una disposición colectiva no siempre lo hace guiado por la acción consciente de su rompimiento y sí por la búsqueda de cierto beneficio —sea de carácter individual o grupal—, o bien por la pertenencia colectiva que el individuo suscribe entre la diversidad de espacios a los que pertenece. Como señala Becker (2005: 27), “la gente pertenece a muchos grupos simultáneamente. Una persona puede romper las reglas de un grupo por el simple hecho de atenerse a las reglas de otro”. De esta manera, la posibilidad de beneficio complejiza la versión sancionada de la desviación y lleva a hacer un contraste entre las derivaciones que comparten un impulso positivo y aquellas que pueden asumirse como promovidas por un impulso negativo.

Desviación y rompimiento siempre son una influencia social que depende del cruce de grupos, atribuciones, reglas y afinidades en que participa un agente particular o colectivo. Los individuos no pertenecen a espacios ni grupos homogéneos, participan en escenarios diversos que pueden afectar su desenvolvimiento en otras áreas. Desde esta perspectiva, la desviación y el eventual rompimiento son una posibilidad permanente. En términos sociales, es posible afirmar que tanto la desviación como el rompimiento son expresión de las dinámicas organizacionales, en la medida en que interactúan con sus ambientes internos y externos.

Según Kelman (2006), es posible identificar tres procesos cualitativamente diferenciados de influencia social: el cumplimiento, la identificación y la internalización. Los tres tienen su respectivo vínculo con el esquema normativo

y de funciones que enfrentan tanto los individuos como las organizaciones. De esta forma, las reglas de los individuos, las funciones y la orientación de valores en un sistema —que están vinculados con la capacidad de cumplimiento, identificación e internalización que tienen sus integrantes— “predicen diferentes reacciones a sus propias violaciones de los estándares sociales, diferentes formas de participación personal en el sistema político y diferencias en la actitud hacia las autoridades y la disposición a obedecer” (Kelman, 2006: 1).

Los componentes elementales de esta relación —norma y desviación— también pueden verse como componentes asociados. En primer lugar, la desviación se plantea como un concepto general que siempre está frente a una regla cualquiera; como una modificación de la forma en que tal regla se percibe. En segundo lugar, el rompimiento de la regla puede entenderse como una desviación frente a una regla concreta, como expresión del cambio de fondo que hay frente a una regla particular, un hecho que generalmente recibe una reacción negativa y que está asociado con la noción de corrupción.

### *El concepto de la desviación social*

Cuando se habla del concepto de desviación, en general se expone una relación tácita entre formulador-infractor, la cual está mediada por la capacidad formal que tiene un lineamiento, sistema o regla. La regla mediadora siempre aparece como vínculo, independientemente de que haya sido impuesta, aceptada o compartida. La desviación casi siempre se manifiesta en alguno de dos sentidos, en seguimiento del beneficio de la organización (desviación positiva), o bien como rechazo y enfrentamiento a la misma (desviación negativa).

El análisis de la desviación en las organizaciones, así como su traducción en actos culminantes que pueden calificarse como corruptos, no se limitan a la incorporación de un regreso a la desviación negativa como espacio de análisis. Al establecer la oposición entre desviaciones positivas y negativas se abre una gama de situaciones intermedias, las cuales dan sustancia a diversos matices de la desviación, partiendo siempre de sus expectativas sociales. Con este enfoque, toda superación de las expectativas sociales queda vinculada al carácter positivo de la desviación, mientras que las violaciones colectivas de dichas expectativas se alinean con su carácter negativo.<sup>3</sup>

### **El rompimiento de la norma**

Frente a toda norma siempre está la posibilidad de su rompimiento. La transgresión de una norma puede deberse a un intento por resolver un problema no previsto o a un deseo de innovar, lo cual no podría considerarse como un acto de corrupción. En cambio, si un funcionario utiliza el incumplimiento de una norma como un medio para apropiarse ilegítimamente de un bien, entonces nos encontraríamos frente a un acto de corrupción. Esto es, todo acto de corrupción implica una desviación de la norma, pero no toda desviación de la norma es un acto de corrupción. En tal sentido, la corrupción implica un rompimiento de la norma en un acto dirigido a un propósito distinto del de la posición que una persona ocupa dentro de la organización.

La corrupción, pues, incluye actos de desviación de la norma con objetivos que claramente se reprueban socialmente. No obstante, en la práctica, puede ser difícil distinguir entre un rompimiento de las reglas con el fin de innovar o resolver problemas y una desviación de las mismas con fines egoístas (Arellano, 2016). Así, es posible afirmar con Wedel (2012) que la corrupción puede reconceptualizarse para abarcar nuevas formas de observación, entenderse de manera dinámica y adaptarse mejor a una era actual que parece enfatizar mecanismos de rendición de cuentas sin que los resultados positivos sean del todo identificables.

No resulta extraño que una de las mayores dificultades para atender la corrupción sea su identificación puntual (Johntson y Paniagua, 2005). La corrupción no sólo es un problema que se experimenta en la vida cotidiana, también se reproduce, alimenta e interioriza en ese plano. Rózsa (2009) señala que la corrupción moldea o enmarca una decisión que supedita los intereses sociales a los intereses privados. En el mismo sentido, Anand, Blake y Mahendra, (2004) definen este problema como el acto en el cual una persona, valiéndose de su posición organizacional o de autoridad, rompe las normas aceptadas socialmente para obtener ventajas para sí o para la organización. Otros autores, como Espinosa (2015), explican que el objeto detrás de un acto de corrupción es obtener un beneficio privado, por eso una parte considerable del ideario popular observa o entiende que los actos corruptos suelen desarrollarse en secreto, pues son reprobados por la sociedad y el marco normativo que la rige. Sin embargo, este tipo de actos no se remiten al mero acto individual, sino que pueden construirse a partir de un entramado colectivo e institucional que estimula la presencia de actos corruptos y cuya repetición termina por generar ese terreno oculto y propicio para la corrupción.

### **Desviación y rompimiento: Los alcances de la flexibilidad**

La brecha que dibuja la separación entre doblar y romper las reglas está vinculada con la proyección que una organización o sociedad determinada tiene acerca de sí misma, a través de sus órganos institucionales,<sup>4</sup> es decir de sus reglas, pautas y acuerdos, así como del grado de acción y desviación que se permite dentro de ellas. Por supuesto, esta diferencia también se mantiene en la aceptación y el rechazo que existe sobre las categorías de la desviación positiva y negativa.

Quienes cuestionan la viabilidad teórica y práctica de la desviación positiva por lo general someten a prueba la consistencia lógica del término, además de establecer una diferencia respecto de los conceptos de partida para la desviación social. Sagarin (1985) cuestionó rápidamente los intentos de Dodge (1985) por fijar el concepto, al calificar la desviación positiva como un oxímoron. Sagarin sostiene que Dodge confunde los términos de desviación (*deviance* y *deviation*), donde la desviación como violación (de normas, que exige una respuesta negativa) no empataría necesariamente con la desviación como variación (donde la gama de desviaciones incorpora diferentes aspectos que vuelven más difícil articular una respuesta inmediata y contundente). Goode (1991) retoma este argumento y refuerza la crítica de Sagarin sobre la inconsistencia del concepto positivo de la desviación.

Goode considera que los defensores del *positive deviance* han tenido que asumir una doble forma de la desviación. Al seguir una pauta normativa, la sociedad o grupo social pone reglas susceptibles de castigo ante su eventual ruptura. Sin embargo, existen acciones negativas como reacción a la norma que pueden considerarse o no como una violación, sin importar la sanción que puedan recibir,<sup>5</sup> del mismo modo que si una desviación tuvo consecuencias positivas para la sociedad o genera cambio social, eso no legitima la existencia propia de la desviación positiva (Goode, 1991).

Por último, las intenciones complementarias de la desviación positiva, que ya habían sido cuestionadas por Sagarin como redundantes, fueron calificadas por Goode como una trampa de palabras que, de forma consciente o inconsciente, terminó por restar precisión al concepto de la desviación social. Según Goode, en su preocupación por desarrollar un complemento preventivo para el análisis de la desviación social, los autores de la desviación positiva y negativa han creado un terreno donde nada es propiamente estable.

De esta forma, el tema de la desviación social y las conductas que la propician están vinculadas de manera central con la brecha que hay entre el rule bending y el rule breaking. Los dilemas del doblamiento y ruptura de una regla se transforman en los dilemas de la desviación organizacional. La brecha que deja la distinción entre doblar y romper las reglas está vinculada con la proyección que existe de la desviación social, de los parámetros de análisis y de la batalla que también tiene lugar dentro del espacio de símbolos, dinámicas de poder y relaciones diversas que subsisten al interior de las organizaciones, donde las personas se desenvuelven e interactúan.

Esta relación entre bending-breaking es cada vez más frecuente en organizaciones que se alejan de los procesos estandarizados y requieren mucho más el trato personal y la prestación de servicios como componentes de sus funciones. En este tipo de organizaciones (generalmente públicas, aunque también muchas de la iniciativa privada), las decisiones personales de quien ofrece determinado servicio están muy cerca de la desviación de la norma, pero al mismo tiempo tienen una connotación de desempeño organizacional que no puede calificarse de manera categórica como un acto negativo. De la misma forma, cada vez es más difícil que las organizaciones se mantengan al margen de la modificación de su entorno, lo que implica que la presencia actual de las organizaciones es resultado de una modificación anterior.

El paso decisivo del doblamiento hacia la ruptura se produce en un ámbito difuso, pues, al final, no es un corte de ilegalidad tajante, sino una idea socialmente negociada. Hasta cierto punto, se trata de plantear la falacia del burócrata weberiano, el cual se ha entendido no como un modelo, sino como una aspiración, y se modifica de manera circunstancial bajo negociaciones recurrentes, sean tácitas, implícitas, formales o informales, que reconstruyen los procesos colectivos de acuerdo social.

#### **Desviación interna, conflictos y cambios**

Sean colectivas o individuales, todas las acciones tienen características propias que hacen de ellas una desviación —que puede integrar fines positivos o negativos—, cuya repetición termina por convertir la dinámica de flexibilización en un proceso de rompimiento. Debido a estas características, es posible afirmar que no hay organización sin doblamiento de las reglas. Su existencia —espontánea o surgida de la interacción organizacional— es un componente que se presenta como un factor normal de las organizaciones. Así, el doblamiento de

las reglas aparece como una puerta hacia la corrupción: el doblamiento es lo normal y eso pone en crisis la investigación tradicional acerca de la corrupción.

Desde la perspectiva de la desviación, la corrupción parte de una percepción primaria y un intercambio recíproco. De acuerdo con Dryden y Miller (2015: 189), “el uso percibido de la influencia social en la toma de decisiones de grupo moldea las impresiones [...] de la decisión y el nivel de cohesión reportado en los grupos de toma de decisiones en el lugar de trabajo”. En cuanto percepción, las desviaciones internas se producen a partir de una expectativa respecto de las influencias normativas que observan; en cuanto intercambio recíproco, es posible decir que el cumplimiento o la desviación de una norma se produce cuando un individuo acepta la influencia de otra persona para lograr una acción favorable de su parte, del producto de la acción o por su aprobación (Kelman, 2006). En efecto, “las desviaciones de los estándares [...] pueden convertirse en violaciones, frases, expectativas de rol o valores, dependiendo del nivel en el que se ha vuelto a asociar (cumplimiento, identificación o internalización) y está representada en la estructura cognitiva de la persona” (Kelman, 2006: 12).

En este sentido, las reglas, los roles y los valores constituyen un proceso que, al interactuar con los esquemas culturales internos y externos de las instituciones, integra un esquema colectivo que puede proponer un estado de legitimidad (formal e informal). El carácter recíproco de las relaciones parece sistematizar la aceptación, la aprobación, el ocultamiento o la simple normalización de un acto o desviación, sean estos positivos o negativos, como puede suceder con la corrupción cuando entra en un espectro de aceptación de su existencia, aunque se trate de un acto abiertamente reprochable.

#### **Doblar la regla**

El rule bending puede verse como cerca de la flexibilidad y la desviación social dentro de las organizaciones. Se trata de una zona gris donde la organización no tiene el control completo de las acciones y quizá la única mediación sea la interacción recíproca.

En este terreno entre las formas que asume la desviación, es posible situar los actos flexibles del doblamiento de las normas (rule bending). En esta zona gris la desviación se traslada a un nivel micro, donde las acciones de rompimiento dejan su faceta visible (como puede suceder con un acto de corrupción flagrante) y conviven con la interacción de muchas otras acciones, algunas de ellas en el

ámbito de lo permisible. Esta diferencia no sólo afecta el espacio orgánico en que las organizaciones se desenvuelven, sino también los parámetros de análisis, similitudes y conflictos que ocurren en el espacio simbólico, al interior de las organizaciones, donde las personas interactúan y construyen la sustancia formal e informal de las instituciones.

La noción de intercambio recíproco es fundamental para asimilar la noción de doblamiento. Esta forma de interacción también considera la presencia de una percepción compartida, la cual puede tener como origen la identidad, la pertenencia a determinados grupos o el seguimiento de normas informales dentro de los espacios no observados por la organización.

De acuerdo con Hinde y Rotblat (2007), existen dos fundamentos para el intercambio interrelacional: las expectativas de recompensa y el intercambio o interacción recíproca; opinan que el intercambio, tal como aparece en las relaciones humanas, no sería posible sin la comprensión mutua y la distinción de la propiedad. Arellano (2016) también distingue estos componentes cuando describe los procesos organizacionales de la corrupción como fenómenos normalizados a través de la racionalización y la socialización.

De esta forma, el doblamiento de las reglas está ubicado dentro de un proceso de mutuo acuerdo que involucra la participación correspondiente de un grupo que da sentido o racionaliza su acción. Lo preocupante, al momento de hablar de corrupción, llega cuando una acción corrupta ha sido despojada de una serie de elementos identificables como anormales y constituye un programa de acciones repetidas que terminan por revestir una apariencia de sentido lógico, producto de una racionalización extrema que buscó justificarlos. Por eso es válido apuntar el carácter colectivo y organizacional de la corrupción: “La corrupción en efecto es un fenómeno social: un individuo decide ser corrupto o realiza una acción deshonesta [...] siempre en un contexto donde sus reacciones psicológicas, sus experiencias, sus valores y las interrelaciones sociales que vive y sufre constantemente forman parte de la ecuación” (Arellano, 2016: 8).

### **Más allá del doblamiento de las reglas: La corrupción**

La corrupción constituye la base de la pendiente, el punto en el que el comportamiento de los individuos no sólo es diferente de las pautas

organizacionales, sino que persigue fines individuales. No obstante, la complejidad de las dinámicas organizacionales y las particularidades de cada contexto y situación específicas provocan que en la práctica no siempre sea fácil delimitar dónde está la línea que separa el doblamiento de las reglas de la corrupción.

La idea de corrupción es, hasta cierto punto, un concepto negociado. Bajo ese supuesto, es evidente que existe un conflicto para coordinar el objetivo individual con el organizacional y eso da pie al doblamiento de las reglas. En esta circunstancia, los intentos de medir la corrupción tienen una dificultad mayor debido a la naturaleza del problema que la flexibilidad y el rompimiento de las normas implican para las organizaciones y su existencia.

Respecto de las dificultades organizacionales para lidiar con la corrupción, Hodson et al. (2013) comparten la idea de que el rompimiento de las reglas se ha convertido en una característica muy normal de la vida organizacional. En su análisis para descubrir este carácter inevitable de la vida organizacional, los autores distinguen dos dimensiones fundamentales del rompimiento de las reglas: 1) el rompimiento que es permitido o impugnado por los acusados de la aplicación de las normas (donde sólo figuran como rutina si se permiten de manera extraoficial), y 2) el rompimiento en el que la estructura jerárquica burocrática se refleja en una estructura de ruptura de reglas, asumido por individuos o grupos de trabajo que aplican su criterio como una política no oficial.

En este sentido, es necesario entender la corrupción como un fenómeno social complejo: su delimitación y tratamiento siempre son móviles, al tiempo que su reproducción involucra componentes que van de lo individual a lo colectivo, de las asociaciones a lo institucional, y que lo mismo atraviesan áreas de influencia colectiva que dinámicas sociales y de comportamiento. Se trata de un fenómeno conjunto, cuyo núcleo no se limita ni puede reducirse a la apropiación privada de un recurso, instrumento o espacio calificado como público.

Para no entrar en una discusión con pretensiones de exhaustividad acerca de qué es y qué no es corrupción en las organizaciones, enseguida se presenta una definición general del término que permite avanzar hacia el objetivo más importante de la sección: explicar los factores que conducen a su existencia y prevalencia en las organizaciones. Para ello, el lector deberá suponer que hay una línea clara que delimita la corrupción y que hay un consenso al respecto.

Precisamente, este capítulo abona más al interés de estudiar los procesos mediante los cuales se desenvuelve la corrupción que a los fines de este tipo de acciones o a su distinción infalible respecto de otras formas de comportamiento.

La palabra corrupción tiene su origen en el verbo latino *corrumpere* y hace alusión a algo que se corrompe, que altera su forma o se echa a perder (Rózsa, 2009). Es decir, la corrupción constituye una desviación o una incongruencia respecto de las normas organizacionales, por lo que es un hecho que, necesariamente, es posterior a la creación de un marco normativo y valorativo. Espinosa (2015) explica que las normas desde las cuales se desvía la conducta constituyen un “sistema normativo relevante”, esto es, se requiere la existencia de un conjunto de normas para que sea posible hablar de un acto de corrupción.

Dado que los actos de corrupción son especialmente reprobables cuando provienen de servidores públicos, muchos autores se han concentrado en el estudio de este tema en el sector público. De ahí se deriva la definición de corrupción como “el abuso del poder público para obtener un beneficio privado”, desarrollada por Rose-Ackerman (1999: 91), que es una de las más citadas en la investigación sobre este tema. Este beneficio puede ir dirigido a la persona que comete el acto o a un tercero.

Algunos autores establecen que un acto de corrupción puede ir destinado a beneficiar a una organización o una parte de ella. No obstante, esta definición puede ser más confusa para una organización pública, pues un acto que beneficie a la organización podría conducir al mejor cumplimiento de sus objetivos, lo que tendría un efecto positivo en la sociedad. En cambio, sí podría destacarse que la corrupción en cualquier sector, en particular en las organizaciones públicas, implica una desviación de la norma a favor de los intereses de una persona o un grupo minoritario, en detrimento de los intereses que debería representar la persona que comete el acto en cuestión.

### **El origen organizacional de la corrupción**

La corrupción se ha estudiado desde diversas ciencias, como la psicología, la economía, la sociología y la ciencia política. Se han utilizado diferentes enfoques para su estudio y se han desarrollado distintas teorías en torno a sus causas.<sup>6</sup> De Graaf, Von Maravic y Wagenaar (2010) explican que las ocho perspectivas o enfoques más importantes para su estudio son:

El enfoque de la burocracia ideal weberiana. Visualiza la corrupción como un fenómeno que ocurre en sistemas burocráticos que no están bien desarrollados.

El enfoque del funcionalismo estructural. Considera que la corrupción es un fenómeno que tiene una función dentro de la sociedad. Por ejemplo, algunos autores de esta corriente consideran que la corrupción es útil para facilitar la acción entre gobiernos centrales y locales.

El enfoque ecológico. Combina investigación de corrupción en diferentes niveles de análisis (micro, meso y macro).

La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. Postula que la sociedad está dividida en sistemas diferenciados y que la corrupción surge como resultado del traslape de dos o más sistemas o del choque de valores en conflicto.

El enfoque pospositivista. Sus autores estudian cómo se construye socialmente la corrupción, esto es, la forma en que cada sociedad define sus normas y valores y, derivado de eso, determinan qué se considera como un acto de desviación de la norma y qué actos pueden considerarse como corrupción.

La perspectiva criminológica. Se enfoca en individuos corruptos y los analiza con base en teorías criminológicas, por medio del estudio de su conducta o su personalidad.

El enfoque del diseño institucional de los sistemas políticos. Está basado en la idea de que el comportamiento está muy influido por las instituciones, por lo que algunos sistemas políticos son más proclives a la existencia de actos de corrupción.

El enfoque del institucionalismo económico. Desde esta perspectiva, los perpetradores de actos de corrupción son individuos racionales que maximizan su utilidad tomando el curso de acción más redituable desde el punto de vista económico.

Una gran parte de las proposiciones y medidas para combatir la corrupción en México, por ejemplo, están basadas en el enfoque del institucionalismo

económico, pues comúnmente se han propuesto más castigos y vigilancia para disminuir este problema. Según Arellano (2016), esto se debe a que la corrupción se ve como un acto individual, como el resultado de una decisión tomada de forma racional y calculadora por un individuo, el cual estima que son mayores los beneficios que los perjuicios que obtendrá por cometer un acto que se desvía de ciertos parámetros o valores aceptados en una sociedad o agrupación.

Varios estudiosos del tema han rechazado esta visión individualista y han propuesto un concepto más denso para explicar el mismo fenómeno: la normalización de la corrupción (Arellano, 2016; Zyglidopoulos y Fleming, 2008; Anand, Blake y Mahendra, 2004). Desde esta perspectiva, la corrupción implica un rompimiento privado de la esfera pública, pero esta ruptura muchas veces está precedida por una mecánica envolvente que normaliza y hasta racionaliza un acto corrupto por parte de quien lo ejerce. De acuerdo con Johnston y Paniagua (2005: 358) “el control de la corrupción no se reduce a la ausencia total o casi total de la misma [...]; el control de la corrupción busca, en cambio, modificar el comportamiento e institucionalizar ciertas prácticas contrarias a la corrupción”.

De acuerdo con Arellano (2016: 81), la “corrupción no es un fenómeno de individuos entrando en relaciones discretas, sino un fenómeno social denso”. En este sentido, la aparición y prevalencia de la corrupción en una organización no puede entenderse a partir de la consideración de las personas como seres racionales que toman decisiones individuales para maximizar sus beneficios. No obstante, este enfoque de estudio tampoco pretende eximir de responsabilidad a los individuos que cometen actos de corrupción o relativizar este problema.

Para comprender cómo se normaliza la corrupción al interior de las organizaciones, el primer concepto que debe conocerse es el de disonancia cognitiva. Cuando un individuo comete un acto de corrupción, experimenta un proceso de disonancia cognitiva debido a que tiene dos pensamientos inconsistentes entre sí, o a que un comportamiento es inconsistente con una cognición, es decir, siente culpa o ansiedad porque sus actos son diferentes o contrarios a las normas establecidas por el grupo social en el que está inserto, o con sus propios valores (Zyglidopoulos y Fleming, 2008). Dado que la disonancia cognitiva resulta desagradable para una persona, esta se esforzará por reducirla o eliminarla por cualquier medio (Zyglidopoulos y Fleming, 2008).

A pesar de que las personas pueden enfrentar este proceso de disonancia cognitiva cuando se involucran en un acto de corrupción, esta persiste debido a que pasa por un proceso de normalización en las organizaciones y en los grupos sociales. Esto es, la corrupción se vuelve parte de las normas de convivencia e incluso llega a ser necesaria para integrarse a ciertos grupos y a ser percibida como un asunto no reprobable, como algo cotidiano (Arellano, 2016). La normalización permite que los individuos que cometen actos corruptos lleguen a creer que son personas apegadas a ciertos valores morales y principios éticos, por lo que continúan cometiendo este tipo de prácticas sin enfrentar sentimientos o pensamientos de culpa (Anand, Blake y Mahendra, 2004).

La normalización se logra a través de dos procesos: la racionalización y la socialización (Anand, Blake y Mahendra, 2004). La racionalización es una estrategia mediante la cual las personas encuentran una explicación lógica y coherente al hecho de cometer algún acto de corrupción, con lo que pueden eliminar o disminuir los sentimientos de culpa y evitar tener una visión de sí mismos como personas carentes de principios éticos (Zyglidopoulos y Fleming, 2008). Zyglidopoulos y Fleming (2008) explican que la racionalización de los actos de corrupción tiene un efecto igual al de una bola de nieve que crece a medida que avanza por una pendiente. Dado que la racionalización muchas veces deja un saldo favorable para el individuo corrupto, porque la persona percibe que el acto corrupto que ha cometido es mucho menor que la justificación que tuvo para realizarlo, esta se involucra en actos de desapego de las normas cada vez más graves.

La racionalización de la corrupción puede realizarse a través de diversas tácticas. Por ejemplo, una persona puede justificarse con el argumento de que no tenía otra opción, que actúa a favor de una causa más noble, o que tiene derecho a salirse de las normas debido a que realiza un esfuerzo mayor al que le corresponde en su organización. Otra posible justificación es que no se hace realmente ningún daño con el delito realizado o que las personas afectadas eran merecedoras de las consecuencias de ese acto (Anand, Blake y Mahendra, 2004). Además, si las tácticas de racionalización se comparten en una organización, pueden cambiar la percepción de sus miembros acerca de la forma en que se deben hacer las cosas.

El proceso de racionalización se refuerza por el segundo componente auxiliar en la normalización de la corrupción, la socialización. La socialización implica que las personas le dan sentido a sus actos en el contexto de una trama

organizacional. Anand, Blake y Mahendra (2004) explican que la corrupción puede continuar en una organización debido a que los miembros que ingresan adquieren las mismas prácticas. Además, puede generarse un proceso de autoselección si las personas que rechazan estas prácticas deciden salir de la organización.

Existen algunas técnicas de socialización de las prácticas de corrupción a los nuevos integrantes de las organizaciones, las cuales son reforzadas por las técnicas de racionalización (Arellano, 2016; Anand, Blake y Mahendra, 2004). Algunos de los procesos de socialización son: agentificación, cooptación, incrementalismo y compromiso. Estos procesos no son excluyentes, sino que pueden ser complementarios.

El primer proceso, la agentificación, conduce a los miembros de la organización a asumir su rol en la organización y a aceptar que esta y sus compañeros dirijan su comportamiento. La agentificación es un factor clave para que el desarrollo de los otros tres procesos.

El segundo proceso de socialización, la cooptación, implica que los individuos son inducidos a desapegarse de las normas por medio de regalos o beneficios recibidos al incumplirlas (Arellano, 2016). El incrementalismo, como su nombre indica, es el proceso mediante el cual se induce a una persona a iniciar con un acto pequeño de desviación de la norma. No obstante, la incomodidad originada en su perpetrador será controlada con ayuda de la racionalización del acto por parte de sus compañeros. Más tarde, una vez que el individuo vio el primer acto como normal, podrá ser inducido a cometer uno de mayor envergadura, que antes no le parecería aceptable. El tercer proceso es el enfrentamiento de dilemas por un individuo, quien empieza a desviar su comportamiento cuando siente que las normas no le permiten cumplir con las tareas que se le asignan, o con los compromisos que asume con otros miembros de la organización.

Derivado de la persistencia de la corrupción en las organizaciones, diversos autores plantean la misma pregunta, ¿hay individuos corruptos u organizaciones corruptas? En el mismo sentido de Arellano (2016), Pinto, Carrie y Frits (2008) hacen una distinción entre una organización de individuos corruptos y una organización corrupta, y explican que, en las organizaciones corruptas, la principal beneficiaria y culpable de los actos de corrupción es la propia organización. Estas aseveraciones no descartan la responsabilidad de los individuos que cometen actos de corrupción, sino que señalan el ambiente

organizacional como un factor muy importante en su comportamiento.

De las anteriores reflexiones debe extraerse que los miembros de una organización normalmente no desean ser corruptos, sino que enfrentan constantemente distintas presiones: cumplir su rol dentro de la organización y permanecer en ella, conservar y extender su ámbito de poder y obtener fines individuales, entre otros. Aunque es cierto que un marco normativo institucional inadecuado puede propiciar la existencia de la corrupción, imponer simplemente más normas y castigos habla de una falta de comprensión de la complejidad del fenómeno. La corrupción no es sólo resultado de una decisión individual, sino que sus causas podrían estar ancladas en un conjunto de factores organizacionales. Por ejemplo, Arellano y Coronilla (2012) mencionan que la corrupción en México se arraiga en actos informales que forman parte de la cultura, pero aclaran que se trata de un problema institucional más que de un problema cultural. En este sentido, la racionalización y la socialización no conducen infaliblemente a una escalada en la gravedad de los actos de corrupción, pero sí podrían agravarlos en contextos donde es común la ocurrencia de conductas de desapego a la ley (Zyglidopoulos y Fleming, 2008).

El proceso de normalización de la corrupción también podría contribuir a explicar el agravamiento de los actos de desviación de la norma en una organización, aquello que sucede en la zona gris donde ocurren el doblamiento y la ruptura de las reglas. Aunque puede ser imposible y poco deseable que una organización cumpla con el supuesto de completo apego a las normas del ideal burocrático, la desviación de las reglas puede escalar en tamaño y cambiar de orientación desde un fin positivo hasta un fin egoísta y contrario al deber posicional de los individuos.

## **Conclusiones**

Tres reflexiones generales pueden condensarse a manera de conclusión. La primera de ellas tiene que ver con el punto más alto de una colina, inasible para Sísifo y también para las organizaciones. El punto más importante que debe verse es, precisamente, la naturaleza de la cima. Como se comentó al principio, Weber no concibió el ideal burocrático como un arquetipo a partir del cual pudieran estructurarse dinámicas de trabajo de manera colectiva y organizada. La cúspide es un modelo conceptual al que las organizaciones no llegarán y cuyo

arriba por parte de las mismas tendría incluso implicaciones no deseadas.

Las organizaciones, sin embargo, deberían estar diseñadas y operar, en cierta forma, tendiendo a acercarse a ese ideal burocrático. El doblamiento de reglas que en ocasiones puede conducir a innovaciones y hallazgos virtuosos también conduce a la caída por esa pendiente donde se pierde el control y en la que es también difícil reconocer dónde comienza un acto de corrupción. Más que un punto estático armónico donde una organización deba operar de manera inalterable, su operación se presenta en un constante subir y bajar de dicha pendiente, en busca de la consecución de sus objetivos, la sobrevivencia como organización y la permanencia de sus miembros.

A lo largo de la pendiente se desenvuelve una gama de actividades que dificultan su identificación y corresponden a las dinámicas sociales donde individuos y colectividades dan sentido a sus acciones. Existen elementos de diversa índole que permiten imprimir racionalidad, socialización e interacción a los grupos. De esta forma, las organizaciones, sin importar el tipo que sean, construyen un esquema de normalización por medio de la estabilidad que les otorgan las normas, para definir, al mismo tiempo, las fronteras que separan a los participantes de los que no lo son. Este ente con atributos de fuera-dentro, normal-anormal, alineado-desviado se convierte en un instrumento de normalización y control que ofrece relativa estabilidad a la organización y la sociedad.

Las organizaciones interactúan de manera permanente e inevitable con su entorno y actores diversos. Sin embargo, en esa misma dinámica, a la luz de su necesidad de interacción, cada vez más compleja, la estabilidad hace uso de la variación, la flexibilidad y el doblamiento para poder existir. Los individuos terminan por reflejar, en mayor o menor grado, el carácter dinámico de los acuerdos, normas e instituciones que utilizan, pero también de las capacidades con que esos elementos se ponen ante la disyuntiva de su rompimiento. El doblamiento (bending) y el rompimiento (breaking) de las reglas son parámetros funcionales para analizar las dinámicas colectivas, sin tomar las reglas o normas como parámetro inamovible. Esta característica resulta fundamental a la hora de analizar fenómenos de complejidad creciente como la corrupción.

La corrupción, la base de la pendiente, constituye la desviación de las pautas normativas de la organización para seguir fines individuales. Dado que en la práctica puede ser difícil determinar qué actos deben ser calificados como

corruptos, nos concentramos en las causas de la corrupción con el fin de ayudar a explicar lo que sucede en la zona gris donde se desarrollan el rule bending y el rule breaking.

Varios autores sostienen que los enfoques y perspectivas utilizados hasta ahora para el estudio de la corrupción no han permitido una comprensión adecuada del fenómeno. La corrupción es un problema complejo que no responde sólo a decisiones individuales de individuos racionales, sino que podría estar anclada en factores organizacionales. Desde el enfoque de la psicología social, la explicación de la existencia y prevalencia de este problema en las organizaciones está en su proceso de normalización. Esto es, los individuos encuentran una justificación a sus actos de corrupción, ya que consideran los beneficios mayores que la gravedad de sus actos, y los miembros de la organización socializan con sus compañeros estas formas de racionalización a través de diversos medios. Por último, resulta esencial destacar que la normalización de la corrupción no conduce necesariamente a un empeoramiento o a una mayor cantidad de este tipo de actos, pero sí podría producir un agravamiento —o un descenso a la base de la pendiente— en contextos donde es común la desviación respecto de las pautas organizacionales.

## Referencias

Anand, V., A. Blake y J. Mahendra (2004), “Business as Usual: The Acceptance and Perpetuation of Corruption in Organizations”, *Academy of Management Executive*, 18(2), pp. 39-53.

Arellano, D. (2016), “Corrupción como proceso organizacional: Comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción”, *Contaduría y Administración*, 62, pp. 827-842.

Arellano, D. y R. Coronilla (2012), “La corrupción institucionalizada en México: Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla. El caso de las auditorías”, en D. Arellano, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México: CIDE.

Barenstein, J. (1982), *Análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*, México: CIDE.

Becker, H. (2005), *Outsiders, hacia una sociología de la desviación*, Mexico: Siglo XXI.

Ben-Yehuda, N. (1990), "Positive and Negative Deviance: More Fuel a Controversy", *Deviant Behavior: An Interdisciplinary Journal*, 11, pp. 221-243.

Crozier, M. y E. Friedberg (1977), *El actor y el sistema*, México: Alianza. De Graaf, G. (2007), "Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption", *Public Administration Quarterly*, 31(1-2), pp. 39-86.

De Graaf, G., P. Von Maravic y P. Wagenaar (2010), "Introduction: Causes of corruption. The Right Question or the Right Perspective?", en G. De Graaf, P. Von Maravic y P. Wagenaar, *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*, Opladen: B. Budrick, pp. 13-20.

DeHart-Davis, L. (2007), "The Unbureaucratic Personality", *Public Administration Review*, 67(5), 892-903.

Dodge, D. (1985), "The Over-negativized Conceptualization of Deviance: A Programmatic Exploration", *Deviant Behavior: An Interdisciplinary Journal*, 6, pp. 17-37.

Dryden, D. y M.L. Miller (2015), "A Preliminary Examination of Perceptions of Social Influence in Group Decision Making in the Workplace", *International Journal of Business Communication*, 52(2), pp. 188-204.

Espinosa, I. (2015), "Corrupción pública", *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística*, 4(62).

Friedberg, E. (1993), "Las cuatro dimensiones de la acción organizada", *Gestión y Política Pública*, II(2), pp. 283-313.

Goode, E. (1991), "Positive Deviance: A Viable Concept?", *Deviant Behavior: An Interdisciplinary Journal*, 12, pp. 289-309.

Hinde, R. y J. Rotblat (2007), *Bending the Rules: Morality in the Modern World: From Relationships to Politics and War*, Nueva York: Oxford University Press.

Hodson, R., A. Martin, S. Lopez y V. Roscigno (2013), "Against the Rules: Synthesizing Types and Processes of Bureaucratic Rulebreaking", *Academy of*

Management Review, 38(4), pp. 550-574, disponible en:  
<http://dx.doi.org/10.5465/amr.2011.0223>

Johnston, M. y K. Paniagua (2005), “Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma? (Measuring Corruption or Measuring Reform?)”, *Revista Mexicana de Sociología*, 67(2), pp. 357-377, disponible en:  
<http://www.jstor.org/stable/3541544>

Kelman, H. (2006), “Interests, Relationships, Identities: Three Central Issues for Individuals and Groups in Negotiating Their Social Environment”, *Annual Reviews Psychology*, 57, pp. 1-26, DOI: 10.1146/annurev.psych.57.102904.190156

Luhmann, N. (1997), *Organización y decisión*, México: AnthroposIberoamericana.

Loyens, K. (2014), “Rule Bending by Morally Disengaged Detectives: An Ethnographic Study”, *Police Practice and Research*, 15(1), pp. 62-74.

Morrison, E. (2007), “Doing the Job Well: An Investigation of Pro-Social Rule Breaking”, *Journal of Management*, 32(1), pp. 5-28.

North, D. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: FCE.

Patterson, O. (2014), “Making sense of culture”, *The Annual Review of Sociology*, 2(40), pp. 1-30, DOI: 10.1146/annurev-soc-071913-043123.

Pinto, J., L. Carrie y P. Frits (2008), “Corrupt Organizations or Organizations of Corrupt Individuals? Two Types of Organization-level Corruption”, *Academy of Management Review*, 33(3), pp. 685-709.

Rose-Ackerman, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rózsa, P. (2009), “The Distinguishment of Lobby and Influence Peddling”, tesis de doctorado, pp. 459-472.

Sagarin, E. (1985), “Positive Deviance: An Oxymoron”, *Deviant Behavior: An Interdisciplinary Journal*, 6, pp. 169-181.

Sekerka, L. y R. Zolin (2007), “Rule Bending: Can Prudential Judgment Affect Rule Compliance and Values in the Workplace?”, *Public Integrity*, 9(3), pp. 225-243.

Simon, H. (1949), *El comportamiento administrativo*, Madrid: Aguilar.

Weber, M. (2002), *Economía y sociedad*, México: FCE.

Wedel, J. (2012), “Rethinking Corruption in an Age of Ambiguity”, *The Annual Review of Law and Social Science*, 8, pp. 453-498,  
DOI:10.1146/annurev.lawsocsci.093008.131558

Weick, K. (2001), *Making Sense of the Organization*, Oxford: Blackwell.

Zyglidopoulos, S. y P. Fleming (2008), “Ethical Distance in Corrupt Firms: How Do Innocent Bystanders Become Guilty Perpetrators?”, *Journal of Business Ethics*, 78(1-2), pp. 265-274.

Zyglidopoulos, S., P. Fleming y S. Rothenberg (2008), “Rationalization, Overcompensation and the Escalation of Corruption in Organizations”, *Journal of Business Ethics*, disponible en:  
<http://scholarworks.rit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1600&context=article>

[\\* Investigadora asociada del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, CIDE.](#)

[\\*\\* Académico de la Facultad de Economía de la UNAM.](#)

[\\*\\*\\* Candidato a doctor en Administración Pública por la Universidad de Illinois en Chicago.](#)

[<sup>1</sup> Como se recordará, el personaje, tras provocar la ira de los dioses, recibe como incesante penitencia la faena de empujar una enorme roca por una colina](#)

inclinada sólo para llegar al punto más alto y verla rodar hasta la base; como es arrasado por esta, se ve condenado a recomenzar infinitamente dicha tarea. Del mismo modo, las organizaciones aspiran a la cúspide de la resbaladilla sin llegar nunca al estado ideal más alto y muchas veces caen en fenómenos que se presentan como típicos, comunes y normales. Lo mismo se puede decir de la corrupción en las organizaciones: es un fenómeno no natural de las organizaciones que, sin embargo, parece normalizarse.

<sup>2</sup> De acuerdo con Patterson (2014), la cultura organizacional es el producto de dos procesos interconectados: por un lado está el conocimiento cultural constituido, integrado por normas y valores, como dimensiones afectivas y prescriptivas ponderadas de las estructuras de conocimiento, procedimentales y de prácticas culturales, cambiadas en el tiempo por medio de su aplicación directa a los procesos pragmáticos. Por otra parte, se encuentra la construcción de sentido, que está formada por un orden práctico dirigido (una forma de aplicar el conocimiento cultural) dependiente de factores contextuales, las diferencias de poder entre las partes interactuantes y las señales ambientales. La cultura organizacional es un proceso cultural pragmático que justifica a la organización y otras redes internas, incluyendo mitos y ceremonias.

<sup>3</sup> Este argumento es el que sigue Ben-Yehuda (1990), quien distingue que el carácter específico de la desviación y su complejidad cambian de acuerdo con cada circunstancia.

<sup>4</sup> Incluso por la forma en que se diseña dicha sociedad para su convivencia institucional, en la medida en que, de acuerdo con la corriente institucionalista encabezada por North (1990), las organizaciones avanzan en la formulación de sus pautas sistémicas según su propia historia y recorrido.

<sup>5</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de los antihéroes, quienes prevalecen como figura positiva y de admiración, aun cuando estén encuadrados en la clasificación de no identificación con la norma y ruptura de la misma.

<sup>6</sup> La importancia de estudiar las causas de la corrupción y del enfoque seleccionado para ello radica en que este determina la forma en que se combate el problema y la eficiencia con la que se obtienen resultados.

### III. Análisis comparativo de mecanismos informales de intercambio de favores en seis países

David Arellano Gault,\* Humberto Trujillo\*\* y Samantha Ortiz\*\*\*

#### **Introducción**

En los últimos años, el problema de la corrupción está presente en diálogos nacionales e internacionales sobre administración pública. La corrupción —con sus diversas expresiones y prácticas— se entiende como un obstáculo para el funcionamiento adecuado de la sociedad y sus instituciones. Las prácticas de corrupción eluden los procesos formales de acceso a bienes y servicios públicos e impiden su distribución conforme a leyes y criterios oficiales. La corrupción es una falla que se contrapone a los ideales del bien común y beneficia a un reducido número de personas, es decir, establece dinámicas informales pero poderosas de inclusión y exclusión. Definir, identificar y combatir las prácticas de corrupción resulta una tarea compleja, no sólo por su informalidad, sino también porque sus prácticas se encuentran enraizadas en esquemas de relaciones sociales: prácticas asociadas con la corrupción ocurren en el contexto de relaciones de reciprocidad, profesionales, familiares, amistosas, de interés, comunitarias, de dependencia y otras.

En general, la corrupción se considera como una práctica anómala de ciertos individuos deshonestos dentro del sector público. Sin embargo, Haller y Shore (2005) señalan que esta concepción tradicional y dominante es reduccionista. La lógica binaria utilizada para conceptualizar la corrupción —en términos de lo público contra lo privado, lo formal contra lo informal, lo institucional contra lo social, lo eficiente contra lo ineficiente— oscurece el entramado de distintas lógicas, prácticas y mecanismos que informan el comportamiento social dentro y fuera de las organizaciones públicas. Por ejemplo, para algunas personas, actuar

fuera de la norma puede ser una forma de compensar las ineficiencias del sistema formal o de fortalecer relaciones de amistad, solidaridad y confianza. Además, no todos los mecanismos y prácticas sociales que dan sustento a la corrupción son exclusivos de esta.

En este capítulo nos enfocamos en un tipo de prácticas que resultan de interés en estudios sobre corrupción, y que involucran el intercambio informal de favores entre personas que buscan y poseen acceso a bienes y servicios públicos. Conocido en México como palanca, este tipo de corrupción consiste en eludir las reglas y los procesos formales, haciendo uso de relaciones personales para asegurar el acceso a instituciones, bienes y servicios públicos más rápida o favorablemente. Si bien acceder a bienes o servicios públicos burlando reglas y procesos formales constituye un acto claro de corrupción, la palanca está compuesta de prácticas y mecanismos sociales que escapan a la lógica binaria discutida antes. Esto vuelve difícil identificar, prohibir o castigar intercambios informales de favores.

El fenómeno de la palanca es común en muchas sociedades y se ha estudiado desde diversos enfoques. El objetivo de este capítulo es realizar un análisis comparativo del fenómeno de la palanca, tal como se ha identificado y estudiado en diversos contextos, con el fin de identificar los factores o elementos que explican el fenómeno de intercambio de favores, y ordenarlos de manera que contribuyan a la conceptualización y el estudio de las prácticas de corrupción. La decisión de considerar diversos casos se debe a que entendemos la corrupción como una relación social, por lo tanto estudiar la palanca —y la corrupción— desde este enfoque requiere la capacidad de identificar aquellas condiciones que permiten su configuración y apoyan su funcionamiento, en un tiempo y un espacio determinados. Es decir, el estudio de la corrupción resulta más rico e interesante cuando consideramos similitudes y diferencias entre contextos sociales. Las diversas expresiones de este fenómeno que se analizan en el capítulo —palanca en México, guanxi en China, protekzia en Israel, pituto en Chile, jeitinho en Brasil y blat en Rusia— aportan nuevas pistas para entender, definir, identificar y tratar mejor este tipo de corrupción.

En la siguiente sección presentamos los casos seleccionados para el análisis y exponemos la metodología adoptada. Con objeto de contribuir al estudio exploratorio de estas prácticas, después describimos y comparamos los principales hallazgos de diversos estudios realizados sobre los casos mencionados, así como aportes relevantes de teorías sociológicas, antropológicas

y económicas. Asimismo, y más allá de explicar su funcionamiento, analizamos los efectos negativos que tienen estos mecanismos en las sociedades en las que operan. Por último, concluimos con una propuesta de definición general del mecanismo, basada en la bibliografía consultada, y con una reflexión sobre potenciales líneas de investigación en estudios de corrupción.

Los principales hallazgos de esta investigación se pueden resumir en tres importantes y provocadoras ideas. Primero, en contextos caracterizados por excesiva formalidad y rigidez institucional, la presencia de mecanismos de intercambio de favores tiene la función de ajustar o volver socialmente funcionales estructuras y procesos organizacionales rígidos que asignan o distribuyen bienes y servicios públicos de manera ineficiente (Lomnitz, 1990; Verbeke y Kano, 2013; Maynard-Moody y Musheno, 2003); es decir, el mecanismo del intercambio de favores puede explicarse, en algunos casos, como una expresión de resistencia frente a la impersonalidad, ineficacia o racionalidad “excesiva” de la burocracia. Segundo, existe un entramado de relaciones y valores sociales que tiene un papel central en la activación, el funcionamiento y la continuidad de estos mecanismos, sobre todo la solidaridad, la identidad colectiva y la confianza (Lomnitz, 1990; Rehn y Taalas, 2004; Danet, 1990). El choque entre estas relaciones valorativas y la formalidad e impersonalidad de los procesos para acceder a bienes y servicios públicos nos ayuda a entender tanto la perseverancia de la corrupción como fenómeno social como el potencial éxito o fracaso de cualquier acción pública encaminada a deshabilitar el mecanismo. Tercero, el intercambio de favores es la articulación de una lógica distributiva y de reciprocidad que puede ser instrumental, indirecta o simbólica (Barozet, 2006; Torres et al., 2015; Verbeke y Kano, 2013); es decir, tanto para los individuos como para la red de relaciones sociales en la que están inmersos, intercambiar favores es una práctica que genera valor inmediato o esperado. Estas tres ideas ordenan la discusión de los seis casos y nos ayudan a entender por qué los mecanismos en cuestión surgen en determinados contextos y en ciertas condiciones, qué elementos explican o facilitan su continuidad y cuáles son los efectos que tienen sobre la sociedad y sus instituciones.

## **Metodología y breve descripción de los casos de estudio**

En distintos países se han elaborado estudios de caso sobre mecanismos de reciprocidad que funcionan a través de redes informales y que retan el

funcionamiento “adecuado” de instituciones y servicios públicos: la palanca en México, el guanxi en China, la protekzia en Israel, el pituto en Chile, el jeitinho en Brasil y el blat en Rusia. Cada uno de estos casos evidencia prácticas de intercambio de favores extensamente difundidas entre las sociedades de esos países. Los casos seleccionados son idóneos porque presentan variación en factores como la institucionalización, la fragmentación o cohesión social, el origen histórico del fenómeno observado y los valores que intervienen. Al mismo tiempo, todos los casos comparten la función social de proveer bienes y servicios evadiendo la formalidad.

Con el objetivo de identificar fenómenos similares a la palanca en México, y los distintos enfoques e investigaciones empleados para su estudio, comenzamos con una revisión de las investigaciones sobre los casos más populares. Realizamos una búsqueda utilizando términos como “intercambio de favores”, “oferta de regalos”, “corrupción” e “informalidad”. Nos basamos sobre todo en fuentes provenientes del estudio de las organizaciones, la gestión, los negocios internacionales, la sociología, la antropología y la economía. Todos los casos fueron elegidos por la potencial riqueza de los distintos enfoques utilizados para su estudio. Elegimos los casos de Chile y Brasil porque ofrecen visiones de casos latinoamericanos cercanos al contexto mexicano y por ser los más estudiados en la región. Los casos de China y Rusia, muy estudiados por las investigaciones sobre negocios y organizaciones, ofrecen contextos lejanos al mexicano, pero semejantes en el sentido de ser economías “en desarrollo” que se contraponen a dinámicas sociales y culturales profundamente arraigadas. Para terminar, se incorporó el caso de Israel por sus particularidades históricas y sociales. En todos los casos, se trata de países en los que la percepción de la corrupción es alta y no ha cambiado en los últimos años.<sup>1</sup>

Después de considerar cada caso con profundidad, identificamos los principales enfoques utilizados para estudiar el fenómeno, así como los hallazgos ofrecidos por tales enfoques. Fue posible identificar tres perspectivas dominantes en el estudio del fenómeno de intercambio de favores que resaltaban muy distintas prácticas y mecanismos. Una vez completado el estudio individual de cada caso, nos enfocamos en desarrollar estas tres perspectivas para identificar líneas de investigación claras y hallazgos que atraviesan los distintos casos. Antes de presentar nuestro análisis, ofrecemos breves definiciones de cada fenómeno, extraídas de la bibliografía consultada.

En México, la palanca se refiere a la ayuda poderosa o el intercambio informal

de favores (en general burocráticos), permitido por la influencia y las redes informales de confianza, con el fin de optimizar el esfuerzo o evitar los problemas e incertidumbre del proceso formal; el intercambio puede ser directo o a través de intermediarios, y no existe consenso sobre si se trata de corrupción o no (Lomnitz, 1990; Tapia y Zalpa, 2011; Tapia, Zalpa y Reyes, 2014). La palanca se diferencia del soborno al asumir que las personas involucradas gozan de confianza y de cierta equidad respecto del otro, es decir, existe respeto. Sin embargo, casi siempre involucra un compromiso de reciprocidad que asegura el intercambio de servicios equivalentes en el futuro (Lomnitz, 1990). El estudio de la palanca en las organizaciones públicas mexicanas la cataloga como un “mecanismo adaptativo” que, al intentar satisfacer las necesidades no atendidas por un sistema rígido e ineficiente, refuerza los defectos del sistema formal (Lomnitz, 1990).

El *jeitinho*, en Brasil, se refiere a la forma considerada como creativa, hábil e inteligente de encontrar solución a problemas específicos, casi siempre ocasionados por reglas y procedimiento burocráticos, de manera rápida y sin importar la forma: hacer las cosas “a la brasileña” (Duarte, 2011; Castor, 2002; Smith et al., 2012). El *jeitinho* puede funcionar a partir de la utilización de relaciones y contactos personales formalizados a lo largo del tiempo, o puede darse en una relación social inmediata y carismática entre sujetos (Duarte, 2011). Es común que se utilice en todos los sectores sociales en Brasil e incluso se considera como parte de la cultura del país sudamericano (Dos Santos, 2014). Este mecanismo social puede verse como un juego que implica valores, como la solidaridad, la confianza, el afecto, la reciprocidad y la simpatía (Guerra, Cortez y Diogo, 2016; Marinoni y Becker, 2003; Ashton y Lof, 2015). Utilizar el *jeitinho* no necesariamente implica la espera de un intercambio de favor futuro, es posible que el simple agradecimiento y carisma sean móviles para proveer soluciones a problemas burocráticos.

En Chile, el *pituto* (conocido también como *compadrazgo* o favor) es un mecanismo de intercambio de favores que procura la redistribución de la riqueza y la preservación o diferenciación de la clase media burocrática chilena. Su origen histórico está estrechamente ligado a los cambios estructurales y administrativos que sufrió el Estado chileno a finales del siglo XIX (Lomnitz, 1994). A partir de esta época, el Estado chileno emprendió un proceso de burocratización, corporativización y ampliación de la estructura estatal que dio paso al nacimiento y fortalecimiento de una nueva clase social (Barozet, 2002, 2006; Lomnitz, 1994). Durante este periodo, debido al aumento de las funciones

estatales, se produjo un incremento de la fuerza laboral de la estructura estatal — incluso en momentos de crisis—, sobre todo en las entidades encargadas de la provisión de servicios sociales (Barozet, 2006: 78). De esta manera, se consolidó un cuerpo más o menos homogéneo, caracterizado por su nivel educativo y capital social; un cuerpo que afianzó su estatus social valiéndose de un sistema de prebendas y beneficios estatales directos que se tradujo en subsidios, subvenciones, etc. (Barozet, 2006). En concreto, el pituto, afianzado en prácticas de reciprocidad y solidaridad de clase, es un mecanismo que suele menoscabar el esfuerzo y la competitividad, enalteciendo el valor de la red de contactos y las lealtades políticas (Barozet, 2002, 2006; Durston, 2005; Lomnitz, 1994).

En Israel, la *protektzia* se define como la movilización o gestión de lazos personales para obtener recomendaciones o apoyos de una persona de influencia (oficial del gobierno) en la obtención de bienes o servicios públicos que, de otra forma, no serían otorgados. Consiste en burlar o manipular estándares y procedimientos oficiales y excluye el involucramiento de dinero por estar ligado a la solidaridad, la confianza y la identidad de grupo (Danet, 1990; Even Shoshan Dictionary, 1983; Werner, 1983; Zelekha y Wener, 2011; Galnoor, Rosenbloom y Yaroni, 1998; Etzioni-Halevy, 1975). El término proviene de la migración eslava (y de Europa del Este) a Israel. En su origen se refería tanto al intercambio de favores como al soborno, pero en Israel alude exclusivamente al primero (Danet, 1990: 913). Utilizar *protektzia* implica activar una obligación normativa por parte de una persona, con la consecuencia de que la toma de decisiones particularista burle o preceda a las normas requeridas por el universalismo (Danet, 1990: 914). La activación de conexiones personales involucra casi siempre a más de dos personas (incluye corredores o brokers). Entre las relaciones más utilizadas se encuentran amistades de la escuela, experiencias compartidas en un *kibutz*,<sup>2</sup> haber servido en cuerpos militares pre o postEstado, o en los *milums* (reservas), ser migrantes del mismo país, pertenecer al mismo partido político, vecindad, etc. (Danet, 1990: 914). Por último, una característica muy particular de *protektzia* es que no involucra la negociación de las condiciones para regresar el favor (reciprocidad directa): existe reciprocidad hacia “el grupo” más que hacia el individuo (Danet, 1990: 914).

Por su parte, en China, una tradición milenaria basada en la ética de Confucio plantea la necesidad de que exista solidaridad, jerarquías y relaciones de reciprocidad para establecer obligaciones mutuas que generen orden social (Liang-Hung, 2011). Esta práctica, conocida como *guanxi*, se traduce como *guan* (puente) y *xhi* (conexión), es decir, las personas pasan por un puente formado

por redes sociales (Torres et al., 2015). El guanxi consiste en formar relaciones de larga duración para alcanzar objetivos comunes mediante el intercambio de favores. Valores como la reciprocidad y la confianza desempeñan un papel fundamental al momento de utilizar esta práctica. La base de las relaciones interpersonales del guanxi está fundada en la solidaridad que conlleva corresponder un favor con otro, por lo que en la cultura china es una acción social aceptada y normalizada (Torres et al., 2015). Esta práctica se considera como un lubricante social para que se lleven a cabo procesos y operaciones formales de manera eficiente (Luo, Huang y Wang, 2011). Actualmente, se utiliza como herramienta en el área de negocios y en relaciones con administradores públicos que facilitan trámites y los bienes y servicios que distribuye el gobierno (Liang-Hung, 2011).

Por último, y de manera análoga, en la ex Unión Soviética surge el blat. Como muchos términos rusos, el blat no tiene equivalente exacto; la traducción más cercana es el “uso de conexiones o contactos” (Ledeneva, 1998: 12). En primera instancia, el blat surgió como respuesta a la sobrecentralización y escasez en la provisión de bienes y servicios. De esta manera, se constituyó como un instrumento esencial y subversivo: esencial por significar una forma eficaz y vital de intercambio de favores, y subversivo porque evidenció las desigualdades sociales del antiguo régimen (Aliyev, 2013: 106-110). Con la caída del antiguo sistema soviético y la consecuente privatización y apertura al libre mercado, la importancia tradicional del blat disminuyó, pero penetró en nuevos sectores (Ledeneva, 1998). En este contexto, su perpetuación en el tiempo se debe a la confianza —que varía según el tipo de relación establecida, ya sea de parentesco, amistad, comunidad, etnicidad o nacionalidad (Aliyev, 2013: 93)— y al entendimiento tácito de que todos los participantes en algún momento necesitarán ayuda (Ledeneva, 1998, 2011; Rehn y Taalas, 2004; Aliyev, 2013).

### **CUADRO III.1. Casos de estudio de mecanismos de intercambio de favores**

■

País	Nombre del mecanismo	Breve descripción
México	Palanca	Ayuda poderosa o intercambio informal de favores

Chile	Pitudo	Práctica de reciprocidad y solidaridad informal
Brasil	Jeitinho	Conocida como la manera ágil de resolver prob
Israel	Protektzia	Movilización o gestión de lazos personales para
China	Guanxi	Utilización de redes sociales (generalmente for
Rusia	Blat	Uso de conexiones o contactos para acceder a b

---

■  
Fuente:Elaboración propia.

El cuadro III.1 resume las distintas definiciones de los casos de estudio. En la siguiente sección, y en lo que resta de este capítulo, presentamos y discutimos los principales hallazgos que la investigación ofrece sobre los mecanismos de intercambio de favores. Para ilustrar la discusión se utilizan algunos ejemplos de los casos de estudio.

## **Análisis comparativo**

El propósito de este capítulo es identificar generalidades o variaciones en los casos de estudio, así como aportaciones importantes de enfoques teóricos relacionados. Para esta tarea proponemos un análisis comparativo de los casos, basado en el desarrollo de las ideas generales planteadas en la introducción, es decir, entendiendo el mecanismo de intercambio de favores como: 1) reacción a la formalidad organizacional, 2) producto de relaciones sociales de solidaridad y confianza y 3) distribuidor de bienes y generador de beneficios personales y sociales, con base en principios de reciprocidad. Para esto, identificamos teorías relevantes de la sociología, la antropología y la economía, entre otras, que no sólo sustentan estos análisis, sino que pueden apuntar hacia nuevas agendas de investigación. Comprender las lógicas organizacional, social, cultural, histórica y económica detrás del surgimiento y funcionamiento de este mecanismo, en distintos contextos, es necesario para avanzar en la agenda de investigación sobre corrupción. De esta forma, contribuimos a un entendimiento más profundo y completo de prácticas y relaciones sociales que rara vez pueden localizarse en dicotomías o categorías cerradas.

### **Más allá de la formalidad-informalidad: Rigidez institucional y contextos organizacionales**

Para exponer una perspectiva que dé explicación al funcionamiento de los mecanismos de intercambio en instituciones públicas es necesario reforzar el entendimiento de las organizaciones como espacios que combinan “una estructura formal que corresponde a la parte oficial y una dimensión paralela que

implica prácticas, interacciones y relaciones muchas veces no previstas” (Friedberg, 1993: 285). No obstante, esta separación teórica se complejiza al reconocer que ambas dimensiones comparten relaciones sociales y que están vinculadas, interactúan e incluso funcionan sin que una se anteponga a la otra. En este sentido, una explicación del surgimiento de los mecanismos de intercambio de favores lleva a utilizar esta misma lógica; es decir, las organizaciones gubernamentales —comúnmente llamadas burocracias— están compuestas por seres humanos que tienen cuotas de poder y se encuentran en situaciones de incertidumbre (Arellano, 2010: 88). Estas organizaciones interactúan con otras formas de relación social, formales e informales, para cumplir su tarea primordial: la distribución de bienes y servicios públicos. La interacción constante lleva a utilizar mecanismos informales, como los de intercambio de favores, que intentan encontrar soluciones a problemas específicos y, en ocasiones, sirven como prácticas de resistencia y apropiación ante la complejidad de los procesos burocráticos. Por lo tanto, un contexto en el cual la sociedad percibe que las organizaciones gubernamentales realizan sus funciones de manera ineficiente, o distingue que existe un sistema burocrático con procedimientos rígidos y complicados, propicia que los mecanismos sociales de reciprocidad se construyan con mayor facilidad y, en ciertos casos, que se vuelvan prácticas normalizadas.

De tal modo, es posible identificar que la mayoría de los casos abordados por este estudio comparten explicaciones que pueden estudiarse desde esta perspectiva. El origen, el diseño, la estructura y el funcionamiento de las organizaciones públicas en Brasil, México, Rusia, China, Israel y Chile permiten que los mecanismos informales tengan una utilidad social definida ante características identificables de las instituciones formales. La perspectiva organizacional toma en cuenta la interacción entre organizaciones gubernamentales y otras relaciones sociales, y reconoce su composición por seres humanos inmersos en contextos específicos. En este sentido, a partir de la revisión de la bibliografía, en especial la referente al “doblamiento de reglas” (véase la parte sobre doblamiento de reglas, en el capítulo II), exponemos tres factores que favorecen que los mecanismos de reciprocidad surjan, se consoliden y se utilicen en los países mencionados:

Sistemas de administración pública con excesiva rigidez burocrática en sus servicios y procesos;

el trato diferenciado de las organizaciones gubernamentales hacia sectores de la población y el reforzamiento de procesos ineficientes de distribución de bienes y servicios públicos (la puesta en marcha de una lógica de “círculo vicioso”) y

la falta de apropiación social de sistemas de administración pública que se imponen de forma externa o relativamente violenta.

Estos elementos permiten mayor éxito para los mecanismos que doblan las reglas y favorecen el acceso a bienes y servicios. Los mecanismos de favores emergen como comportamientos prácticos y, en ocasiones, necesarios para lidiar con la estructura gubernamental de los casos abordados en este capítulo. Al mismo tiempo, estos mecanismos fomentan o refuerzan las deficiencias del sistema a través de la informalidad.

Primero, si la sociedad percibe una excesiva rigidez, formalización compleja de procesos y deficiencias en la distribución de servicios públicos por medio del sistema burocrático, es probable que busque mecanismos alternativos que intenten “resolver” estos problemas por otros medios. Un sistema social que no resuelve las necesidades de la sociedad, en el cual existe centralización del poder y el ejercicio público tiene retrasos e ineficiencias, es propicio a crear mecanismos informales que escapan del control del sistema formal (Lomnitz, 1990). Por ejemplo, es posible identificar que en el surgimiento de *protektzia* en Israel, el mecanismo está inmerso en un contexto de abundancia de normas y de favoritismos al momento de otorgar bienes y servicios públicos por parte de autoridades gubernamentales, como soldados, partidos políticos y oficiales de alto rango, entre otros (Zelekha y Wener, 2011; Galnoor, Rosenbloom y Yaroni, 1998; Danet, 1990).

Esta situación no es ajena al caso de México y la utilización de la palanca. En este país, el sistema burocrático tiene características específicas: la referencia constante a procesos formales demasiado complejos en la administración pública (Nuijten, 2003), la lentitud en la resolución de problemas por parte de la burocracia (Tapia y Zalpa, 2011) y la existencia de grupos excluidos por las organizaciones gubernamentales. Así, la palanca emerge como alternativa que nivela y facilita la distribución de servicios públicos; es decir, doblar las reglas a partir de contactos y otorgamiento de favores se justifica como forma de evadir procedimientos gubernamentales ineficientes e inequitativos. En concreto: sin la

utilización del mecanismo, los costos y oportunidades de obtener bienes y servicios distribuidos por organizaciones gubernamentales se complican, lo cual puede significar una actividad de supervivencia (Lomnitz, 1990).

Segundo, el análisis de los casos nos permite señalar que la existencia de procedimientos formales rígidos que interactúan con mecanismos informales propicia la normalización y, en ocasiones, la institucionalización de este tipo de prácticas. Existe un entendimiento mutuo por parte de las organizaciones gubernamentales y la sociedad para que los mecanismos informales —que implican doblar las reglas— lleguen a considerarse como normales o necesarios (Hinde y Rotblat, 2007). Ahora bien, por una parte, las burocracias interiorizan los mecanismos de favores y vuelven aceptables ciertas desigualdades sociales: las personas que no los utilicen no pueden acceder a beneficios gubernamentales.<sup>3</sup> Por otra parte, la institucionalización de los mecanismos significa también que intercambiar favores puede ser la forma misma de contrarrestar las desventajas (buscar el equilibrio o incluso la justicia social). Es decir, ante la recurrencia del favor, se vuelve aceptable y deseable que cada vez más personas busquen acceso a través de estos procesos informales: la informalidad se convierte en la norma.

El caso del blat en Rusia, que surgió en tiempos de la Unión Soviética,<sup>4</sup> es ilustrativo para desarrollar este punto. En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), tanto las autoridades como la sociedad utilizaban el blat para definir la interacción entre la esfera gubernamental y la sociedad (Rehn y Taalas, 2004: 242). La conciencia sobre la escasez de recursos y el poder de las autoridades propició que se buscaran caminos cortos y respuestas eficaces que dejaban de lado los procedimientos formales. A la vez, las autoridades afirmaban su poder y disfrazaban el otorgamiento de bienes como gestos de amistad (Ledeneva, 1998), de tal forma que el blat era producto de la interacción de organizaciones que en apariencia “cumplían sus funciones bajo lineamientos incuestionables” y, en la práctica, recurrían a relaciones sociales para distribuir bienes y servicios “con más eficiencia”.

Una forma de explicar la desintegración de normas y procedimientos formales para obtener servicios y bienes públicos fue expuesta por Maynard-Moody y Musheno (2003). Los burócratas a nivel de calle —por ejemplo, policías, secretarías de ventanilla, personal de limpieza, entre otros (Lipsky, 1969)— suelen ser personas cuyo trabajo se desarrolla en contacto con la vida cotidiana de otras personas, por lo que forman lazos con quienes tratan todo el tiempo y

conocen las dificultades derivadas de las trabas institucionales formales. Para los burócratas a nivel de calle es más fácil evadir reglas y ceder en su posición burocrática —teóricamente impersonal— para dar un trato personal, en forma de relación recíproca, que permita resolver problemas de manera efectiva y consolidar su estatus en la sociedad.

Por último, la existencia de mecanismos de favores como disfunción burocrática requiere reconocer los casos en los que las administraciones públicas se perciben como ajenas a la sociedad en la que operan, por una historia de colonización, la intervención de organizaciones internacionales o el monopolio del poder político. Los mecanismos de reciprocidad pueden considerarse como una forma de resistir imposiciones burocráticas ajenas a la cultura local. Bensman y Rosenberg (1963) identificaron que la evasión de reglas en el sector público era más frecuente en funcionarios y personas que no están identificadas con las formas de trabajar de las organizaciones en las que laboran, lo cual propicia que busquen otras formas más adecuadas para realizar sus funciones. Por ejemplo, no es posible hacer referencias al *jeitinho* en Brasil sin considerar que en tiempos de la colonia portuguesa las normas de acceso a bienes y servicios públicos se dictaban en Europa.

Asimismo, tanto en Rusia como en México y Chile, la existencia de administraciones públicas o burocracias cerradas o que favorecen a grupos específicos han propiciado o reforzado la legitimidad de la informalidad en cada caso;<sup>5</sup> es decir, la sociedad puede ver los mecanismos de reciprocidad de forma positiva debido a que son respuestas ante límites impuestos por un poder ilegítimo o poco popular. Empero, es importante no considerar la existencia de relaciones sociales y mecanismos informales en las organizaciones públicas como atados a desarrollos sociales o políticos deficientes. Por ejemplo, en el caso del *blat*, tras la modernización, privatización y apertura al libre mercado, los contactos o favores perdieron relevancia temporalmente sólo para resurgir en el intercambio de información mediante el uso del *blat* en las industrias y empresas (Ledeneva, 1998).

### **Confianza, solidaridad y carisma**

Para el desarrollo de esta sección, nos concentramos específicamente en el aspecto social-valorativo del intercambio de favores. En particular, desarrollamos el siguiente argumento: más allá de las deficiencias institucionales —o la promesa de reciprocidad, que discutiremos más adelante—, existen

ciertos valores sociales arraigados que generan las condiciones propicias para que las personas soliciten y reciban favores con un menor costo social (y con mayores beneficios) que el implicado por los mecanismos formales. En concreto, en los casos analizados identificamos los siguientes elementos que sustentan el intercambio efectivo y afectivo de favores: por un lado, la confianza, la solidaridad y la identidad de grupo —asociados a dinámicas deseadas de cohesión social— y, por otro, el carisma, el encanto y la simpatía, como elementos estratégicos para evadir el conflicto y sobrellevar la cotidianidad. En las líneas siguientes se desarrollan algunos postulados teóricos de cada elemento, dinámica o valor identificado para, más adelante, discutir ejemplos encontrados en los casos de estudio.

Quizás uno de los elementos más importantes en el estudio del mecanismo de intercambio de favores es la confianza, tanto por su presencia en todos los casos considerados como por su carácter de indispensable en el funcionamiento del mecanismo. En resumen, la confianza se entiende como la capacidad de arriesgar intereses en manos de los demás, porque se espera o se cree que los demás actuarán de manera beneficiosa o, cuando menos, no de forma maliciosa (Zmerli y Newton, 2008). La confianza, en todos los casos considerados, es el elemento clave que diferencia estas prácticas de otros tipos de corrupción, como el padrinazgo, el soborno o la compra de favores. El rol de la confianza en el funcionamiento del mecanismo consiste en proveer la garantía de reciprocidad, que de otra forma sería asegurada por la lealtad, el miedo, la dependencia o el incentivo monetario. Asimismo, la confianza permite que el mecanismo continúe funcionando, aun frente a la condenación de prácticas de corrupción.

En el caso de México, por ejemplo, la definición misma de palanca comprende el uso de redes informales de confianza, es decir, relaciones sociales que pueden encontrar origen en distintos espacios, pero caracterizadas y “utilizables” para el intercambio de favores debido al grado de confianza mínima que las sostiene (Lomnitz, 1990). Asimismo, el blat se basa en la confianza y el entendimiento tácito de que “todos los participantes, en algún momento, necesitarán ayuda” (Rehn y Taalas, 2004: 242).

Podemos discernir entre la confianza particularizada y la confianza social. La confianza particularizada (*thick*) está basada en experiencias pasadas con otros individuos (Hardin, 1993), o bien en una evaluación racional de comportamientos esperados, dados los incentivos presentes.<sup>6</sup> Nace de un sentido de pertenencia o de la idea de la identidad social compartida. Gracias a este tipo

de confianza se consolidan lazos sólidos e íntimos que crean solidaridad entre familiares o amigos cercanos. La confianza social (thin), por su parte, surge en una dimensión más amplia y permite la creación de lazos entre individuos fuera de una determinada red (Hardin, 1993). Este tipo de confianza se origina a pesar de las diferencias sociodemográficas, y por la necesidad de acceder a recursos que de otra manera quedan fuera de ciertos límites (como algunos tipos de trabajo); además, permite el surgimiento del respeto y la cooperación entre desconocidos.

La distinción entre confianza social y confianza particular puede llevar a realizar estudios más detallados sobre las redes y relaciones involucradas en la activación y el funcionamiento del mecanismo. Es decir, el intercambio de favores se puede explicar, por un lado, por experiencias exitosas o por una predicción clara y no riesgosa de comportamientos y, por otro lado, por la necesidad de confiar frente a los límites de procesos y normas formales. Por ejemplo, en el caso de la palanca, Tapia y Zalpa (2011: 56) señalan: “lo que importa es que la gente cree que únicamente a través de mecanismos en los que interviene una persona pudiente es como se logra con éxito obtener el tan buscado lugar o agilizar el trámite”.

En segundo lugar, la solidaridad tiene que ver con la cohesión social (existente y deseable) y el capital social acumulable. La cohesión social se entiende como condición y objetivo de las relaciones sociales. Por una parte, la cohesión social entendida como condición supone que, a mayor sentido de pertenencia y de solidaridad entre las personas, mayor será la estabilidad de las instituciones (formales e informales). Por otra parte, la cohesión social vista como un objetivo o fin social promete dos elementos fundamentales: la reducción de las desigualdades y la promoción del capital social (Berger-Schmitt, 2002); la primera se refiere a la reducción de disparidades y divisiones dentro de una sociedad y la segunda al fortalecimiento de las relaciones sociales, interacciones y lazos. En el caso del intercambio de favores, la cohesión es tanto una condición que posibilita su funcionamiento —al insertarlo en dinámicas y relaciones sociales—, como un incentivo para continuar su uso debido al capital social que genera.

El capital social “comprende los recursos sociales que evolucionan en redes sociales accesibles o estructuras sociales caracterizadas por la confianza mutua” (Rostila, 2010: 321). En este sentido, son tres los componentes básicos del capital social: las redes, la confianza y los recursos sociales. Sin la existencia de

los dos primeros elementos, la acumulación de los recursos sociales es imposible. Por ejemplo, los estudios realizados sobre *protektzia* en Israel apuntan a la formación de lazos y dinámicas de confianza a través de olas de migración —sobre todo provenientes de Europa del Este— entre familias de judíos víctimas del holocausto, entre comunidades creadas dentro de los asentamientos israelíes y por soldados que han experimentado juntos uno o varios conflictos armados (Danet, 1990).

Como se ha identificado en el análisis de los casos, por medio de este tipo de lazos de solidaridad e identidad las personas pueden conseguir recursos o favores que de otra manera no conseguirían. Sin embargo, y como discutiremos más adelante, esto genera también consecuencias sociales negativas, entre ellas, la agudización de la desigualdad intergrupala o la imposición de dinámicas indeseables dentro del grupo en cuestión.

La fortaleza de la relación social también se encuentra en función de la identidad social. En la medida en que los miembros de la red o grupo se consideren similares entre sí, existirá un sentido de pertenencia o identidad social reforzada por lazos fuertes de confianza que promuevan la solidaridad y la reciprocidad. Por ejemplo, en casi todos los casos analizados es importante la clase social, las experiencias compartidas o la pertenencia al mismo grupo (profesional, étnico u otro) en el funcionamiento del mecanismo.

En Israel, las relaciones sociales a las que se suele recurrir para activar *protektzia* incluyen amistades de la escuela, experiencias compartidas en un *kibutz*, haber servido en cuerpos militares pre o postEstado, o en los *milums*, migración del mismo país, membresía al mismo partido político, vecindad, etc. Los esfuerzos “artificiales” por crear un Estado judío y una identidad compartida, paradójicamente, se han interpuesto a los esfuerzos por crear normas e instituciones formales y rígidas. Además, el conflicto árabe-israelí perpetúa el sentido del “nosotros” y “ellos”, lo cual refuerza la solidaridad entre grupos y las prácticas de ayuda mutua (Danet, 1990).

En el caso del *blat*, el funcionamiento del mecanismo está muy condicionado al tipo de relación social (Aliyev, 2013: 93). El *blat* basado en el parentesco es el más fuerte y, normalmente, no demanda reciprocidad, mientras que el *blat* basado en la amistad busca otorgar los favores a los que “se lo merecen” y a la espera de algún tipo de retribución; en las relaciones basadas en etnicidad y nacionalidad, el principio también es otorgar el favor a quien presuntamente lo

merece (Aliyev, 2013: 94-98).

Ahora bien, además de la identidad social o grupal, la confianza y la solidaridad, existen ciertas estrategias desarrolladas para obtener favores y gestionar la cotidianeidad. Dichas estrategias se observan más claramente en el caso de Brasil. En estos contextos, el éxito de la interacción social proviene principalmente de la capacidad de inspirar encanto y simpatía en los interlocutores. Duarte (2011: 29) define al encanto como la capacidad o “el poder de atraer, agradar o fascinar”.

Muy ligado al concepto de encanto se encuentra el de simpatía, la habilidad de generar empatía y ser percibido como atractivo, divertido o agradable. La simpatía es, en esencia, una forma consciente de evitar el conflicto en las relaciones interpersonales. De esta manera, la simpatía busca el acuerdo y el entendimiento en las interacciones sociales por medio del uso deliberado de la sonrisa, la cooperación, el tono amable al hablar, la paciencia y las técnicas de adulación, entre otros (Duarte, 2011: 41-44).

En Brasil, el encanto, la simpatía y la empatía son elementos estratégicos en el funcionamiento del *jeitinho*. Su utilización data de la época colonial brasileña, en la cual los esclavos y amos interactuaban en condiciones de extrema intimidad y desigualdad (Duarte, 2011). En esa época se desarrolló el arquetipo del “brasileño cordial” y pasó a formar parte del imaginario de identidad nacional: amable, hospitalario y cortés. Con el tiempo, esta notable cordialidad, manifestada a través del encanto y la simpatía, fue utilizada de manera consciente con el fin de obtener de forma alternativa ciertos favores. Así, los brasileños suelen adoptar ciertas estrategias para verse encantadores —como sonreír, adular, hablar con un tono amable e incluso, en un sentido más oscuro, “seducir” y manipular—, con el fin de obtener lo que quieren (Duarte, 2011). El uso de la simpatía y el encanto en la consecución de favores es una forma de disipar las notables desigualdades económicas y las asimetrías de poder y también de evitar disputas o confrontaciones (Duarte, 2011). En este sentido, el *jeitinho*, junto a sus elementos diferenciadores (la simpatía y el encanto), se percibe como parte de la identidad brasileña.

### **Lógica de reciprocidad y distribución de favores**

Hemos explorado cómo los factores o contextos organizacionales y los valores sociales permiten o incentivan el mecanismo de favores. Sin embargo, existe

también una lógica más personal, beneficiosa y contractual implícita en el intercambio de favores y en las relaciones sociales que lo sustentan. Por un lado, la reciprocidad como principio está implícita o explícita en cada uno de los mecanismos estudiados —ya sea instrumental, indirecta o simbólicamente— y, por otro, existen una lógica contractual y una función económico-distributiva inscrita en el funcionamiento de los mecanismos. En esta sección, recuperamos aportaciones de la investigación sobre el intercambio de favores desde la perspectiva de los obsequios, la teoría de los intercambios y la economía de costos de transacción. Asimismo, incorporamos un breve análisis de los estudios de caso que ilustran estos enfoques.

Las aplicaciones de la teoría de obsequiar (gift-giving) en el estudio de la corrupción se han concentrado, en su mayoría, en establecer una distinción clara y operativa entre obsequios y sobornos, con el fin de determinar cuándo un servidor público incurre en actos de corrupción (Graf Lambsdorff y Frank, 2010; Graycar y Jancsics, 2016). Sin embargo, en el estudio de los mecanismos de intercambio de favores, la teoría sobre obsequios puede tener una aportación distinta. En un principio, es posible conceptualizar el favor como un regalo que conlleva una obligación inmediata o futura de reciprocidad, que simboliza el estatus social y la riqueza de quien lo otorga, y que supone una relación de poder entre las personas involucradas en el intercambio.

Una de las obras más importantes en la bibliografía de obsequios es la de Marcel Mauss (*Essai sur le don* o *Ensayo sobre el regalo*), publicada en 1950. El estudio explora las formas y razones para el intercambio de regalos en sociedades “arcaicas” y contemporáneas. La aportación principal de esta obra es identificar las obligaciones de obsequio y reciprocidad implícitas en la práctica del regalo, y analizar este intercambio en términos de poder, argumentando que no existe tal cosa como regalos gratuitos o actos de caridad desinteresados. Mauss destaca el honor y el prestigio que conlleva realizar un regalo (debido a que está asociado con la riqueza) y la obligación de reciprocidad sustentada por el miedo a perder autoridad o estatus ante el otro. Asimismo, el autor identifica el valor (espíritu o energía) que acompaña a cualquier regalo, y que permite construir cadenas o redes de reciprocidad más extensas (Mauss, 2002: 11-14). En línea con los argumentos de Mauss y otros estudiosos del obsequio, es posible apreciar mejor las funciones que cumple el intercambio de favores en el juego de relaciones sociales, pues permite: 1) sostener relaciones de reciprocidad en el tiempo, 2) asegurar el bienestar (y, en cierto sentido, la supervivencia) del grupo o red de personas “de confianza” que comparten y distribuyen beneficios entre sí, 3)

institucionalizar el mecanismo a pesar (y gracias a) los procesos formales de las organizaciones públicas que concentran bienes y servicios y 4) proteger o hacer avanzar el poder y el estatus social de las personas que intercambian los favores. Por ejemplo, en el caso del pituto, los estudios se refieren a la reciprocidad como “importante y obligatoria”, al establecer una “deuda simbólica” en el intercambio de favores (Barozet, 2006: 71). Barozet apunta que, si uno se rehúsa a retribuir un favor, inmediatamente será sacado de la red de contactos como castigo.

En el análisis del intercambio de favores como relación de poder, Barozet (2006) identifica cómo a través del pituto los funcionarios “capitaliza[n] [los favores que hacen a sus amigos] para obtener otros elementos a cambio y para consolidar su posición social y estatus” (Barozet, 2006: 82). El uso del mecanismo de intercambio de favores como instrumento de poder está presente en casi todos los casos. El guanxi, por ejemplo, reconoce la existencia de relaciones de poder, horizontales y verticales, destinadas a alcanzar metas y construirlas a través del mecanismo: conocerse cara a cara, establecer conexiones, estimar el beneficio individual del contacto, envolver emociones y tomar decisiones (Torres et al., 2015).

Una segunda contribución teórica es la teoría del intercambio, la cual involucra tanto el fenómeno de la reciprocidad como la función de distribución presentes en el mecanismo. En general, la teoría del intercambio (Homans, 1958) plantea que el comportamiento de “A” es reforzado por el comportamiento de “B” que, a su vez, está reforzado por el comportamiento de “A”, teniendo en cuenta los efectos distributivos de este tipo de interacciones. Es decir, explica cómo la regularidad o normalización de comportamientos o prácticas sociales es importante en las relaciones de intercambio. En todos los mecanismos analizados existe “cierta certeza” de que el intercambio de favores individual se hará de forma recíproca, a partir de elementos que logran crear confianza común, como la identidad de grupo, elementos culturales, la aspiración a formar parte de una clase social o la simpatía misma generada en una relación personal. A la vez, esta reciprocidad puede perpetuarse en forma de relación, e incluso en la formación de redes de intercambio. Las personas que realizan estas prácticas esperan obtener algo a partir del intercambio de favores (no necesariamente un beneficio material sino también satisfacción basada en prestigio, amabilidad o agradecimiento) y entienden que existirá reciprocidad por parte de los actores involucrados, ya sea el que solicita el favor, el que facilita el favor o el que lo ejecuta. De tal forma, es posible identificar que la reciprocidad, según la teoría

del intercambio, contribuye también a la función distributiva del mecanismo de favores: no sólo porque promete continuar con el acceso privilegiado a bienes y servicios públicos, sino porque involucra también la redistribución de otros valores y valoraciones sociales.

Por último, existe una línea de investigación que retoma el enfoque de la economía de costos de transacción (ECT) para estudiar el fenómeno del intercambio de favores. Este enfoque considera el intercambio de favores no como una práctica negativa *ex ante*, sino como un componente de la relación contractual que contribuye a economizar ante una racionalidad y una confiabilidad acotadas (Verbeke y Kano, 2013: 409-431). De acuerdo con Verbe y Kano, el intercambio de favores es una práctica de negocios común que consiste en el intercambio informal de bienes, servicios y oportunidades basado en la reciprocidad futura esperada. En particular, los autores argumentan que los contratos legales y las normas formales casi nunca reflejan con precisión las verdaderas relaciones sociales que se encuentran en funcionamiento (Verbe y Kano, 2013: 409). Así, este enfoque apoya la idea de que el intercambio informal de favores, por su lógica de reciprocidad, tiene beneficios individuales y sociales, al complementar los arreglos formales. Los autores identifican una serie de condiciones en las que es más oportuno intercambiar favores: frente a la ausencia de instituciones formales o la presencia excesiva de reglas formales, cuando la membresía a grupos es altamente valorada y cuando existen límites considerables a la racionalidad y confiabilidad, por nombrar algunos (Verbeke y Kano, 2013: 409-431).

En su estudio, Verbeke y Kano retoman los casos del blat ruso y el guanxi chino como ejemplos de prácticas de negocios, algunas veces cuestionadas, pero ampliamente permitidas por su función distributiva. En el caso del blat, su surgimiento como mecanismo de redistribución frente a la escasez de bienes y servicios y el monopolio de estos por parte del gobierno, lo sitúa, quizá, como el caso más representativo y estudiado en la economía de costos de transacción (Ledeneva, 1998: 73-93). Sin embargo, el potencial de este mecanismo no se agotó con la desaparición de la URSS y la apertura de la economía rusa. Tras la privatización y la apertura al libre mercado, los contactos o favores perdieron relevancia, pero, al mismo tiempo, el intercambio de información mediante el uso del blat en las industrias y empresas resultó relevante (Ledeneva, 1998). En el caso chino, la función del guanxi como “complemento” social y cultural de los contratos y transacciones es aún más fuerte: funciona como una garantía informal pero sumamente importante para facilitar transacciones.

## **Los efectos negativos o no deseados del mecanismo: Intercambio de favores como un acto de corrupción**

Hasta este punto, hemos explorado y ordenado las distintas aportaciones teóricas y prácticas que explican distintos aspectos del funcionamiento del mecanismo de intercambio de favores. Antes de ofrecer nuestra conceptualización del mecanismo, es necesario tratar una de las preguntas teóricas más importantes en torno a este fenómeno: ¿el intercambio de favores debe ser considerado un acto de corrupción? Por un lado, los valores identificados evocan prácticas positivas y una solidaridad y resistencia ante procesos excesivos de racionalidad. Por otro, el uso de estas prácticas puede propiciar diferenciaciones entre quienes tienen redes de contactos y los que no las poseen, lo cual crea o refuerza diferencias en el acceso a bienes o servicios públicos y perpetúa las desigualdades sociales con base en relaciones personales y no por factores como el mérito y el esfuerzo personal. En esta última sección exploramos brevemente algunos de los efectos —socialmente percibidos o formalmente problematizados— en los diversos casos de estudio.

Primero, si bien el mecanismo puede ser efectivo para sortear la rigidez burocrática, fortalecer las relaciones sociales y distribuir bienes y servicios, el costo de estas funciones se traduce en una mayor desigualdad social y económica. En todos los casos estudiados, el sector de la población que tiene mayores redes sociales que conectan con servidores públicos en puestos de poder son la clase media y alta. Además, la confianza, la solidaridad y la reciprocidad están muy ligadas a la identidad del grupo, lo cual se traduce en dinámicas de condicionamiento, exclusión o marginación para las personas que no pertenecen a ellos. Es decir, aun en los casos en los que hay instituciones rígidas e ineficientes en la distribución de bienes y servicios públicos —lo cual supone un problema inicial de acceso a los mismos para toda la población—, la puesta en marcha del mecanismo de intercambio de favores implica nuevos condicionamientos y criterios de acceso que nunca logran incluir a toda la población.

En el caso de Chile, el pituto se ha considerado como uno de los factores que acentúa la desigualdad y las diferencias entre clases sociales (Garretón y Cumsille, 1994: 2). Asimismo, en Brasil, existen percepciones negativas que colocan el jeitinho como una práctica de corrupción, debido a que está fuera de

la norma y produce consecuencias negativas (Guerra, Cortez y Diogo, 2016). Marinoni y Becker (2003) citan el ejemplo del abogado litigante cuyos triunfos están determinados por sus conexiones y su capacidad de obtener jeitinhos. Estos abogados triunfan porque logran conexiones fuera de la norma y suelen ser los más costosos. De acuerdo con los autores, sólo personas con el suficiente ingreso pueden pagarlos, lo que deriva en una justicia inequitativa que está determinada por recursos económicos y sociales (Marinoni y Becker, 2003). El guanxi también se ha concebido como un elemento que otorga ventaja y cierra círculos de negocios; al ser un mecanismo que implica relaciones sociales duraderas, pueden existir élites de negocios que toman ventaja de las cadenas de favores. Utilizar favores del gobierno, no permitir la entrada de nueva competencia, influir en la toma de decisiones, etc., son ejemplos de acciones negativas en torno al guanxi, lo cual es posible a partir de la característica informal con la que se ejecuta.

Un segundo efecto identificado en la bibliografía es que el mecanismo de intercambio de favores, aun en sus expresiones más “blancas” o menos dañinas, da pie a tipos de corrupción más graves. Muchos de los estudios considerados en este capítulo comienzan por identificar el intercambio de favores como un tipo “blanco” o “gris” de corrupción que puede llegar a estar bien aceptado por la sociedad. Sin embargo, retomando el entendimiento de la corrupción como relación social, muchos de los principios, lógicas y prácticas del intercambio de favores facilitan o incentivan otras prácticas de corrupción, como el soborno, el padrazgo o la compra de favores. La teoría del efecto de derramamiento de la corrupción (spillover-effect of corruption) argumenta que aceptar corrupción “blanca” puede acabar haciendo aceptable o normal formas más grises o negras de corrupción (Zelekha y Wener, 2011).

El artículo de Zelekha y Wener (2011) refiere la evolución de la protekzia en Israel al sistema de fixers. Los fixers (arregladores) se consideran agentes de corrupción distintos de los cabilderos o lobbyists, ya que se apoyan en el sistema de favoritismo de la administración pública e intercambian permisos, recursos y espacios públicos por dinero. De igual forma, acerca del blat, Onoshchenko y Williams (2013) sugieren que este ha sufrido modificaciones sustanciales en su funcionamiento, sobre todo en países poscomunistas como Ucrania. Actualmente, el blat ucraniano es una práctica de corrupción en la cual media el intercambio de recursos económicos y no sólo de favores. Estos ejemplos son importantes porque permiten entender cómo las relaciones, los valores, los símbolos y las dinámicas sociales establecidas por ciertos mecanismos y sus

prácticas pueden establecer sistemas informales fácilmente cooptados o reapropiados para otros fines.

El mecanismo de intercambio de favores también debilita el desarrollo de una cultura democrática, el funcionamiento adecuado de las instituciones públicas y el empoderamiento de los ciudadanos. La mayoría de los casos considerados en este capítulo involucran sociedades, economías e instituciones en “vías de desarrollo”; los esfuerzos gubernamentales para la formación y formalización de instituciones formales, Estados de derecho y prosperidad económica se ven interrumpidos por relaciones sociales que operan con lógicas distintas. Por ejemplo, se considera que, en la actual región caucásica, el blat ha fracasado en el cumplimiento adecuado de las demandas sociales. Es decir, si bien el blat sirve para proveer de manera más eficiente los bienes y servicios, falla en la distribución equitativa de los mismos, es un sistema en el cual rige la selectividad y el elitismo, eso se traduce, necesariamente, en un impedimento para el desarrollo de la democracia y el empoderamiento de la sociedad (Aliyev, 2013: 106-110).

## **Reflexión final y propuesta de definición del mecanismo**

En este capítulo nos enfocamos en el estudio del mecanismo de intercambio de favores —analizado desde múltiples enfoques y a través de diversos casos de estudio— con el fin de identificar explicaciones, argumentos o premisas importantes y comunes que ayuden al entendimiento de estas prácticas en el contexto de los estudios sobre corrupción. Específicamente, buscamos realizar dos aportaciones: 1) ordenar las diversas teorías, enfoques y estudios de caso a través de tres aspectos elementales que buscan explicar por qué surge y cómo funciona el intercambio de favores en ciertas sociedades y 2) ofrecer una conceptualización del fenómeno como mecanismo e identificar las premisas de su funcionamiento y las prácticas que lo conforman.

Definir el conjunto de prácticas que son recurrentes e identificables en distintos contextos como mecanismo social es reconocer que existe cierta lógica o función social que las respalda, las une, les da coherencia y las justifica. De acuerdo con Jon Elster (2010), la idea de mecanismo sirve para explicitar la cadena causal o abrir la “caja negra” de fenómenos sociales que asumimos que simplemente existen o funcionan en un contexto determinado. Un mecanismo es un patrón

causal frecuente y fácil de reconocer, que se activa en circunstancias generalmente desconocidas y con consecuencias indeterminadas. Es decir, si bien no nos permite predecir cuándo existirá el mecanismo, nos permite explicar su funcionamiento (Elster, 2010: 52). Definir nuestro fenómeno de interés como un mecanismo social nos permite identificar de qué se deriva el mecanismo y cómo funciona.

En concreto, nos referimos a un mecanismo identificable en distintas sociedades que consiste en buscar y obtener ayuda de una o varias personas (o redes de personas) en posición de poder para acceder a espacios, bienes o servicios públicos (a los cuales, de otra forma, sería incómodo, difícil o imposible acceder) utilizando relaciones sociales basadas en simpatía, confianza, solidaridad o reciprocidad. Este mecanismo puede combinar canales o prácticas formales e informales, pero se conforma principalmente por relaciones sociales. Aquí destacamos tres premisas y enumeramos las prácticas que, en general, conforman al mecanismo.

Primero, el mecanismo requiere la posibilidad de buscar y obtener ayuda, es decir, requiere: a) la existencia o la posibilidad de formación de redes entre familiares, amistades, conocidos y otros grupos (Lomnitz, 1990; Rostila, 2010; Yee-Yin, Pui-Lam y Chi-Kong, 2014), b) en algunos casos, antecedentes de prácticas similares, símbolos o significados compartidos, es decir legitimidad social (aunque esta sea relativa o localizada) de la petición (Tapia, Zalpa y Reyes, 2014; Ledeneva, 2011; Duarte, 2011) y c) la presencia de confianza, reciprocidad o solidaridad como garantías o protecciones para el intercambio (Lomnitz, 1990; Rehn y Taalas, 2004; Aliyev, 2013; Danet, 1990).

Segundo, el mecanismo supone que existen dificultades —reales o percibidas— para acceder a espacios, bienes o servicios públicos; dificultades que pueden estar presentes en reglas, procedimientos o prácticas formales. Es decir, el sistema formal (la burocracia y sus procedimientos) puede percibirse como demasiado rígido, inadecuado, ineficiente, costoso o inoportuno. También los espacios, bienes o servicios públicos que se demandan se pueden percibir como muy importantes, necesarios, escasos o inaccesibles de otra forma (Lomnitz, 1990; Verbeke y Kano, 2013; Maynard-Moody y Musheno, 2003).

Tercero, el mecanismo genera beneficios para al menos una de las partes involucradas. Sin embargo, no necesariamente beneficia a todos los participantes de forma inmediata o en el futuro. Por un lado, el funcionamiento exitoso del

mecanismo en todos los casos requiere la obtención del favor o beneficio para la parte solicitante. Por otro, puede involucrar reciprocidad explícita o implícita, inmediata o futura, hacia el individuo que realizó el favor o hacia el grupo al que pertenece. La reciprocidad se produce en la forma de otro beneficio (material o inmaterial), pero no involucra el intercambio de dinero por favores, ya que esto implica una relación social de desigualdad (Barozet, 2006; Torres et al., 2015; Verbeke y Kano, 2013).

Finalmente, el mecanismo que analizamos en este capítulo comprende todas o algunas de las siguientes prácticas: interés en acceder a un espacio, bien o servicio público; percepción de dificultades en el acceso; activación de redes sociales para establecer contacto con una o varias personas en posiciones de poder que puedan prestar ayuda en el acceso; petición del favor con base en la confianza, la solidaridad o la reciprocidad; otorgamiento del favor (gestión de las dificultades presentes en el proceso formal) con base en la confianza, la solidaridad o la reciprocidad; obtención del beneficio (acceso al espacio, bien o servicio público), y reforzamiento de lazos de confianza, solidaridad o reciprocidad (efecto sobre la red social informal, valores y conciencia sociales).

A lo largo de este capítulo desarrollamos con profundidad las características y prácticas identificadas en esta definición. En cada caso, es posible encontrar con mayor o menor intensidad estos aspectos, elucidando así las distintas conjugaciones que sustentan la existencia y el funcionamiento continuo del mecanismo. Ha sido un propósito importante de este texto ampliar el entendimiento de este mecanismo desde los estudios sobre el combate a la corrupción, para entenderlo no como un comportamiento infame o perjudicial sino como un conjunto de relaciones sociales que se forman en torno a ciertos factores y necesidades sociales específicas.

A lo largo de este capítulo ha sido posible identificar problemas o necesidades públicas, fallas institucionales y valores o dinámicas sociales que explican, justifican o legitiman el uso de favores para eludir normas, procesos y sistemas formales. Mientras que gran parte del capítulo está dedicado a describir el aspecto social, funcional y valorativo de este mecanismo, identificamos, en la sección previa, una serie de efectos o repercusiones negativos que tiene el amplio y recurrente uso de este mecanismo en la sociedad.

Al reconocer la creciente importancia de la corrupción en la agenda gubernamental de las sociedades contemporáneas, es importante entender al

fenómeno del intercambio de favores como una mezcla de prácticas que se sitúan en espacios formales e informales, públicos y privados, y sociales e individuales. Asimismo, estas prácticas son producto de una red de relaciones sociales que reconoce necesidades y valores comunes y legítimos. El “combate” de este tipo de prácticas debe atender esta complejidad y no caer en la tentación de crear dicotomías artificiales o establecer categorías absolutas; es decir, comprender de forma conceptual y causal los mecanismos de reciprocidad puede evitar que se planteen reglas o herramientas institucionales vacías que no reconozcan los factores organizacionales, culturales y económicos inmersos en este tipo de prácticas.

Es importante resaltar el valor de las aportaciones de la antropología, la sociología y los estudios organizacionales, y también señalar las aportaciones recientes y poco explotadas de enfoques como la economía de costos de transacción, el otorgamiento de regalos, la teoría del intercambio y de los contratos, entre otras. Estas antiguas y nuevas formas de estudiar el mecanismo apuntan a la necesidad de mantener pluralidad disciplinaria y de enfoques en su tratamiento.

Cabe resaltar la peculiaridad del mecanismo de intercambio analizado, que nos permite encontrar expresiones similares en diversos países o contextos institucionales. Si bien en este capítulo hemos realizado una aproximación comparativa de estas experiencias para trazar puntos comunes y divergentes, estudios comparativos más profundos tienen el potencial de mejorar nuestro entendimiento de los factores, causas y efectos que enmarcan el funcionamiento del mecanismo.

Para terminar, queremos rescatar una reflexión implícita en este texto que alude a la informalidad e ilegalidad como formas de resistencia. Esta reflexión puede apuntar a los diseños normativos e institucionales como instrumentos de combate a la corrupción y desconcentrar la atención en prácticas ciudadanas y burocráticas. Aquí nos referimos a normas, procesos, sistemas e instituciones formales que son impuestas o provistas artificialmente en una sociedad, con el fin de establecer cierto orden, encauzar comportamientos poco predecibles y afirmar la autoridad y el poder del gobierno sobre la sociedad. El reconocimiento de que estos sistemas de formalidad se aplican en un campo de relaciones sociales en constante interacción y transformación nos lleva a identificar expresiones claras y recurrentes de resistencia y apropiaciones que llegan a determinar el éxito o solidez del experimento de la formalidad. Las

implicaciones de esto no son abandonar los intentos por crear orden y acotar la incertidumbre en el funcionamiento de lo público, sino realizar estos intentos con conciencia y atención a las dinámicas, valores, intereses, visiones y prácticas que se encuentran en juego en los mismos espacios donde se busca estructurar las relaciones sociales, así como realizar ajustes y mejoras en la distribución de bienes y servicios públicos, y en el acceso a espacios institucionales, especialmente cuando se busca debilitar o minimizar los sistemas de provisión informales como el intercambio de favores.

## Referencias

Aliyev, H. (2013), “Post-Communist Informal Networking: Blat in the South Caucasus”, *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 21(1), pp. 89-112.

Arellano, D. (2010), “El enfoque organizacional en la política y la gestión pública: Entendiendo a las organizaciones gubernamentales”, en M. Merino y G. Cejudo (eds.), *Problemas decisiones y soluciones: Enfoques de política pública*, México: FCE-CIDE, pp. 61-92.

Ashton, V. y R. Lof (2015), “Who Wants to be a Brazilionaire? Deciphering the Mystery of Jeitinho and How it may Influence Swedish Companies Doing Business in Brazil”, tesis, Linnaeus University, Suecia.

Barozet, E. (2002), “El intercambio de favores en las capas medias en Chile: Un marco antropológico para la reforma de la gerencia pública”, Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0053402.pdf>

Barozet, E. (2006), “El valor histórico del pituto: Clase media, integración y diferenciación social en Chile”, *Revista de Sociología*, 20, pp. 69-96.

Bensman, J. y B. Rosenberg (1963), *Mass, Class and Bureaucracy: The Evolution of Contemporary Society*, Englewood Cliff: Prentice-Hall.

Berger-Schmitt, R. (2002), “Considering Social Cohesion in Quality of Life Assessments: Concepts and Measurement”, *Social Indicators Research*, 58(3),

pp. 403-428.

Castor, B.V.J. (2002), *Brazil is Not for Amateurs: Patterns of Governance in the Land of "Jeitinho"*, Bloomington: Xlibris.

Danet, B. (1990), "Protektzia: "The Roots of Organizational Biculturalism among Israeli Jews", *Social Forces*, 68(3), pp. 909-932.

Dos Santos, M. (2014), "Cultura e identidad: Interacción y conflicto en la construcción de una cultura común brasileña", tesis, Universidad Complutense de Madrid.

Duarte, F. (2011), "The Strategic Role of Charm, Simpatía and Jeitinho in Brazilian Society: A Qualitative Study", *Asian Journal of Latin American Studies*, 24(3), pp. 29-48.

Durston, J. (2005), "El clientelismo político en el campo chileno (primera parte): la democratización cuestionada", *Ciencias Sociales Online*, 2(1), pp. 1-30.

Elster, J. (2010), *La explicación del comportamiento social*, Barcelona: Gedisa.

Etzioni-Halevy, E. (1975), "Some Patterns of Semi-deviations on the Israeli Social Scene", *Social Problems*, 22(3), pp. 356-367.

Even-Shoshan, A. (1983), *Modern Hebrew Dictionary [Hebrew]*, 3 vols, Jerusalén: Kiryath Sepher.

Friedberg, E. (1993), "Las cuatro dimensiones de la acción organizada", *Gestión y Política Pública*, II(2), pp. 283-313.

Galnoor, I., D.H. Rosenbloom y A. Yaroni (1998), "Creating New Public Management Reforms: Lessons from Israel", *Administration & Society*, 30(4), pp. 393-420.

Garretón, M. y G. Cumsille (1994), "Las percepciones de la desigualdad en Chile", *Proposiciones*, 34, pp. 1-9.

Graf Lambsdorff, J. y B. Frank (2010), "Bribing versus Gift-giving: An Experiment", *Journal of Economic Psychology*, 31, pp. 247-357.

Graycar, A. y D. Jancsics (2016), "Gift Giving and Corruption", *International Journal of Public Administration*, pp. 1-11, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2016.1177833>

Guerra, A., D. Cortez y H. Diogo (2016), "Brazilian Jeitinho and Culture: An Analysis of the Films *Elite Squad 1* and *2*", *Revista Administración Mackenzie*, 17(3), pp. 84-104.

Haller, D. y C. Shore (2005), *Corruption: Anthropological Perspectives*, Londres: Pluto Press.

Hardin, R. (1993), "The Street-level Epistemology of Trust", *Politics and Society*, 21(4), pp. 505-529.

Hinde, R. y J. Rotblat (2007), *Bending the Rules: Morality in the Modern World: From Relationships to Politics and War*, Oxford: Oxford University Press.

Homans, C.G. (1958), "Social Behavior as Exchange", *American Journal of Sociology*, 62, pp. 597-606.

Kowalski, M. (2011), "El deporte y el fútbol en la formación social del brasileño", *Universitas Humanística*, 71(71), pp. 153-172.

Ledeneva, A. (1998), *Russia's Economy of Favours*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ledeneva, A. (2011), "Open Secrets and Knowing Smiles", *East European Politics and Societies*, 25(4), pp. 720-736.

Liang-Hung, L. (2011), "Cultural and Organizational Antecedents of Guanxi: The Chinese Cases", *Journal of Business Ethics*, 99, pp. 441-451.

Lipsky, M. (1969), "Toward a Theory of Street-level Bureaucracy", ponencia en Annual Meeting for the American Political Science Association, Nueva York, 2-6 de septiembre, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.

Lomnitz, L. (1990), "Redes informales de intercambio en sistemas formales: Un modelo teórico", *Comercio Exterior*, 40(3), pp. 212-220.

Lomnitz, L. (1994), "El compadrazgo, reciprocidad de favores en la clase media

urbana de Chile”, *Redes sociales, cultura y poder: Ensayos de antropología latinoamericana*, México: Flacso.

Luo, Y., Y. Huang y S. Wang (2011), “Guanxi and Organizational Performance: A Meta-Analysis”, *Management and Organization Review*, 8(1), pp. 139-172.

Marinoni, L. y L. Becker (2003), “Influencia de las relaciones personales sobre la abogacía y el proceso civil brasileño”, en *Congreso Mundial de Derecho Procesal*, Ciudad de México, disponible en: <http://justiciayderecho.org.pe/revista8/articulos/14%20Luiz%20Guilherme%20MNALES%20SOBRE%20LA%20ABOGACIA%20Y%20EL%20PROCESO%20> [fecha de consulta: 18 de octubre de 2016].

Mauss, M. ([1950] 2002), *The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies*, Londres: Routledge.

Maynard-Moody, S. y M. Musheno (2003), *Cops, Teachers, Counselors Stories from the Front Lines of Public Service*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Nuijten, M. (2003), *Power Community and the State: The Political Anthropology of Organisation in Mexico*, Londres: Pluto Press.

Onoshchenko, O. y C. Williams (2013), “Paying for Favours: Evaluating the Role of Blat in Post-Soviet Ukraine”, *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 21(2-3), pp. 259-277.

Rehn, A. y S. Taalas (2004), “‘Znakomstva I Svyazi’ (Acquaintances and Connections). Blat, the Soviet Union, and Mundane Entrepreneurship”, *Entrepreneurship y Regional Development*, 16(3), pp. 235-250.

Rostila, M. (2010), “The Facets of Social Capital”, *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 41(3), pp. 308-326.

Smith, P., H. Huang, C. Harb y C. Torres (2012), “How Distinctive Are Indigenous Ways of Achieving Influence? A Comparative Study of Guanxi, Wasta, Jeitinho and Pulling Strings”, *Journal of Cross-cultural Psychology*, 43(1), pp. 135-150.

Tapia Tovar, E. y G. Zalpa (2011), “La corrupción a la luz de los dichos y

refranes”, *Relaciones*, 32, pp. 21-65.

Tapia Tovar, E., G. Zalpa y J. Reyes Martínez (2014), “El que a buen árbol se arrima... intercambio de favores y corrupción”, *Cultura y Representaciones Sociales*, 9(17), pp. 149-176.

Torres, C.V., S. Alfinito, C.A. De Souza Pinto Galvao y B.C. Yin Tse (2015), “Brazilian Jeitinho versus Chinese Guanxi: Investigating their Informal Influence on International Business”, *Revista de Administração Mackenzie*, 16(4), pp. 77-99.

Vázquez, F.H. (2003), “Las fuentes de la confianza social”, *Revista Internacional de Sociología*, 61(35), pp. 151-175.

Verbeke, A. y L. Kano (2013), “The Transaction Cost Economics (TCE) Theory of Trading Favors”, *Asia Pacific Journal of Management*, 30, pp. 409-431.

Werner, S.B. (1983), “The Development of Political Corruption: A Case Study of Israel”, *Political Studies*, 31, pp. 620-639.

Yee-Yin, A., M. Pui-Lam y D. Chi-Kong (2014), “A Conceptual Framework of Guanxi: Toward Competitive Sustainability of Foreign Banks in China”, *International Journal of China Marketing*, 4(2), pp. 37-49.

Zelekha, Y. y S. Wener (2011), “Fixers as Shadows of ‘Public Servants’: A Case Study of Israel”, *International Journal of Public Administration*, 34(10), pp. 617-630.

Zmerli, S. y K. Newton (2008), “Social Trust and Attitudes toward Democracy”, *Public Opinion Quarterly*, 72(4), pp. 706-724.

[\\* Profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE.](#)

[\\*\\* Director del Área de Proyectos Estratégicos en la Secretaría General de Gobierno del estado de Jalisco.](#)

\*\*\* Estudiante de doctorado en la Escuela de Comercio de Emlyon, Francia.

Los autores agradecen el apoyo de Daniela Pinto para esta investigación.

<sup>1</sup> Todos los países analizados tienen una puntuación menor de 70 puntos en el índice global de percepción de la corrupción. Además, son países que se encuentran en regiones caracterizadas por altos niveles de corrupción, alto grado de utilización de sobornos y con poca variación en el tiempo en los niveles percepción de la corrupción. Véase el IPC en: <https://www.transparency.org/> En los casos latinoamericanos, la población percibe que la corrupción aumenta. Véase: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>

<sup>2</sup> Comuna agrícola utilizada para crear asentamientos de judíos en el nuevo territorio de Israel y en territorios ocupados.

<sup>3</sup> Ejemplos de estos beneficios detectados en todos los casos son: que el hijo de una persona ingrese a determinada escuela, acceder a un trabajo en el ámbito gubernamental, ganar un juicio, entre otros.

<sup>4</sup> Sistema caracterizado por burocracias robustas con poder de distribución de recursos esenciales, como alimentos y servicios médicos.

<sup>5</sup> El caso de Rusia es claro, al crearse el mecanismo como respuesta a las restricciones experimentadas en la Unión Soviética y utilizarse como un proceso de cambio de bienes y servicios de difícil acceso (Ledeneva, 1998). En el caso de México, como señala Nuijten (2003), contar o no con el apoyo de figuras influyentes puede ser definitivo para resolver un problema en la administración pública (Lomnitz, 1990). Por último, en el caso de Chile, la existencia del pituto

no podría explicarse sin los procesos de burocratización y corporativismo vividos en el país (Barozet, 2002, 2006; Lomnitz, 1994).

<sup>6</sup> Según el juego de confianza de Kreps, muy similar al clásico dilema del prisionero, la confianza se alcanza únicamente en el momento en el que el resultado sea cooperativo (Vázquez, 2003).

## IV. La economía política de las palancas

### Una exploración teórica de las estructuras de poder corruptoras en el sistema político-administrativo mexicano

\*

Rik Peeters\*\*

### **Introducción**

Las palancas son una característica omnipresente en la vida social mexicana. La palabra “palanca” sirve como metáfora para las interacciones informales entre actores privados, entre actores públicos y privados, dentro de organizaciones públicas y en empresas privadas con el fin de conseguir un trato favorable. Expresan la necesidad de usar contactos personales para lograr “que las cosas se hagan” dentro de una organización, o para obtener servicios o beneficios de otra forma inalcanzables para los ciudadanos. Más que tejer una red de contactos o contactos personales, las palancas buscan esquivar las reglas y los procedimientos de las organizaciones para acelerar ciertos procesos, para acordar excepciones a alguna regla, para hacerse oír o para conseguir un trato privilegiado.

En este artículo me enfoco en la naturaleza y las consecuencias de las palancas en la administración pública mexicana, donde se consideran una realidad — desde el nivel directivo hasta el nivel más bajo—, lo que no significa que no sean cuestionadas. Aunque sirvan de lubricante para el complejo, sofocante y lento engranaje de la vida organizacional y el suministro de servicios públicos, las palancas también abren la puerta a la corrupción: los favores personales a la sombra de la formalidad muy fácilmente pueden virar hacia la ilegalidad. La gente que acude a ellas, por lo general concibe las palancas como inevitables, incluso aunque provoquen cierto sentido de culpa social y no se consideren un

elemento deseable para la vida organizacional ni política. Como señalan Arellano, Trujillo y Ortiz en otra parte de este libro, las palancas existen constantemente entre lo formal y lo informal, entre lo legal y lo ilegal, no en términos de una dicotomía bien marcada, sino como parte de todos los matices de gris en el espectro desde un tipo ideal weberiano hasta una completa desobediencia de las reglas (como dicen Aguirre, Casas y Sánchez en su contribución).

En sintonía con el argumento general del libro, analizaré las condiciones político-administrativas en las que puede desarrollarse la corrupción (Arellano, 2012). Las palancas pueden o no ser formas de corrupción, pues también pueden usarse para evadir papeleos y reglas que inhiben el cumplimiento de los objetivos sociales de una organización. En sentido estricto, por lo tanto, este capítulo no trata sobre la corrupción —el abuso de la autoridad pública para obtener ganancias personales (Rose-Ackerman, 2006)— sino de identificar elementos sistémicos que constituyen un riesgo moral que suscita la corrupción: un contexto en el que alguien se pueda involucrar en corrupción sin tener que sufrir ninguna consecuencia negativa, por ejemplo, un castigo social o legal. Mi argumento principal es que, para entender la naturaleza sistémica e inextricable de la corrupción, necesitamos entender el contexto en el que existe, más específicamente, las estructuras de poder paralelas informales en el contexto político-administrativo mexicano del que las palancas son una expresión primordial. Tal argumento también se podría extender —aunque con su debido enfoque en especificidades locales— a países donde han surgido mecanismos similares como respuesta a un sistema administrativo excesivamente formalista (véase el capítulo III de este libro).

Incluso aunque los niveles de corrupción se puedan asociar también a muchos factores económicos, culturales e históricos —véase el primer capítulo del libro para una revisión de la bibliografía— yo trato el tema de las palancas a través de la lente del poder. Mi análisis se apoya en tres fundamentos teóricos. Primero, suscribe la noción weberiana de la burocracia como la materialización de la autoridad racional-legal (Weber, 2006). Las acciones de las burocracias —en las cuales aún podemos catalogar, en líneas generales, a las organizaciones públicas contemporáneas— son, por definición, expresiones de poder a las cuales están sometidos tanto burócratas como ciudadanos.

Segundo, el ejercicio del poder burocrático no tiene que ser explícito, también puede presentarse como la decisión de no tomar una decisión (Bachrach y

Baratz, 1962) —ignorar, no intervenir—o incluso como un “conflicto latente” (Lukes, 1974) en el que la gente no esté consciente de que sus intereses, percepciones o expectativas están moldeadas por una autoridad. En esta interpretación más foucaultiana, el poder puede estar representado en todos los niveles de autoridad y puede ser represivo o constructivo, en el sentido de que moldea el discurso, la normalidad y los “regímenes de verdad” (Foucault, 1977; 2004). De aquí se desprende que el poder burocrático también puede ser informal, local y particular.

Y tercero, supongo que las palancas son fenómenos inextricables porque son parte de una economía política: responden a intereses, orientaciones y rutinas profundamente arraigados en una organización. Por un lado, los actores pueden actuar de forma racional para perseguir sus propios intereses. Este enfoque de elección racional del comportamiento burocrático —desarrollado por autores como Tullock (1965), Downs (1967) y Niskanen (1971)— supone que los actores y las organizaciones del sistema político-administrativo muestran un comportamiento estratégico al buscar autonomía, supervivencia o influencia y que, por lo tanto, pueden causar resultados no óptimos y un fracaso gubernamental. La política burocrática (Peters, 2001), las estrategias de burócratas comunes y corrientes (Lipsky, 1980), tomar atajos para cumplir con criterios de desempeño (Farrell y Morris, 2003), el efecto del cabildeo y la militancia (Becker, 1983), pero también la búsqueda de enriquecimiento y otras formas de corrupción (Krueger, 1974; Tullock, 1989) se han explicado desde esta perspectiva. Por otro lado, el comportamiento burocrático también se puede manifestar como resultado de la “institucionalización de la acción” (March y Olsen, 1989), que pone énfasis en el efecto del contexto administrativo en el comportamiento individual y colectivo. La gente tiende hacia el comportamiento “apropiado” dada su posición y contexto, y las organizaciones tienen marcadas “trayectorias de dependencia” (March y Olsen, 1989). El comportamiento guiado por las reglas (Merton, 1940), el comportamiento satisfactorio (Simon, 1997), la cultura organizacional (De Jong, 2016: 78) y las tradiciones administrativas (Rosenbloom, 1983) tienen una gran influencia en lo que se puede considerar un comportamiento “normal” o “por defecto” en un contexto específico.

Entender las palancas como parte y producto de una economía política resalta la naturaleza estructural de sus causas. También sirve a un fin más práctico: los esfuerzos por reducir la corrupción deberían tomar en cuenta los intereses y orientaciones que las producen y sostienen. A continuación, estructuro mi

exploración teórica de la palanca en tres preguntas:

¿Qué son las palancas? Interacciones sociales que funcionan como relaciones de dádivas.

¿Por qué existen las palancas? Constituyen una forma sistémica de rodeos en un contexto burocrático rígido.

¿Cuáles son las consecuencias institucionales de las palancas? Forman una economía política autosostenible que desvía la atención de la innovación estructural y crea riesgos morales que suscitan la corrupción.

Luego de una breve introducción conceptual, se discutirá cada una de las preguntas mencionadas en secciones separadas. Concluyo con un argumento a favor de la innovación burocrática como mecanismo para reducir tanto la necesidad percibida de usar palancas como sus efectos negativos en las organizaciones públicas. Incluso aunque este capítulo no sea un artículo de investigación, sí usa datos empíricos para su análisis. Sobre todo, me baso en algunos datos empíricos reunidos por Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio (véase su contribución a este libro para un informe metodológico detallado) en tres grupos focales con funcionarios públicos y estudiantes universitarios. Estuve presente en la sesión del grupo focal con funcionarios públicos de nivel ejecutivo. El propósito de los grupos focales fue entender los mecanismos, valores, percepciones y significado de las palancas en la administración pública mexicana.

## **Palancas y apalancamiento**

Una palanca se puede definir como cualquier forma de contacto personal iniciado para obtener un favor personal o una excepción a las reglas y los procedimientos formales de una organización. Las usan los servidores públicos para ejercer influencia cuando carecen de poder o competencia formales, pero también las usan los ciudadanos y otros actores sociales para recibir un trato

favorable o para tener acceso a servicios públicos, permisos y fondos. Las relaciones sociales y redes constituyen los recursos básicos de las palancas: tener amigos en ciertas posiciones. Las palancas por lo común se usan de manera informal (contacto personal) y en escenarios informales (“vamos a comer”), aunque también se pueden emplear intermediarios. En su contribución a este libro, Arellano, Trujillo y Ortiz subrayan tres elementos de las palancas: son una respuesta a la formalidad organizacional, son producto de la solidaridad y de la confianza personal, y distribuyen beneficios y bienes con base en relaciones recíprocas.

Las palancas no sólo existen como acciones o favores aislados. Su omnipresencia significa que también pueden estudiarse a nivel de redes de relaciones informales más estructuradas. Son especialmente relevantes las redes entre políticos, sindicatos y élites empresariales en donde se concentra el poder. Esas redes son grupos sociales y muestran características como presión de grupo, interdependencias mutuas, aceptación y solidaridad. Son mecanismos de protección contra “externos” y de empoderamiento o de movilidad social para los “internos”. Las palancas —como favores individuales y como redes de relaciones informales— pueden existir tanto dentro de las organizaciones como fuera de ellas, y ofrecen vínculos con actores sociales poderosos o útiles. Además, su existencia no se limita a las organizaciones públicas, aunque este capítulo se enfoque únicamente en el análisis de su significado dentro de ese tipo de organización.

Las palancas constituyen relaciones personales en un entorno fundamentalmente impersonal, es decir, un entorno organizacional en donde se cree que las excepciones y los elementos personales por lo general están suprimidos por principios burocráticos de jerarquía estricta, competencias explícitas y reglas aplicables universalmente. Al mismo tiempo, difieren de la amistad y de contactos meramente personales por su elemento inherente de poder y su objetivo de trascender o de evadir las restricciones formales o los procedimientos normales de la organización. Casi siempre, las palancas se desarrollan en espacios discrecionales, donde falta transparencia, hay regulaciones excesivas y altos niveles de confianza personal (Verbeke y Kano, 2013). Por ejemplo, el sistema político clientelista de México permite que haya empleos en las organizaciones públicas con base en lealtades personales y no en calificaciones profesionales. Además, las ineficiencias e inequidades frecuentes en el suministro de servicios públicos son un poderoso incentivo para que la gente busque acceso a fondos y servicios estatales por medios alternativos

(Peeters et al., 2018).

El mecanismo principal de una palanca exitosa es la capacidad de los involucrados de dar y recibir favores. Esto requiere un conjunto específico de habilidades, como conocer las reglas y procedimientos prevalecientes, tener acceso físico a la gente con el poder de evadirlos, y la sensibilidad de cuándo, cuántas veces y a quién se le pueden pedir favores (o negarlos). La gente que usa palancas mantiene un equilibrio entre la cortesía y la persistencia. Rara vez hay intimidación directa u órdenes. Sin embargo, esto no significa que estén libres de poder. Como afirmaré a continuación, los favores nunca son completamente “gratis”, sino que están sujetos a una dinámica de relaciones de dádivas y a su énfasis en la reciprocidad (Mauss, 2002; Lévi-Strauss, 1965). Esto es específicamente cierto en redes de relaciones personales, donde los participantes están involucrados en relaciones de dádivas prolongadas y multifacéticas que construyen un fuerte tejido social.

### **Las palancas como relaciones de dádivas**

El comportamiento en las organizaciones gubernamentales puede explicarse, por un lado, por las características formales (reglas, procedimientos, etc.) de la organización. Por el otro, el comportamiento también se estructura mediante rutinas, estructuras y acuerdos más informales, en todos los niveles de la organización. El concepto de “negociaciones del servicio público” nos puede ayudar a analizar este segundo tipo. Hood las definió como “cualquier entendimiento explícito o implícito entre (altos) servidores públicos y otros actores en un sistema político sobre sus deberes y derechos con respecto de la responsabilidad, autonomía e identidad política, y que se expresa mediante un acuerdo, una ley formal o una mezcla de ambas” (Hood, 2000: 8). Aunque las palancas no constituyen negociaciones del servicio público en sentido estricto — Hood tenía en mente la estructura de la relación entre servidores públicos profesionales y sus superiores políticos— el marco que desarrollaron Hood y Lodge (2006) nos ayuda a entender la naturaleza de las negociaciones que constituyen las palancas.

Una negociación del servicio público está formada por acuerdos sobre recompensas, competencia y lealtad o responsabilidad (Hood y Lodge, 2006). Las recompensas se refieren a lo que obtienen los servidores públicos a cambio

de su trabajo; la competencia, a las habilidades y el conocimiento requeridos a cambio del derecho a ejercer poder administrativo; y lealtad o responsabilidad, a marcar los límites de lo que se puede esperar de los servidores públicos y a quién le rinden cuentas (Hondeghem, 2011). Aplicado a las palancas, podemos conceptualizar este tipo de negociación de la siguiente forma:

**Recompensa:** la recompensa esperada al usar una palanca es obtener un favor personal; a la inversa, la recompensa de la persona que hace el favor es una especie de reciprocidad, no en forma de una recompensa inmediata y previamente determinada, sino, en general, un *quid pro quo* desfasado e implícito de devolver el favor. En muchos sentidos, el poder real radica en dar, pues es una forma de obtener deudas y, además, significa que la persona es un guardián de acceso, permisos o beneficios, cosa que es especialmente relevante en el contexto de las organizaciones públicas pues, muchas veces, el Estado tiene el monopolio de suministrar y vigilar el acceso a material escaso y bienes inmateriales. Cuando se replica en el tiempo y entre varios actores, se convierte en relaciones sociales fuertes. La recompensa de pertenecer a este tipo de relaciones sociales es la protección y el empoderamiento: ofrecen los contactos necesarios para la movilidad hacia arriba (como nombramientos para puestos de trabajo) y para protección contra competidores y críticas (como rendición de cuentas y transparencia).

**Competencia:** en un juego de *quid pro quo*, ambos lados deberían tener la capacidad de dar y recibir, lo que implica aceptar la reciprocidad, pero también, la capacidad de cumplir y “lograr que las cosas se hagan”; además, las palancas requieren habilidades sociales para pedir y hacer favores personales, conocimiento de qué y a quiénes se necesita para evadir reglas y procedimientos, y sensibilidad para entender la jerarquía y la cultura organizacional. En un sentido más amplio, entonces, las palancas requieren y, a la vez, generan capital social (Berger-Schmitt, 2002). Crean un lazo entre la gente que tiende a perdurar más allá del intercambio de favores. Y, en un sentido colectivo, crean redes: los amigos de mis amigos son mis amigos. En una red de relaciones informales, la lealtad, la confianza y la solidaridad respecto del grupo son rasgos importantes para los que quieran prosperar en su contexto social. Sin confianza ni capital social es imposible cosechar los beneficios de las palancas (véase también el análisis de Arellano, Trujillo y Ortiz en este libro).

Lealtad y responsabilidad: cumplir —para no quedar mal con lo prometido— es un elemento central de una palanca exitosa, al igual que aceptar la lealtad en forma de reciprocidad por parte del que inició la negociación: una “deuda” que implica cierto apalancamiento de la persona que hizo el favor original sobre la persona a quien le hizo el favor hasta, al menos, el momento en que se “salde” esa deuda personal en forma de un servicio recíproco de algún tipo. En un contexto de redes, también se hace hincapié en la protección mutua contra amenazas externas y en la obligación social de asegurarse de que la gente cercana a ti está bien cuidada (por ejemplo, ofreciéndoles ciertas posiciones laborales). Como ya se dijo, las palancas están asociadas a la confianza y la solidaridad: estas forman la base de relaciones y lazos sociales más prolongados. La cohesión y las redes existen porque la gente ha interactuado en relaciones recíprocas, pero también porque la “membresía” en un círculo social viene acompañada de la expectativa de que la persona será leal si se recurre a ella para una palanca o para protección y ayuda de los amigos (“compadrazgo”). En muchos sentidos, ese es el objetivo último de las palancas: crear y mantener lazos sociales confiables y benéficos.

Una palanca es una negociación informal entre (por lo general) dos personas, en la que una de ellas busca obtener un favor personal ofreciendo (implícitamente) un favor recíproco a cambio (Lomnitz, 1990). Esta dinámica se asemeja a lo que originalmente describió Mauss (2002) como una “relación de dádivas”, uno de los mecanismos más poderosos para coordinar la interacción social. Los lazos sociales se crean y mantienen mediante ciclos repetidos de dar, recibir y dar a cambio, regidos por el imperativo de corresponder (Ootes et al., 2013: 133). El análisis de Mauss se enfoca sólo en las relaciones de dádivas en culturas tradicionales no occidentales, pero otros autores lo han aplicado al contexto moderno (e.g. Cheal, 1988; Hénaff, 2010; Moore, 2011). Se pueden distinguir dos corrientes de pensamiento (Komter, 1996a); la primera interpretación concibe las dádivas como mecanismos para comunicar la intimidad, el involucramiento personal en una relación y el altruismo para cimentar relaciones sociales de amistad, solidaridad y cuidado (Cheal, 1987); la segunda interpretación concibe las obligaciones de dar, recibir y corresponder como un mecanismo de control social (Lévi-Strauss, 1965; Gouldner, 1960): crean lealtad y confianza, así como un mecanismo de exclusión y aplicación de estratificaciones sociales. Yo analizo las “palancas” como un ejemplo de la segunda categoría; las relaciones de dádivas son relaciones de poder: “quién le

da qué a quién, y por qué” (Komter, 2001: 69).

A diferencia de los contratos, las leyes o las transacciones comerciales, la reciprocidad en las relaciones de dádivas no se formaliza ni se acuerda de manera explícita por adelantado.<sup>1</sup> Los contratos estipulan los términos y condiciones de un intercambio, mientras que el elemento recíproco en una relación de dádivas es ambiguo respecto de 1) la naturaleza de la reciprocidad<sup>2</sup> (que por lo general va a definir la persona que hizo el favor original), 2) el momento de la reciprocidad (que no es inmediato, sino en un momento conveniente para la persona que hizo el favor original, y entretanto, el otro lado permanece en deuda) y 3) la naturaleza de la relación, que puede no ser de igual a igual y puede estar sujeta a malentendidos respecto de la naturaleza de la reciprocidad (Komter, 2001). Además, la reciprocidad no tiene que presentarse en forma de un resultado o intercambio tangible (financiero), sino que puede tomar el carácter de un favor personal intangible, como ofrecer apoyo, información y acceso a gente y lugares (i.e. superar distancias de poder), o conseguir tratos preferenciales, privilegios, permisos y excepciones a reglas y procedimientos.

Las relaciones de dádivas no existen en un vacío social, sino que reflejan y al mismo tiempo constituyen y refuerzan un orden social. El propio acto de aceptar un regalo no sólo significa aceptar cierta deuda personal, también obliga a la persona a reflejarse en los mecanismos de subordinación y dominio que la afectan. Las dádivas ayudan a mantener un orden moral, que por lo general es un reflejo de las asimetrías de poder. Negarse a dar o a aceptar una dádiva casi siempre se considera no sólo personalmente insultante, sino también un reto directo a un orden social implícito (Osteen, 2002: 4). Bell y Newby (1976) afirman que el acto de dar es un despliegue de superioridad; aceptar un regalo sin devolver otro —o sin ser capaz de devolver otro— es, en consecuencia, un símbolo de subordinación. Entonces, la reciprocidad puede ser del interés de las dos partes involucradas: para uno, como mecanismo para lograr que las cosas se hagan y, para el otro, como mecanismo para equilibrar las posiciones sociales. Desempeñar un acto de reciprocidad no necesariamente se siente como una obligación, también puede enfatizar o elevar la posición propia en el orden social, por lo tanto el carácter de proporcionalidad en dar y en la reciprocidad es una cuestión muy sensible. Dar mucho o muy poco se puede interpretar como traspasar los límites.

## **Las palancas como rodeo en una jaula de hierro**

La segunda cuestión que debe responderse es qué explica la existencia de las palancas. Una respuesta obvia sería que sirven a los intereses de los involucrados en hacer y recibir favores. Sin embargo, nos preocupa más enfocarnos en su función institucional y explicar la necesidad percibida de los servidores públicos, formuladores de políticas públicas y ciudadanos mexicanos de usar palancas. La justificación más común<sup>3</sup> de su existencia es que las palancas son un mecanismo importante para lograr “que las cosas se hagan” —conseguir resultados, agilizar procesos, presionar para la innovación, tener acceso— en un contexto organizacional que reprime la iniciativa individual y que está envuelto en un procedimentalismo que consume tiempo (Nuijten, 2003: 226; Tapia y Zalpa, 2011). La disfunción burocrática funciona tanto a nivel interno —en forma de ritualismo y rigidez extrema— como externo, ya que impide que se creen iguales oportunidades de acceso a servicios y muchas veces no logra suministrar los servicios a los que la gente tiene derecho (Lomnitz, 1990; Moynihan y Herd, 2010). Entonces, el tratamiento privilegiado se convierte en un mecanismo importante para hacer que el sistema funcione de forma favorable para ti, o simplemente, para obtener aquello a lo que tienes derecho legalmente como ciudadano (un informe policial, servicios públicos, un permiso de construcción, etc.). Las palancas son un rodeo ante una burocracia excesivamente impersonal, ineficiente y formalizada. Sin embargo, las palancas también pueden usarse — como veremos— para actividades menos benignas.

En cualquier organización podemos encontrar, de forma paralela a su estructura y reglas formales, un sistema de reglas y prácticas informales (Friedberg, 1993), e incluso podemos afirmar que es un contrapeso necesario para que las reglas formales funcionen en situaciones contingentes (Crozier y Friedberg, 1977; Lisky, 1980). Sin embargo, la administración pública mexicana no es cualquier organización, sino un sistema con características muy específicas a partir de las cuales podemos explicar su propensión a las palancas. Con base en una revisión de la bibliografía relevante, identifiqué tres condiciones del contexto político-administrativo a partir de las cuales podemos explicar la existencia de las palancas como importante mecanismo de afrontamiento:

**Formalismo:** tanto ciudadanos como burócratas se enfrentan a altos niveles de formalismo, legalismo, cargas administrativas y papeleo (Nef, 2003; Peeters et

al., 2018). En parte arraigado en un enfoque legalista de la administración pública, donde los burócratas conciben su función como ejecutores de la ley, no como gestores semiautónomos que se enfocan en resolver problemas públicos (Rosenbloom, 1983; Moore, 1995), y en parte enraizado en un legado autoritario donde los procedimientos burocráticos y el suministro de servicios públicos se ven más como mecanismos de control de la población que como instrumentos de emancipación (Méndez, 1997; Arellano, 1999; Cesarini y Hite, 2004). En sus interacciones burocráticas, los ciudadanos se enfrentan a la opacidad, la redundancia y el exceso en criterios que cumplir, ineficiencias e irresponsabilidades (Nieto Morales, en prensa; Pareja et al., 2015).

Discrecionalidad: en la tradición poscolonial latinoamericana en específico, el formalismo y la jerarquía se mezclan con la discrecionalidad informal (Painter y Peters, 2010: 23). La imagen en espejo del legalismo es el espacio discrecional que existe en las organizaciones para atender intereses específicos, que pueden ser la contratación y el despido de personal por parte de los altos mandos (Nieto Morales et al., 2014) o las estrategias en los niveles inferiores para lidiar con la sobredemanda y las cargas administrativas (Peeters et al., 2018; cf. Lipsky, 1980). En ese espacio discrecional es donde existen las palancas. También es el espacio donde florecen el clientelismo y las prácticas rentistas (Lambsdorff, 2002: 101; cf. Tullock, 1967; Krueger, 1974; Tollison, 1982; Appelbaum y Katz, 1987), y donde los ciudadanos pueden obtener acceso a beneficios y servicios por medios alternativos, como sobornos o contactos personales (Peeters et al., 2018).

Poca confianza: los bajos niveles de confianza institucional en el contexto político-administrativo mexicano (Latinobarómetro, 2015) se compensan con las relaciones de confianza personal. En lugar de un servicio público independiente y profesionalizado, los altos mandos de las organizaciones públicas están llenos de “personal de confianza”. Como consecuencia, la administración pública mexicana se caracteriza por la “colusión” entre políticos y burocracia: hay poca separación entre ambas esferas, los burócratas tienen poca autonomía, y su relación se caracteriza por la lealtad personal o política (Dasandi y Esteve, 2017). La burocracia está politizada, en lugar de ser meritocrática (Cornell y Lapuente, 2014), y su relación coludida con la política promueve el clientelismo y el uso de recursos estatales para beneficios privados (Grindle, 2012).

Estas tres condiciones interactúan y se refuerzan mutuamente. Los altos niveles de formalismo se equilibran con la discrecionalidad; la poca confianza pide altos niveles de control; la discrecionalidad socaba la confianza en la predictibilidad y la neutralidad de las instituciones, y la escasa confianza institucional se compensa con privilegios y lealtades personales. Encima de todo esto, los grupos de interés especiales, como los sindicatos y las élites empresariales, ejercen una mayor influencia en la distribución de beneficios y el acceso al poder, y la falta de capacidad organizacional crea cuellos de botella administrativos en el acceso a servicios públicos y limitaciones en la calidad de dichos servicios, como la salud, la seguridad y la educación públicas. El contexto político-administrativo mexicano es una “burocracia de poca confianza” (Peeters et al., 2018), en la que los ciudadanos no pueden confiar en recibir acceso a los servicios y derechos que les corresponden, y que, a su vez, la burocracia no confía en sus propios empleados y, por lo tanto, impone altos grados de control interno (que muchas veces se traduce en fuertes cargas administrativas para los ciudadanos). El contexto político-administrativo mexicano tiene factores de estira y afloja que explican el uso generalizado de las palancas: surgen como una necesidad de cara a la burocracia agobiante, impredecible y poco confiable. Y existen en una estructura de oportunidad donde por lo general no son sancionadas ni social ni formalmente.

En este contexto, las palancas no son una perversión de la administración pública mexicana, sino una inherente estrategia de supervivencia de burócratas, políticos y ciudadanos en el sistema político-administrativo. Las palancas como acciones singulares funcionan como “rodeos” para lidiar con las restricciones de la estructura organizacional formal (e.g. Campbell, 2012). Los rodeos por lo general se presentan donde la gente —a nivel directivo y a nivel bajo— siente que las restricciones formales les impiden cumplir con sus objetivos o con sus responsabilidades. El modus operandi de un rodeo no es necesariamente romper o ignorar las reglas y los procedimientos, sino encontrar o construir rutas alternativas para esquivarlos. Los rodeos se pueden asociar con la innovación (Perez Jolles et al., 2016), con la improvisación, el cumplimiento, la resiliencia y la adaptación, a pesar de las reglas inamovibles (Berlinger, 2016: 33). En general se concentran en rasgos centrales del trabajo y no en detalles marginales (Campbell, 2012). Además, son una realidad, pues ningún sistema u organización puede estar diseñado para lidiar con cualquier caso o contingencia posible (Campbell, 2012: 38). Sin embargo, al mismo tiempo los rodeos enmascaran debilidades sistémicas (Morrison, 2015) y se pueden usar para tomar atajos, echarle un problema a alguien más, conseguir excepciones y buscar

intereses personales (Berlinger, 2016). Los rodeos pueden complementar un sistema, pero también pueden corromperlo y parasitarlo.

En su famoso estudio de la vida en instituciones de salud mental, Goffman se percató de que incluso las “instituciones [más] totales” tienen su “vida subterránea”: los espacios donde los internos escapan a la vigilancia y control de los guardias, de las reglas y de los planes (Goffman, 1961: 305).

Metafóricamente, la palanca existe en la vida subterránea de la jaula de hierro de la burocracia (Weber, 2006), se resiste a las obligaciones y a las estructuras de la vida burocrática, es una respuesta a las patologías burocráticas clásicas (Peeters, en prensa), esquiva estructuras y regulaciones burocráticas, sin embargo, nunca puede separarse de su contexto burocrático. Por ejemplo, los mecanismos burocráticos se usan para favores personales, como nombrar funcionarios a sus amigos o la asignación de presupuestos, o el núcleo burocrático de las organizaciones públicas impone cierto contrapeso a la informalidad, a lo que se puede hacer fuera de las regulaciones y a los rodeos de la cadena de mando jerárquica.

## **Las palancas como una economía política autosostenible**

El tercer y último objetivo de este texto es analizar las consecuencias institucionales de las palancas. Como hemos visto hasta ahora, las palancas constituyen relaciones de dádivas que requieren y constituyen capital social. Además, las palancas son un elemento sistémico del contexto político-administrativo mexicano. Están consideradas como un mecanismo de afrontamiento para una burocracia disfuncional. Las palancas constituyen una estructura de poder paralela a la estructura de poder de la burocracia formal, no obstante, la formal y la informal no son estructuras de poder separadas: hay una negociación constante y cotidiana entre ambas (Crozier y Friedberg, 1977). ¿En dónde se pueden esquivar las reglas y los procedimientos? ¿Cómo se pueden usar los favores para obtener acceso a los beneficios de la burocracia formal? y ¿cuáles son los límites prácticos y formales que puede poner la burocracia al intercambio de favores?

Hasta ahora, del análisis también podemos concluir que la estructura de poder de las palancas es autosostenible. Cada vez que se usa una palanca, se activa y se produce capital social, y este capital social forma un potencial para futuras

relaciones de dádivas. El supuesto de la solidaridad (tanto al pedir como al devolver favores) es una precondition clave para una palanca exitosa, que se dará más probablemente entre gente que comparte identidad o intereses similares. Por supuesto, no hay una única gran estructura informal de relaciones de dádivas, sino muchas redes colindantes, a veces en competencia, a veces traslapadas, y a veces formadas por gente que pertenece a múltiples redes a la vez. En cualquier caso, pertenecer a una red de ese tipo es benéfico, pues es una manera potencial de obtener beneficios, privilegios o acceso. Así que no sólo las relaciones de dádivas —por su propia naturaleza— construyen obligaciones y lazos sociales para los miembros de las redes dentro de las cuales se pueden intercambiar favores, en general a las personas también les interesa mantener o fortalecer su acceso potencial a las palancas por sus positivos efectos distributivos. Como práctica institucionalizada, las palancas constituyen una economía política, una división de poder basada en los intereses, orientaciones y rutinas profundamente arraigados en un contexto político-administrativo específico.

Como ya demostraron los primeros analistas del comportamiento burocrático de la corriente de la elección racional, la búsqueda de intereses particulares puede tener un efecto negativo en los resultados de las organizaciones públicas (e.g. Tullock, 1965; Niskanen, 1971). Algo similar se puede decir de la trayectoria dependiente de las condiciones y prácticas organizacionales (e.g. March y Olsen, 1989), que hace que el comportamiento “normal” o “por defecto” se afiance con el tiempo. Específicamente para el uso institucionalizado de las palancas, podemos identificar dos efectos negativos importantes para el funcionamiento de las organizaciones públicas en México:

**Riesgo moral de corrupción:** una definición estricta de integridad descartaría cualquier intento por hacer excepciones o evadir procedimientos, pero una definición más laxa puede permitir formas de creatividad burocrática si contribuyen con el valor público, como agilizar procedimientos, hacer excepciones por razones de justicia o esquivar a funcionarios corruptos. El problema es que las palancas se pueden usar con intenciones maliciosas y hay, en un contexto de uso institucionalizado de palancas, muy pocos mecanismos que puedan prevenir o sancionar su uso para fines ilegales. Además, las investigaciones muestran que una burocracia represora que restringe la discrecionalidad directiva causa retrasos y mina la capacidad de gestión, lo cual,

irónicamente, puede contribuir a la corrupción (Anechiarico y Jacobs, 1996). La peculiar naturaleza de las palancas como relaciones de dádivas implica que puede haber corrupción en el favor original, pero con la misma probabilidad que en el favor recíproco. Esto significa que las personas pueden ser obligadas o chantajeadas para facilitar la corrupción debido a una previa obligación social, o simplemente pueden hacerse de la vista gorda porque su trabajo depende de la lealtad personal a una persona o red corrupta. La corrupción se puede explicar, en estos casos, tanto por el riesgo moral presente en la construcción social del regalo como por un déficit moral individual.

Perpetuación de los déficits burocráticos: la práctica de las palancas muchas veces se justifica con un argumento de ausencia de daños (Arellano, 2012): la idea de que también se pueden evadir las reglas por buenas razones y por valor público, no sólo por ganancias personales. Este argumento tiene cierto peso, aunque por lo general en la práctica es difícil separar las intenciones maliciosas de las buenas (Arellano, 2012); además, el uso institucionalizado de las palancas tiene características distributivas y excluyentes importantes. La idea de que la influencia o el acceso a beneficios públicos están al alcance de la gente que pertenece a las redes dentro de las que se intercambian favores se opone a los valores burocráticos de lo impersonal, lo imparcial, lo predecible y la toma de decisiones y distribución de derechos formalizadas. Los que son capaces de dar muchos regalos también tienden a recibir muchos a cambio; los que no tienen nada que ofrecer, también reciben poco (Komter, 1996b). Las redes de las relaciones de dádivas son benéficas para sus miembros precisamente porque son mecanismos de exclusión y de distribución, lo que les da a los que están en posiciones de poder pocos incentivos para cambiar las prácticas burocráticas hacia un comportamiento más dirigido por las reglas. Por lo tanto, es muy probable que los déficits burocráticos —i.e. la incapacidad de una organización de hacer que sus procesos y resultados sean predecibles y confiables para todos, sin importar sus características o situación personal (Peeters, en prensa)— se perpetúen y causen un desempeño gubernamental por debajo del óptimo.

## **Conclusión y discusión**

El principal objetivo de este capítulo fue entender la naturaleza y las

consecuencias de las palancas en la administración pública mexicana. Con base en el análisis presentado, podemos sacar las siguientes conclusiones:

Primero, las palancas tienen las características de las relaciones de dádivas, que —en su interpretación maussiana (Mauss, 2002)— requieren y construyen capital social y lazos sociales. El uso expandido de las palancas entre ciertos grupos de gente —sobre todo poderosa, como políticos, dirigentes industriales y representantes sindicales— forjan fuertes y prolongadas redes informales que se basan en la solidaridad, la protección mutua y en compartir el poder.

Segundo, las palancas existen sobre todo porque ofrecen —a políticos, servidores públicos y ciudadanos— un rodeo para las restricciones de la burocracia formal. Aquí es especialmente importante el sistema político-administrativo mexicano, que se caracteriza por altos niveles de formalismo procedimental, discrecionalidad extendida como mecanismo para equilibrar el formalismo, y bajos niveles de confianza institucional (Peeters et al., 2018), que se compensan con lealtades personales y una colusión político-administrativa (Dasandi y Esteve, 2017).

Tercero, las palancas no son sólo actos individuales de intercambio de favores, sino un elemento institucionalizado en la administración pública mexicana. Constituyen una economía política autosostenible en forma de redes sociales que ofrecen el capital social y la solidaridad necesarias para las palancas. Son autosostenibles por la naturaleza específica de las relaciones de dádivas, pero también por su carácter de exclusión y distribución: ofrecen acceso a beneficios, personas y protección que de otra forma sería difícil obtener. El trato privilegiado se vuelve más alcanzable para los que son parte de redes poderosas.

Cuarto, un uso institucionalizado de las palancas tiene dos consecuencias negativas importantes para la administración pública mexicana. Incluso aunque los rodeos burocráticos puedan usarse para la innovación y el trabajo orientado al ciudadano, pueden también usarse para tomar atajos, conseguir excepciones, buscar el interés personal y enmascarar debilidades sistémicas. Constituyen un riesgo moral de corrupción e incluso aunque se usen sin intenciones maliciosas explícitas, ayudan a perpetuar los déficits burocráticos. En lugar de acceso a beneficios y procedimientos predecibles, imparciales y confiables, las palancas ayudan a mantener un sistema de lealtades personales y redes sociales

excluyentes.

Las palancas operan como un mecanismo para la inclusión y la exclusión de gente con base en relaciones personales y lealtad personal, y no en los valores burocráticos de la equidad, la objetividad y la experiencia. Aquellos que han encontrado un camino para organizarse y conseguir un trato benévolo por parte de la burocracia estatal tienen pocos incentivos para abrir sus privilegios a los demás; sin embargo, la cualidad más importante de una burocracia es, en un sentido weberiano, la reducción de la incertidumbre (Gajduschek, 2003). Tanto en el proceso como en el resultado, las burocracias son predecibles y confiables; así como de una línea de producción sale el resultado exacto para el que está diseñada. Los déficits burocráticos afectan el centro de la forma burocrática como una organización confiable y predecible para sus empleados, sus clientes y sus principios políticos. En lugar de objetividad y trato igualitario, las puertas están abiertas para los privilegios y los favores personales y, en lugar de procedimientos formales, las decisiones se toman de manera informal y arbitraria. Parafraseando a Mandeville (1957), las palancas podrán contribuir al beneficio privado, pero son un vicio público.

Este es un argumento poderoso para la innovación burocrática. La idea es que si se logra que las burocracias se vuelvan más efectivas para producir su valor público esperado, disminuirá la necesidad de ciudadanos y servidores públicos de usar palancas como rodeos. Enfocarse en los problemas de implementación puede revelar los mecanismos de “exclusión administrativa” (Brodkin y Majmundar, 2010; Moynihan y Herd, 2010; Moynihan, Herd y Harvey, 2014), como papeleos excesivos, falta de enfoque para terminar los procedimientos, comunicación y retroalimentación insuficientes entre organismos gubernamentales y entre los niveles más altos y bajos, y una incapacidad de llegar a los grupos objetivo. Las palancas y la corrupción no son excesos, sino un elemento inherente del contexto político-administrativo mexicano, por lo tanto, deberíamos analizar sus mecanismos de funcionamiento estructurales para reducir el riesgo moral de corrupción. Sin descartar la necesidad simultánea de crear acciones regulatorias y punitivas más efectivas contra la corrupción, que constituyen parte importante de la estructura de oportunidad de la misma corrupción. Sin embargo, atacar la corrupción de manera indirecta mejorando la confianza, la predictibilidad, la eficiencia y la imparcialidad de los procedimientos formales debería ser un elemento clave en cualquier estrategia de

gobierno. La economía política de las palancas puede prosperar debido a la disfuncionalidad de la burocracia formal.

## Referencias

Anechiarico, F. y J.B. Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago: University of Chicago Press.

Appelbaum, E. y E. Katz (1987), "Seeking Rents by Setting Rents: The Political Economy of Rent Seeking", *The Economic Journal*, 97, pp. 685-699.

Arellano Gault, D. (1999), "Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organisational Culture in Mexico", *International Review of Public Administration*, 4(2), pp. 67-77.

Arellano, D. (2012), *¿Podemos combatir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México: CIDE.

Bachrach, P. y M.S. Baratz (1962), "Two Faces of Power", *The American Political Science Review*, 56(4), pp. 947-952.

Becker, G.S. (1983), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 98(3), pp. 371-400.

Bell, C. y H. Newby (1976), "Husbands and Wives: The Dynamics of the Deferential Dialectic", en D.L. Barker y S. Allen (eds.), *Dependence and Exploitation in Work and Marriage*, Londres: Longman.

Berger-Schmitt, R. (2002), "Considering Social Cohesion in Quality of Life Assessments: Concepts and Measurement", *Social Indicators Research*, 58(3), pp. 403-428.

Berlinger, N. (2016), *Are Workarounds Ethical? Managing Moral Problems in Health Care Systems*, Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

Bozeman, B. (2007), *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Brodkin, E. y M. Majmundar (2010), "Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), pp. 827-848.

Campbell, D. (2012), "Public Managers in Integrated Services Collaboratives: What Works Is Workarounds", *Public Administration Review*, 72, pp. 721-730.

Cesarini, P. y K. Hite (2004), "Introducing the Concept of Authoritarian Legacies", *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 1-24.

Cheal, D. (1987), "'Showing Them You Love Them': Gift Giving and the Dialectic of Intimacy", *The Sociological Review*, 35, pp. 150-169.

Cheal, D. (1988), *The Gift Economy*, Londres y Nueva York: Routledge.

Cornell, A. y V. Lapuente (2014), "Meritocratic Administration and Democratic Stability", *Democratization*, 21(7), pp. 1286-1304.

Crozier, M. y E. Friedberg (1977), *El actor y el sistema*, México: Alianza.

Dasandi, N. y M. Esteve (2017), "The Politics: Bureaucracy Interface in Developing Countries", *Public Administration and Development*, 37(4), pp. 231-245.

De Jong, J. (2016), *Dealing with Dysfunction: Innovative Problem Solving in the Public Sector*, Washington D.C.: Brookings.

Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Nueva York: HarperCollins.

Farrell, C. y J. Morris (2003), "The 'Neo-Bureaucratic' State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work", *Organization*, 10(1), pp. 129-156.

Fiske, A.P. (1991), *Structures of Social Life: The Four Elementary Forms of Human Relations*, Nueva York: The Free Press.

Foucault, M. (1977), *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, Nueva York: Vintage Books.

Foucault, M. (2004), *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France 1975-1976*, Londres: Penguin Books.

Friedberg, E. (1993), “Las cuatro dimensiones de la acción organizada”, *Gestión y Política Pública*, II(2), pp. 283-313.

Gajduscsek, G. (2003), “Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That the Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality”, *Administration y Society*, 34(6), pp. 700-723.

Goffman, E. (1961), *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Nueva York: Anchor Books.

Gouldner, A. (1960), “The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement”, *American Sociological Review*, (25)2, pp. 161-178.

Grindle, M.S. (2012), *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge: Harvard University Press.

Hénaff, M. (2010), *The Price of Truth: Gift, Money, and Philosophy*, Stanford: Stanford University Press.

Hondeghem, A. (2011), “Changing Public Service Bargains for Top Officials”, *Public Policy and Administration*, 26, pp. 159-165.

Hood, C. (2000), “Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains”, *International Public Management Journal*, 3, pp. 1-22.

Hood, C. y M. Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains. Reward, Competency, Loyalty, and Blame*, Oxford: Oxford University Press.

Komter, A.E. (1996a), “The Social and Psychological Significance of Gift Giving in the Netherlands”, en A. Komter (ed.), *The Gift: An Interdisciplinary Perspective*, Ámsterdam: Amsterdam University Press.

Komter, A.E. (1996b), “Reciprocity as a Principle of Exclusion: Gift Giving in the Netherlands”, *Sociology*, 30(2), pp. 299-316.

Komter, A.E. (2001), “Heirlooms, Nikes and Bribes: Towards a Sociology of

Things”, *Sociology*, 35(1), pp. 59-75.

Krueger, A.O. (1974), “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *American Economic Review*, 64(3), pp. 291-303.

Lambsdorff, J.G. (2002), “Corruption and Rent-seeking”, *Public Choice*, 113, pp. 97-125.

Latinobarómetro (2015), disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Lévi-Strauss, C. ([1949] 1965), *The Elementary Structures of Kinship*, Boston: Beacon Press.

Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York: Russell Sage.

Lomnitz, L. (1990), “Redes informales de intercambio en sistemas formales: Un modelo teórico”, *Comercio Exterior*, 40(3), pp. 212-220.

Luhmann, N. (1984), *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Fráncfort: Suhrkamp.

Lukes, S. (1974), *Power: A Radical View*, Londres y Nueva York: Mac-Millan.

Malinowski, B. (1922), *Argonauts of the Western Pacific*, Londres: George Routledge.

Mandeville, B. ([1714] 1957), *Fable of the Bees: or, Private Vices, Public Benefits*, Londres: Oxford University Press.

March, J.G. y J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York: Free Press.

Mauss, M. ([1923-1924] 2002), *The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies*, Londres y Nueva York: Routledge.

Méndez, J.L. (1997), “The Latin American Administrative Tradition”, *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Boulder: Westview Press, pp. 1254-1261.

Merton, R.K. (1940), "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, 18(4), pp. 560-568.

Miczo, N. (2008), "The Human Condition and the Gift: Towards a Theoretical Perspective on Close Relationships", *Human Studies*, 31(2), pp. 133-155.

Moore, G. (2011), *Politics of the Gift: Exchanges in Poststructuralism*, Edimburgo: Edinburgh University Press.

Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press.

Morrison, B. (2015), "The Problem with Workarounds Is that they Work: The Persistence of Resource Shortages", *Journal of Operations Management*, 39-40, pp. 79-91.

Moynihan, D. y P. Herd (2010), "Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights", *The American Review of Public Administration*, 40(6), pp. 654-670.

Moynihan, D., P. Herd y H. Harvey (2014), "Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), pp. 43-69.

Nef, J. (2003), "The Culture of Distrust in Latin American Public Administration", texto para la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración.

Nieto Morales, F. (en prensa), "La experiencia burocrática del mexicano: Hacia una anatomía del trámite inútil", en R. Peeters y F. Nieto Morales (eds.), *La máquina de desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*, México: CIDE.

Nieto Morales, F., L. Heyse, M.C. Pardo y R. Wittek (2014), "Building Enforcement Capacity: Evidence from the Mexican Civil Service Reform", *Public Administration and Development*, 34(5), pp. 389-405.

Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.

Nuijten, M. (2003), *Power, Community and the State: The Political Anthropology of Organisation in Mexico*, Londres: Pluto Press.

Ootes, S.T.C., A.J. Pols, E.H. Tonkens y D.L. Willems (2013), "Opening the Gift: Social Inclusion, Professional Codes and Gift-Giving in Long-Term Mental Healthcare", *Culture, Medicine, and Psychiatry*, 37(1), pp. 131-147.

Osteen, M. (2002), "Introduction: Questions of the Gift", en M. Osteen (ed.), *The Question of the Gift: Essays Across Disciplines*, Londres: Routledge.

Painter, M. y B.G. Peters (eds.) (2010), *Tradition and Public Administration*, Londres: Palgrave Macmillan.

Pareja, A., C. Fernández, B. Blanco, K. Theobald y A. Martínez (2015), *Simplificando vidas: Calidad y satisfacción con los servicios públicos*, Washington, D.C.: BID.

Peeters, R. (en prensa), "La burocracia y sus defectos", en R. Peeters y F. Nieto Morales (eds.), *La máquina de desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*, México: CIDE.

Peeters, R., H. Trujillo Jiménez, E. O'Connor, P. Ogarrio Rojas, M. González Galindo y D. Morales Tenorio (2018), "Low Trust Bureaucracy: Understanding the Mexican Bureaucratic Experience", *Public Administration and Development*, 38(2), pp. 65-74.

Perez Jolles, M., B. McBeath, S. Carnochan y M.J. Austin (2016), "Factors Associated with Managerial Innovation in Public Human Service Organizations", *Human Service Organizations: Management, Leadership y Governance*, 40(4), pp. 421-434.

Peters, B.G. (2001), *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Londres y Nueva York: Routledge.

Rosenbloom, D.H. (1983), "Public Administrative Theory and the Separation of Powers", *Public Administration Review*, 43, pp. 219-229.

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

Sahlins, M.D. (1978), *Stone Age Economics*, Londres: Routledge.

Simon, H.A. ([1947] 1997), *Administrative Behavior*, Nueva York: The Free Press.

Tapia Tovar, E. y G. Zalpa (2011), “La corrupción a la luz de los dichos y refranes”, *Relaciones*, 32, pp. 21-65.

Tollison, R.D. (1982), “Rent Seeking: A Survey”, *Kyklos*, 35, pp. 575-602.

Tullock, G. (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington, D.C.: Public Affairs Press.

Tullock, G. (1967), “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft”, *Western Economic Journal*, 5, pp. 224-232.

Tullock, G. (1989), *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Boston: Kluwer Academic Publishers.

Verbeke, A. y L. Kano (2013), “The Transaction Cost Economics (TCE) Theory of Trading Favors”, *Asia Pacific Journal of Management*, 30, pp. 409-431.

Weber, M. ([1922] 2006), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Paderborn: Voltmedia GmbH.

[\\* Traducción del inglés de Ana Inés Fernández Ayala.](#)

[\\*\\* Profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE.](#)

[<sup>1</sup> El intercambio de bienes y los regalos por lo general se yuxtaponen, pues se presupone que el primero se da entre extraños que mantienen una posición independiente uno del otro, mientras que los segundos se dan entre amigos y parientes que tienen obligaciones sociales mutuas. Sin embargo, Fiske \(1991\) afirma que el modelo de intercambio no está necesariamente vinculado a una](#)

relación social específica. El intercambio de dádivas puede reflejar un sentido de comunidad o de igualdad entre pares, pero también puede enfatizar la autoridad y la dependencia, o construir formas de soborno y chantaje (Komter, 2001).

<sup>2</sup> Sahlins (1978) ha identificado tres formas de reciprocidad: reciprocidad generalizada, a partir de la idea de Malinowski (1922) del “regalo puro” caracterizado por el altruismo; reciprocidad equilibrada, que implica un intercambio directo y equivalente del mismo tipo de bienes, y reciprocidad negativa, que busca maximizar el interés personal a expensas del otro (Gouldner, 1960). Malinowski (1922) declara que los regalos puros —que no cargan el peso de la reciprocidad— se suelen encontrar en fuertes lazos sociales (como entre marido y mujer), mientras que es más probable esperar un quid pro quo cuanto menos fuertes o personales sean los lazos (Komter, 1996b: 300). La tipología de los regalos de Miczo (2008: 150) también hace hincapié en la reciprocidad como una variable importante en un continuum entre bajas expectativas de retorno (como caridad o sacrificio) y altas expectativas de retorno (como intercambios económicos o trueques y dar con el fin de crear obligaciones en el otro).

<sup>3</sup> Para más detalles, véase la contribución de Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio en este libro.

**SEGUNDA PARTE: ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE LA CORRUPCIÓN  
EN MÉXICO**

## V. Estudio semiológico de la palanca en México

### Un primer acercamiento empírico

David Arellano Gault,\* Jesús Hernández,\*\* Daniel Álvarez\*\*\* y Emilio Zamudio\*\*\*\*

### **Palancas y corrupción: Un primer análisis semiológico**

Este capítulo se enfoca en el estudio de la corrupción en un campo muy acotado, que pretende comprender un tipo de práctica concreta y generalizada en México denominada palanca, con una visión cercana a la antropología. En otras latitudes del planeta existen fenómenos similares, como el blat en Rusia (Ledeneva, 1998), el guanxi en China (Mei-hui Yang, 1994) y el pistolao o jeitinho en Brasil (Castor, 2002).

Estudiar el fenómeno de la palanca en México implica un reto mayúsculo, debido a que hablamos de una práctica social informal, que no está documentada, y cuya socialización se encuentra muy extendida. La socialización de esta práctica, en diversos casos, requiere secrecía o, al menos, decoro, discreción y diversas tácticas de etiqueta (eufemismos) revestidos de vínculos de amistad o de cercanía, bajo los que se oculta el cultivo de la palanca. Justo ahí es donde se produce el uso de códigos y metáforas lingüísticas para procesarla (como en el caso de los “conocidos” en España, véase Sell-Trujillo, 2001), por eso se decidió utilizar la perspectiva antropológica y comunicativa de la semiología, es decir, la indagación sobre la asignación de signos y, por lo tanto, de significados, interpretaciones y creación de sentido que las personas en México otorgan a la práctica en cuestión. Se trata de un enfoque que busca la comprensión del mecanismo, del contexto en el que opera, de la racionalización con la que se ejecuta, la identificación de los sistemas de significación en

discursos en los cuales se enmarca la palanca y donde adquiere sentido a través de su socialización práctica.

En este estudio, la observación de la práctica de la palanca no se produjo a partir de un juicio *ex ante* del investigador ni con la intención de asignar culpas o responsabilidades tras el empleo de este mecanismo como una alternativa para acceder a oportunidades que, de otra manera, estarían vedadas o limitadas (sobre todo, en el marco de una investigación que intenta comprender la posible relación entre la práctica de la palanca y la corrupción). El objetivo, más bien, fue comprender cómo las personas construyen el significado de la palanca a través de las prácticas cotidianas y cómo, a partir de ellas, le dan significado y una racionalización particular. Ese significado puede ser moralmente positivo o negativo. Sin embargo, la realidad es que se encuentra en un amplio marco de ambigüedad, debido a la naturaleza de la práctica, muchas veces oculta y sumamente opaca en el cómo, para qué y por qué se activa, pues precisamente su ambigüedad radica en el enfoque con el que se racionaliza y en la explicación contextualizada que la acompaña en cada caso.

Por lo anterior, la palanca puede ser una pista muy interesante para comprender la densidad social de la corrupción en México. La ambigüedad resulta potencialmente muy poderosa, dado que permite a los actores mantener una postura congruente y cognitiva positiva respecto de sí y de sus actos —lo que les permite continuar con este tipo de prácticas—, a pesar de que la palanca puede ser parte de una cadena de procesos que terminen en efectos formalmente ilegales y hasta dañinos para otros o, al menos, ilegítimos (como la corrupción). Así, la apuesta analítica fue tomar un enfoque semiológico de la palanca con la presunción de que podría echar luces iniciales para estudios más formales en el futuro; estudios que puedan contribuir a comprender el lazo socialmente denso de esta práctica social ambigua con las conductas normalizadas de corrupción que se observan masivamente en México.

Estudiar de esta forma la práctica de la palanca puede acercarnos a comprender cómo los elementos contextuales de una práctica informal —generalizada como práctica recurrente— pueden ser clave para explicar cómo, para una sociedad, el rompimiento o al menos el doblamiento de las reglas es permisible (y hasta aconsejable) en determinadas situaciones, todo esto auxiliado por la ambigüedad y según la manera en que se racionalice la situación que llevó a recurrir a la palanca. Dicho rompimiento permite que las personas socialmente no vivan un proceso de estigmatización y rechazo social al recurrir a la palanca, pues la

ambigüedad de las implicaciones de esta práctica permiten racionalizarla como algo que “era necesario”, de modo que así es posible reducir la disonancia ante el orden roto (e.g., saltarse la fila, pedir un favor, abrir paso al favoritismo, entre otros), para acceder a oportunidades antes vedadas.

En determinadas circunstancias, las reglas se pueden doblar o romper legítimamente o, al menos, se puede argumentar que se debió a una suerte de “trampa social” preexistente, donde el actor no tiene otra alternativa, dada la injusticia o abigarramiento del sistema, el cual no le permite obtener lo que desea por los canales legales establecidos. Además, al ser una práctica generalizada, no actuar usando palancas puede implicar, paradójicamente, costos adicionales para el que se niega a incurrir en esta práctica, costos que van desde no obtener lo que desea —dado que el camino normal es a través de palancas— hasta ser estigmatizado como alguien fracasado y poco efectivo, o incluso poco leal a los suyos por hacerles pagar el costo de no haber recurrido a palancas cuando socialmente eso es lo común. La paradoja es impresionante: en un ámbito donde recurrir a la palanca es moneda corriente, el estigma no es doblar o romper las reglas, sino no haber sido lo bastante “habilidoso” (astuto en el sentido de la palabra *cunning* en inglés) e inteligente para saber allegarse las palancas adecuadas y poderosas. Ante estas paradojas, la comprensión de la palanca es útil para explicar cómo se normaliza y se generaliza la corrupción con la tácita indulgencia de factores ambiguos y contextuales.

Estudiar a la palanca desde un enfoque semiótico implica ser capaz de posicionarse en una visión que no juzga a priori, sino que intenta comprender lo que significa la palanca como un constructo social bien establecido en México. Para esto se pueden realizar varias preguntas guía: en una sociedad como la mexicana, ¿cómo subjetivamente se percibe la palanca, en tanto mecanismo de relaciones interpersonales donde la lógica es procurar una cierta reciprocidad?, ¿qué elementos de compromiso, favores y confianza envuelven la práctica de la palanca para reproducirse efectivamente?, ¿qué calificación moral y social le dan las personas a la palanca?, ¿en qué circunstancias la aprueban o la reprueban?, ¿qué estrategias y lógicas de etiqueta y uso correcto son percibidas y aprendidas por las personas para utilizar las palancas? Y, por último, ¿las palancas están relacionadas con la corrupción?

Una premisa básica de este capítulo es que el fenómeno de la corrupción es un tinglado de modelos, definiciones y prácticas que requieren desmenuzarse para facilitar su estudio y la comprensión de una serie de prácticas y mecanismos que,

socialmente, se normalizan en diversas facetas; un fenómeno in crescendo, que redundante en un proceso iterativo de tolerancia y aceptación de prácticas socialmente negociadas. Al respecto entendemos que, en la medida en que las referencias, los significados y las prácticas colectivas se interpretan y se dotan de un significado son —simultánea y socialmente— acordadas, aceptadas y acopladas como un sustrato que pervive en y entre lo público y lo privado. De modo que la carga significativa con la que se define la práctica, al final, es —o puede ser— modificada al punto en que, en el caso de la corrupción, no se torna en algo atípico o anómalo, sino en algo susceptible de “justificarse” empática y racionalmente (Barthes, 1971).

La corrupción, entonces, se sostiene en comportamientos concretos de personas en contextos sociales, grupales y comunicacionales muy específicos, que permiten su reproducción y su legitimación. Cuando hay una distancia muy grande entre lo que la regla formal asume como contexto (por ejemplo, la imparcialidad formal de un servidor público) y la realidad del día a día (el servidor público tiene gran discrecionalidad y puede decidir quién cumplió con los requisitos y quién no), entonces las reglas “reales” de la interacción surgen de otro marco conceptual, social y normativo. En este contexto específico es probablemente donde surgen prácticas como la palanca: se convierten en prácticas aprendidas en la cotidianidad, expresadas y explicadas de boca en boca, y se convierten incluso en una capacidad personal valiosa y hasta digna de ostentar.<sup>1</sup>

De este modo, fenómenos como la palanca se constituyen en normas prácticas estratégicas que los propios actores aprovechan para “dar la vuelta” a las reglas formales y jugar con ellas (De Herdt y Olivier de Sardan, 2015). Estas normas se expresan en reglas pragmáticas, donde se engloban las razones de los actores para doblar o reinterpretar las reglas formales y la racionalidad para asumir que en la acción no hay reglas que no sean susceptibles de reinterpretarse. Es más, lo racional es interpretar las reglas, para “leer” adecuadamente el juego (Crozier y Friedberg, 1990; Bailey, 2001).

Considerar la palanca como una norma práctica permite comprender por qué las personas se justifican con sinceridad (o, al menos, encuentran legitimidad suficiente en el juego para argumentar sinceridad), pese a que algunos aspectos relacionados con el hecho de recurrir a la palanca tienen que estar ocultos (o, al menos, no ser públicos y abiertos). Este espacio de ambigüedad entre la recurrencia a actos que son “algo ilegales”, pero no “tan ilegales” es parte de un

juego socialmente reproducible que, casi siempre, permite reducir la disonancia cognitiva que un acto corrupto o indebido puede generar. En otras palabras, el actor obtiene espacios de ambigüedad para justificarse: puede ser ilegal, pero es legítimo, o bien puede ser ilegal pero no muy ilegal (es cuestión de interpretación, por supuesto). Puede ser ilegal, pero lo juegan muchas personas y el juego es aceptable hasta cierto punto, e incluso es un juego que genera prestigio a quienes lo saben jugar.

La clave es la ambigüedad del juego. Definir cuando una palanca implica “poca ilegalidad” o “mucho ilegalidad” es un aspecto que queda a la interpretación libre y genérica de muchas personas, entre las cuales están los participantes concretos de las palancas, por eso parece lógico ligar la palanca con la corrupción en el caso mexicano, de la misma forma que se ha hecho con el blat ruso, el guanxi chino o el jeitinho brasileño. La palanca es un mecanismo aceptado por la sociedad en esa arena de ambigüedad. Implica saber jugar un juego en los intersticios de la ilegalidad “justificada”.<sup>2</sup> Justificada porque se asume que se da vuelta a reglas que no aplican, que no tienen sentido en la realidad del día a día.

La palanca vive y existe en este espacio de ambigüedad, pero ¿es la palanca un acto de corrupción? La respuesta, en principio, es: no. No lo es, siempre que se mantenga en los límites del doblamiento y no rompimiento de las reglas establecidas y siempre que haya una justificación social y de seguimiento de las reglas de etiqueta (en la lógica de los regalos de Mauss, 2002). Pero es un acto en esa frontera, en la delgada línea que establece la diferencia entre lo indebido y lo debido; una línea cambiante y modificable socialmente.

En la realidad social, la palanca no sólo se interseca en muchos momentos y actos concretos con la corrupción; lo más problemático es que, quizá, justifica la corrupción al proporcionarle un escondite, una práctica social que le permite reproducirse de manera racional y justificada. La palanca puede esconder la corrupción o, más probablemente, la palanca forma parte de una cadena de prácticas sociales que en un continuo permiten el escalamiento constante de actos recíprocos relativamente legitimados hasta actos que son ilegales, como la propia corrupción. La palanca, al igual que otros mecanismos similares (Holmes, 2015: 7), crea una dinámica de privilegiados, al final de cuentas: los que tienen palancas y los que no las tienen. Este último punto es clave para comprender la relación posible entre las palancas y la corrupción.

Estudiar la palanca, la forma en que la gente la define, la vive, la aprecia y la califica es un paso importante para comprender las fuentes primarias de la corrupción en un país como México. Hacerlo con la lógica de la semiología puede ser muy productivo, dada la carga emocional y moral que suele tener el concepto de corrupción y, más aún, el discurso anticorrupción. Separarse por un momento de esa carga valorativa y moralizante puede ser muy provechoso, no para justificar las palancas ni la corrupción, sino para comprender las causalidades sociales detrás de dichos fenómenos.

## **Metodología del estudio**

Dado que interesa indagar la semiología y la práctica del fenómeno de la palanca en México, se realizó un estudio empírico que permitiera obtener elementos de información suficientes para comprender la práctica y el sentido discursivo que puede dársele a la palanca, como medio extraordinario de acceso a recursos y beneficios. En línea con este interés, la realización de varios grupos de enfoque a través del método Delphi resultó una elección útil. El método Delphi se emplea casi siempre como “un método general de prospectiva, que trata de acercarse al consenso de un grupo de expertos con base en el análisis y la reflexión de un problema definido” (Varela-Ruiz, Díaz-Bravo y García-Durán, 2012: 91). En este caso, el método Delphi se utilizó para permitir a los participantes en el grupo de enfoque el conocimiento de los demás miembros, con el fin de que colectivamente se construyera una visión relativamente compartida del fenómeno de la palanca bajo discusión (Varela-Ruiz, Díaz-Bravo y García-Durán, 2012; Blasco, López y Mengual, 2010; Pozo, Gutiérrez y Rodríguez, 2007).

### **Actores, aplicación y características del método Delphi**

El método Delphi es de uso recurrente para forjar consensos en el ámbito académico y también “es una herramienta de investigación organizacional” (Varela-Ruz, Díaz-Bravo y García-Durán, 2012: 94), que suele utilizarse cuando se pretende aprovechar las competencias de una muestra seleccionada de individuos que tienen la pericia y el conocimiento para ayudar a comprender (o facilitar la elección entre alternativas de) un asunto complejo.

En la aplicación del método Delphi intervienen un grupo de personas con

conocimiento del fenómeno a discutir, que denominaremos “expertos” — seleccionados e invitados de acuerdo con criterios concretos—, y un grupo coordinador, encargado de fomentar la comunicación y dar tratamiento a la información recopilada. Aunque hay variantes en su aplicación, el método Delphi se compone de cuatro elementos básicos (Varela-Ruiz, Díaz-Bravo y García-Durán, 2012; Blasco, López y Mengual, 2010; Pozo, Gutiérrez y Rodríguez, 2007):

*Un proceso iterativo entre preguntas, opiniones y respuestas. El moderador o el grupo coordinador emite una serie de preguntas clave, que son el punto de inicio para conformar posturas y tratar de localizar un primer ámbito de acuerdos y consenso entre los expertos. De acuerdo con las respuestas, la información y las opiniones emitidas por el equipo de expertos, en lo individual, se conforma una serie de rondas de preguntas posteriores, con el objeto de profundizar aspectos precisos del tema. En este caso, las rondas de preguntas buscan estabilizar el tipo de respuestas y esclarecer la comprensión del fenómeno, al punto de generar un núcleo de respuestas estable y cuasi homogéneo.*

*Control de la sesión para obtener respuestas sinceras y lo menos sesgadas posible. Aunque en la aplicación de la técnica la principal sugerencia es que prevalezca el anonimato entre los expertos que participan en el diálogo, esto se torna difícil cuando la aplicación empírica de la técnica es en tiempo real y con la interacción directa entre los expertos. En este último caso, lo importante es controlar la información, experiencia y cargos de cada uno de los expertos, para evitar que el conocimiento inter partes propicie sesgos o situaciones que inhiban respuestas sinceras por parte de los consultados.*

*Control de la retroalimentación. Antes de las rondas de preguntas subsecuentes, el equipo coordinador se encargará de establecer los planteamientos estables o consensuados del grupo de expertos y, a partir ahí, tratará de generar un lenguaje o términos comunes, que faciliten el diálogo y la interpelación de manera coherente.*

*Análisis mixto de las respuestas y su estabilidad. Este proceso tiene su momento de mayor intensidad entre las rondas de preguntas y en el análisis concluyente, pues en estos se emite y analiza la coherencia y consistencia de las respuestas,*

*la información y las opiniones vertidas.*

Para este estudio, los actores se dividieron en dos grupos: un grupo de expertos y un equipo coordinador-moderador. Los expertos son los individuos encargados de emitir opiniones fundamentadas, en función de su nivel de conocimiento directo, experiencia y por haber sido, en algún momento, afectados o cercanos a situaciones vinculadas con el fenómeno de la palanca. Para la ejecución del estudio, se conformaron tres grupos de expertos, compuestos por siete miembros cada uno, quienes a partir de su diversidad de ocupaciones, contextos y relación con organizaciones de sectores variados pudieron orientar la discusión acerca de la conceptualización, el funcionamiento y la lógica semiológica del fenómeno de la palanca. Por su parte, el equipo coordinador se compuso de un moderador, que interactuó directamente con los expertos en una cámara de Gesell, y tres asistentes que colaboraron de manera externa a los expertos que dialogaron en cada sesión (Blasco, López y Mengual, 2010).

La aplicación del método consistió en reunir un día a cada grupo específico de expertos y aplicar las mismas rondas de preguntas guía.<sup>3</sup> La aplicación del ejercicio a los diferentes grupos sirvió, por un lado, para tratar de comprender la semiología de la práctica conforme a las condiciones contextuales, educativas y organizacionales de cada grupo y, por otra parte, para realizar una comparación entre grupos, de modo que se pudiera identificar un núcleo común de características y elementos en el significado, función y lógica atribuidos al fenómeno. La duración de cada sesión fue de alrededor de 130 minutos, considerando dos rondas de preguntas, el proceso de retroalimentación y la integración de una breve conclusión.

### **CUADRO V.1. Grupos de expertos por panel**

■

---

Grupo de expertos	Perfil de selección
1	Empleados y trabajadores (no profesionistas)

---

2	Servidores públicos del gobierno federal (profesionistas)
3	Estudiantes universitarios, nivel licenciatura

---

■  
*Fuente: Elaboración propia.*

Se realizaron tres grupos de enfoque. El primero se llevó a cabo con personal de una institución pública, el segundo estuvo conformado por personal de nivel directivo que labora en diferentes dependencias de gobierno y el tercero, con alumnos de diferentes carreras e instituciones educativas, públicas y privadas. Esta selección de los grupos estuvo dirigida a observar las formas en que se vive la palanca en diferentes estratos de la sociedad mexicana, desde los ciudadanos medios hasta los ciudadanos con estudios avanzados y los servidores públicos de alto nivel del gobierno federal. Con esta selección se obtuvo una visión panorámica de las diferentes formas en que se vive la palanca, así como de las similitudes que ésta guarda como mecanismo de interacción social generalizado en la sociedad mexicana.

### **Identificación del fenómeno: Una definición flexible de la palanca**

El proceso de estudio y análisis de la creación social de lenguajes, símbolos, rituales y valores respecto del tema de la palanca es un asunto poco estudiado en México<sup>4</sup> y, por lo tanto, no parece haber una comprensión plena de la dimensión social y de la clase de relación que se crea entre personas y grupos que dan consistencia y mantienen viva la práctica de la palanca. Asimismo, el interés por estudiar este fenómeno cobra relevancia en un contexto en el que crecen álgidamente los debates por legislar en torno a ese fenómeno, sobre todo porque legislar supone definir una lógica en torno al deber normativo, establecer una línea precisa entre lo que sí es corrupción y lo que taxativamente no lo es.

Legislar y determinar una lógica del deber ser, si bien supone el imperio de ciertos valores sociales sobre otros, conlleva también el reto de lograr la difusión y la apropiación de tales normas y códigos, en especial cuando la sociedad que será normada con esa legislación no se guía por una visión reflexiva de sus acciones y consecuencias, pues opera bajo una lógica en la que, primero, no existe una claridad perenne entre lo bueno y lo malo y, segundo, la complejidad, la contingencia y el tipo de relación dialógica entablada entre actores, en cada circunstancia, conlleva una serie de valores que relativizan las acciones y las decisiones. De modo que esa dimensión bicolor es, en realidad, un amplio

espectro de tonalidades grises.

Conocer el fenómeno de la palanca podría ser un paso previo y lógico cuando se trata de legislar en torno a la corrupción y de definir lo que es legal e ilegal, sobre todo cuando al observar de forma detallada la dinámica cotidiana entre actores se identifica que el uso de las palancas es un recurso cotidiano, con un lenguaje, protocolos y supuestos tácitos socializados y que, en la mayoría de los casos, los intervinientes dan por hecho. Cuando alguien recurre a una palanca, es como atestiguar un diálogo en el que las palabras, las oraciones, las muecas y los gestos implican metáforas y la recreación de un discurso con su propio código e implicaciones, pues las partes procuran ocultar (a los ojos de aquellos que no conocen el código del discurso utilizado) el tipo de favor o influencia que solicitan, a la vez que buscan ser lo bastante evidentes y rotundos en la petición, para que sea inequívoca. Además, el acceso a multiplicidad de palancas parece ser una suerte de capital social de alto valor asignado, pues presumirse como un nodo importante en una red de influencia, de contactos o de conocidos puede facilitar ciertas interacciones, ya que el tema de las palancas se vuelve relevante cuando se trata de facilitar las cosas para obtener un beneficio para sí o para un tercero, en el presente o en un futuro próximo.

#### **Aproximación al fenómeno**

Mediante los grupos focales se identificó una aproximación al uso o función de la palanca como un mecanismo que cobra sentido cuando existe un enlace o vínculo con la figura influyente en algún ámbito específico u organización. Esta figura se concibe como “solucionadora de problemas” y es el sustrato en el que la palanca se materializa, esto es, se cristaliza en la imagen del “amigo”, el “compadre”, el “contacto”, el “padrino” o el “conocido”, que puede ayudar a lograr un objetivo u obtener un bien o servicio de difícil acceso.

Para cada grupo de expertos consultado, el concepto de palanca tiene su forma singular de comprensión. No obstante, hubo un consenso amplio en interpretar al fenómeno, justamente, como la alegoría a la que hace referencia el término: es una herramienta o instrumento que “una vez que [...] se ha puesto en marcha [logra] destrabar lo que no era posible mover, logrando así el objetivo”. La palanca “es todo aquello que no va por la línea”, de modo que, a decir de algunos sujetos consultados, es un atajo, algo con lo que se evade un procedimiento o el deber ser de una norma. Por lo tanto, es necesario que las palancas tengan cierta jerarquía o “poder de acción” sobre la necesidad o efecto

que se quiere obtener.

De igual manera, entre los paralelismos identificados en cada grupo focal estuvo el consenso de que la palanca es un mecanismo informal para facilitar algunos procesos, disminuir costos de transacción, reducir tiempos requeridos en un procedimiento, exceptuar o estrechar requisitos, o facilitar algún proceso que deba realizarse. La palanca ocurre cuando un individuo, al poseer cierto ámbito de influencia, tiene la posibilidad (en algunos casos hasta la facultad, dado su ámbito y jerarquía organizacionales) de incidir para modificar una decisión, una distribución o el acceso a ciertos bienes, recursos o escenarios de acción estratégica.

Con base en estas percepciones compartidas del fenómeno de la palanca, surgieron interrogantes sobre hasta dónde es posible definir el recurso de la palanca como un mero mecanismo para facilitar un proceso y cuándo colinda con la corrupción, al utilizarse para obtener un beneficio privado. Al respecto, los consultados del grupo de no profesionistas señalaron: “una cosa es facilitar y otra es ya brincar de esa línea”. La palanca puede “entenderse como una herramienta que sirve para mover las cosas. No necesariamente [está claro si] existe una línea, a veces ni siquiera existe la línea y simplemente están atoradas. No es posible distinguirla más allá de la categoría [de] si se encuentra todavía en lo legal o en lo ilegal, [a veces las cosas] no necesariamente pasan por un proceso, sino que sencillamente están atoradas”.

Es este sentido, se expuso que, a veces, la lentitud de un trámite propicia recurrir a la palanca. La ineficiencia en la operación de los procesos organizacionales, en buena medida, es la madre de alternativas como la palanca. Sin embargo, recurrir a este mecanismo, en esta circunstancia, no supone estar en lo legal o lo ilegal, sino simplemente buscar cómo lograr resolver un procedimiento o un trámite.

Por su parte, el grupo de los profesionistas precisó que la palanca:

Es un mecanismo informal de conocer a alguien que pueda hacer que las cosas sucedan, no solamente viéndolo desde el enfoque para obtener beneficios privados en un sistema privado, sino [incluso para] obtener beneficios privados en un sistema público, o también para obtener beneficios públicos en un sistema público. Al ser un mecanismo informal para mover un tema, buscas la línea

alternativa y [eso] propicia un beneficio, ya sea personal o para alguien más. Muchas veces existe una cosa que hay que mover, que entre servidores públicos se tiene que empujar algún tema [en el] que en realidad no siempre existen procesos para todo y, entonces, culmina en una situación de [recurrir a favores mediante la palanca, por ejemplo]: “Ándale, tú que te llevas muy bien, que tienes palancas con él [un funcionario de otra área o dependencia], ve a platicar con él”. Y a veces ahí ya se movió la palanca. La palanca mueve algo más sencillo de lo que normalmente [pasaría por los procesos formales], porque por la vía que todos los demás conocen, no se mueve.

Con el planteamiento previo, un profesionista expone cómo el recurso de la palanca puede ocurrir para obtener beneficios privados en una organización privada, beneficios privados en una organización pública y beneficios públicos en una organización pública. Sin embargo, en cualquiera de los casos hay elementos sutiles que dificultan determinar, en primera instancia, si cierto acto es meramente la dinámica de una palanca en la que hay favores para “destrabar algo que simplemente está atorado” (o que potencialmente “podría atorarse”) versus un caso de corrupción efectiva, donde se busca un privilegio al que por derecho o legitimidad no debería tenerse acceso. Esta complejidad para esclarecer qué puede ser corrupción y cuál es un acto de apoyo que no rompe el ámbito de lo legal, implica un gran reto para definir marcos normativos para legislar en materia de anticorrupción y, al mismo tiempo, lograr que las sociedades tengan plena claridad para conocer en qué momento se rompe la legalidad.

La ambigüedad del concepto y de la práctica de la palanca se plasmó en el comentario de un no profesionista, quien señaló que recurrir a este instrumento:

es una acción que toma muchos sentidos, a veces se tocan puntos en los que ya se conoce el camino a recorrer y, obviamente, en todos los sentidos hay un beneficio, siempre va a haber un beneficio porque te estás saltando la fila. Por ejemplo, quiero que atiendan a un familiar, tengo que hacer una fila de espera terrible en el hospital o puedo llamar al director de ese hospital para que nos reciba. Evidentemente, se obtiene un beneficio personal o para un tercero que requiere el apoyo. Y ¿qué tan ilegal es? ¿Me podrán meter a la cárcel por eso?

Estoy haciendo uso de algo que me confiere el cargo, la posición que tengo, la relación que tuve y que, seguramente, tarde o temprano alguien me lo va a cobrar.

En el ejemplo del párrafo previo resulta evidente que el acto que el director del hospital efectúa podría catalogarse como corrupción, dado que está haciendo uso de su cargo y atribuciones en la organización para obtener un beneficio extraordinario para un tercer sujeto. Sin embargo, cuando a los no profesionistas se les planteó que hicieran un ejercicio de empatía para imaginar que ellos fueran los solicitantes del apoyo (esto es, que imaginaran ser quienes recurren a esa palanca), en todos los casos se comprendió como algo permisible. Los entrevistados encontraron argumentos para racionalizar y dar sentido de legitimidad a la solicitud. En abstracto, el principal argumento de validez expuesto por los consultados era la protección de un bien mayor: la vida y la salud del enfermo contra el orden de atención de los enfermos que estaban en la lista de espera, siempre que no hubiera alguien más grave.

Discernir entre este ámbito de ilegalidad y lo permisible, dentro de una lógica moral, resultó una tarea difícil en el grupo de enfoque de los estudiantes. Tal situación provoca reflexiones acerca de cuál podría ser la explicación, si se debe a su breve experiencia laboral, que aún no los ha llevado al escenario de tener que resolver situaciones difíciles como jefe de familia o empleado, o si se debe a una diferencia en el cambio de pensamiento generacional. Las hipótesis esgrimidas pueden ser diversas, pero el fundamento para sostenerlas, dados los objetivos y características del estudio efectuado, son inviables.

Debido a la complejidad de establecer una marca divisoria entre lo permisible y lo que podría identificarse como corrupción al recurrir a una palanca, los profesionistas y no profesionistas convergieron en que el tipo de intercambio que ocurre al recurrir a una palanca puede ser un factor determinante. Cuando existe un intercambio de tipo mercantil, esto es, que el apoyo brindado de una parte debe ser correspondido con un pago de tipo pecuniario y además no existe un vínculo de amistad, cercanía, familiaridad o camaradería entre los actores es posible hablar de un soborno, es decir, de un acto de corrupción. Precisamente, en una palanca el vínculo de amistad y afectividad debe existir como precondition a la solicitud del favor. Asimismo, puede existir un tema de reciprocidad entre ambas partes, pero no debe existir una necesidad de índole

comercial en la que al servicio o bien otorgado debe corresponderse con un pago justo, que compense lo brindado.

En torno al tema de las transacciones y la reciprocidad (pago del favor obtenido), un profesionalista señaló que, en ocasiones, no es necesario corresponder a la palanca por el favor o apoyo brindado, aunque existe la posibilidad de que un día se deba actuar de manera recíproca. Cuando eso ocurre se debe recordar que existe una suerte de deuda. Tal situación de correspondencia —señaló—se manifiesta cuando al pedir el apoyo o después de que éste aconteció se dicen cosas como: “¿Cuándo comemos?” o ‘te debo una’, [ahí] el punto se refiere a cómo y en qué ‘libreta’ quedan anotadas las cuentas o saldos, quién lleva la contabilidad y, sobre todo, cuando son cobradas o [se necesita] retribución a la misma”.

Con lo anterior, queda expuesto que el concepto de palanca, aparentemente, tiene características convergentes en su conceptualización. Sin embargo, este término, per se, no se puede concretar a modo de un concepto clásico, sino como lo que Schedler concibe como un concepto radial: “El concepto clásico se define por un núcleo duro e invariable de características básicas. Los conceptos radiales, en cambio, más que compartir una esencia común, comparten una cierta semblanza de familia [...] A sus instancias empíricas les puede faltar uno o más elementos que caracterizan la expresión plena o prototípica del concepto” (Schedler, 2004: 24-25).

## **Dimensiones en el funcionamiento de la palanca**

Las condiciones en las que opera o se recurre a la activación del mecanismo de la palanca pueden estar determinadas por la tipología y el objetivo que se pretende alcanzar. Este tipo de instrumento conjuga diversos aspectos relacionados con información, actores y beneficios, los cuales buscan cumplir un cometido claramente definido y planeado por el actor solicitante. La complejidad semántica de la idea de qué es una palanca se potencializa no sólo por el tipo de apoyo que provee, sino también por la diversidad de variables o combinaciones de circunstancias que la rodean cuando ocurre.

El incentivo que propicia el afloramiento continuo y cotidiano del mecanismo de la palanca tiene que ver con optimizar, modificar o cambiar radicalmente la

ejecución de un procedimiento ordinario, pudiendo así generar un costo-beneficio mutuo, tanto para quien requiere el apoyo, como para quien efectúa las acciones conducentes a generar el favor, aunque, desde luego, el beneficio recíproco no necesariamente ocurre al mismo tiempo.

Dado que una palanca está caracterizada por la conjugación de sus diversos elementos, el uso de palancas puede generar distintos estilos de aplicación para cumplir su cometido. La aplicación puede verse como una rutina o simplemente como algo ocasional, que se presenta ante una necesidad inesperada. Sin embargo, independientemente de la forma como se perciba, el uso de la palanca siempre supone una invitación abierta para ser utilizada en el momento que se requiera.

Un primer acercamiento para entender la operación de la palanca consiste en conocer y desagregar las dimensiones que la integran cuando se activa. Mediante un análisis de los casos comentados por los actores participantes en cada grupo focal, se definieron los elementos que determinan la existencia de un acto de palanca y, con ello, se estableció una ruta para su identificación. A partir de lo consultado con los miembros de cada grupo, fue posible establecer las siguientes características:

**Ámbito.** Se refiere al entramado en el cual se activa la palanca y en el cual se pretende obtener algo. Se sitúa en el sector público o en el privado.

## **DIAGRAMA V.1. Elementos de un evento de palanca**



*Fuente: Elaboración propia.*

2. Contexto. Considera la dimensión del procedimiento en el que se ejecuta la palanca, si es formal o informal.
3. Actores. Participan actores en su rol de autoridad, de servidor público, de ciudadano o de empresario.
4. Mecanismo de contacto. Se accede a la palanca de manera directa o a través de un intermediario.
5. Insumos de información y medios de comunicación. La palanca se gestiona mediante contacto personal, por teléfono o por correo electrónico y, dado el tipo de comunicación, la información del apoyo solicitado es provista mediante documentos, archivos electrónicos o simplemente mediante el diálogo.
6. Tipo de beneficio generado. La palanca, ineludiblemente, es un mecanismo generador de valor reductible —en última instancia— a eficacia o eficiencia, esto es, se puede generar un ahorro, propiciar que algo ocurra o permitir el acceso a escenarios estratégicos o bienes y servicios extraordinarios.

En el diagrama V.1 se identifican seis elementos que hacen posible la existencia de un evento donde se hace uso de la palanca. Cada uno de ellos representa, en sí mismo, un aspecto situacional que permite que la palanca tenga diferentes efectos. La modificación en alguno de estos elementos modificará el efecto la palanca y su percepción de aceptabilidad (legalidad). Cuando los actores deben recurrir a una palanca, es fundamental conocer el acomodo de estos elementos, ya que sólo de esta manera se podrá tener algún nivel de certidumbre acerca del resultado que se podrá esperar.

La dimensión donde opera el fenómeno de la palanca es amplia y compleja, de tal suerte que no es fácil entender los aspectos que determinan su funcionamiento ni las características de su ejecución. Cuando se recurre a una palanca, su función está dirigida a cumplir un objetivo, ahí se conjugan diversas variables, las cuales deberán estar alineadas para obtener el resultado que se busca. Resulta, pues, necesario conocer el contexto y las circunstancias en que se aplica una palanca, por lo tanto es preciso establecer, de manera ordenada, la definición de los elementos que hacen posible la existencia de dicha situación.

## Ámbito

Recurrir a una palanca puede acontecer en el ámbito del sector público o privado, y eso depende del tipo de poder que se requiere para “hacer que algo ocurra”. En consecuencia, la aplicación de un acto que tenga que ver con el uso de las palancas no es excluyente del sector privado. Es decir, entre dos particulares puede haber un apoyo o arreglo sobreentendido para generar un resultado que por la vía ordinaria no resultaría de la misma manera. Por lo tanto, dado que el uso de la palanca necesariamente involucra poder, este se asocia al poder de quien efectúa la petición —el poder de acercarte a quien te puede resolver—, y el de la persona a la que solicitas el apoyo, o de aquella a la que “tocas la puerta”. La dimensión del ámbito cobra sentido cuando, como señalaron los expertos consultados, hay “la necesidad de desatorar algo. Yo no necesito palancas si la cosa no está atorada, si la cosa está fluyendo ¿para qué quiero una palanca?”

Ahora bien, un elemento fundamental en la dimensión del ámbito es el ejercicio del poder al que no se tendría acceso de una forma institucional formal. Sin embargo, su aplicación puede pasar por el tamiz del amiguismo o el compadrazgo, pero también puede no hacerlo. Sólo se requiere saber que se podrá tener acceso a un área donde institucionalmente no se podría y que, una vez con ese acceso, es posible efectuar gestiones extraordinarias. Ahí es cuando debe emerger el poder gestor del estratega peticionario. Un ejemplo de esta índole lo proveyó uno de los profesionistas consultados al exponer cómo en una organización pública es posible recurrir a una palanca para obtener un beneficio público. Se trata de una situación en donde recurre a su posición como funcionario, pero también a la cercanía con sus homólogos de otras áreas, y en la que es importante saber cómo actuar estratégicamente para aprovechar los canales informales de poder que inciden en las decisiones que se pretende propiciar:

[Un caso que se me ocurre es:] se requiere radicar recursos a los estados y es necesario publicar las reglas de operación. El trámite es espantosamente tortuoso. Tiene que pasar por [la Secretaría de] Hacienda, por todo... diez mil ventanillas, ya se vencieron los plazos, y necesitas publicar[los] en el Diario [Oficial de la Federación], si no, no se radican los recursos. [Casi] se cierra la ventanilla en Hacienda. [Lo que se hace es,] primero, un telefonazo. Le digo [a

mi contraparte] que soy de la Oficialía Mayor y le digo: “No me cierres la ventanilla”. ¿Qué va a pasar? Le diré: “Te la debo”. Queda entonces abierta la ventanilla. La segunda vez, la misma situación, pido que me comuniquen con “fulanito de tal” y le digo: “¡Aguántame!”, me dice que está saturado y que tengo que hablar con su jefe. Le digo que me comunique, pero yo no quiero hablar con su jefe, porque entre más alto [sea el funcionario al que se le pida el apoyo o “la atención”], más [caro] va a ser el favor que voy a tener que pagar, yo quiero pagar lo menos posible. Le digo: “Ok, comunícame”. Una vez hablando con él le digo: “Oye, ayúdame”. Me dice que está muy complicado porque está saturada la publicación, pero que le deje ver qué puede bajar, porque va a tener que bajar [del documento final] cosas que ya estaban publicadas. [Sin embargo, si me dice:] “Es que ya está hecho todo”. Ahí empieza a subir el costo de transacción. Entonces le digo: “Oye, ¿cuándo comemos?” Y me dice: “Bueno, órale pues, está bien, llámame mañana a ver si ya está”. Y [así] logras sacar todo.

Este uso del poder en la dimensión del ámbito, según los actores consultados, es importante para la palanca, porque reduce costos de transacción, pero también debe considerarse que, al solicitar favores, se debe hacer de una manera en que la reciprocidad a la que uno quede comprometido sea la menor posible. Un ejemplo en este mismo sentido lo expusieron los entrevistados no profesionistas:

“Fíjate que mi tía está enferma, por favor, consigue que la reciban”, [...] está saturado el hospital. La comida [como contraprestación o agradecimiento a la palanca] es lo de menos, es algo simbólico, es el lubricante que hace que la máquina esté funcionando, no es la energía, no es el motor que mueve a la máquina, es el lubricante nada más. Es la relación social, el que te conoce, el que nos vemos, [el gesto] con el que siempre hay que estar presente.

Lo importante es que, de acuerdo con el ámbito organizacional y tu posición dentro de ese mismo sistema o el de tu palanca, sepas cómo gestionar y llegar a esa vía de acceso a favores, pero cuidando de no poner en riesgo a quien te favorecerá, ni explicitando una dinámica comercial o económica como pago por el favor solicitado, pues la fuente que posibilita el favor de la palanca es una

relación previa, existente, cultivada con una lógica de reciprocidad mutua, pero no de interés mezquino (o al menos, no evidenciado). En la medida en que se gestionen esos vínculos de amistad o afectividad pasados es como se podrá acceder a las atenciones y apoyos requeridos. Cuando no se sabe gestionar la solicitud de un favor, y se evidencia más una dinámica de intercambio de bienes como pago es cuando la palanca podría entenderse como “algo ilegal o corrupto”, porque la palanca ya no busca la satisfacción de ayudar a un “conocido”, sino que busca algo a cambio de ese favor, en ese caso está vendiendo su apoyo como palanca.

#### **Contexto: formal o informal**

Definir el tipo de contexto institucional en el que se activa una y otra vez el mecanismo de la palanca es fundamental para comprender los alcances que tiene una situación de tal naturaleza. Es necesario conocer si existe evidencia de que la recurrencia constante a una palanca se refleja en algún documento institucional —que permita concluir que dicho uso de la palanca ocurre en el ambiente formal— o que, en su defecto, se genera como una alternativa extraordinaria debido a la complejidad de los procedimientos existentes o a la falta de estos en casos excepcionales, en los que no existe un protocolo institucional a seguir. En este último caso, se puede decir que hay un acuerdo en el ámbito informal para el uso de las palancas. La palanca puede ser un recurso formal cuando existe un actor facultado para decidir situaciones no previstas en la normatividad, pero es informal cuando ante la incompetencia para atender ciertos casos resulta necesario generar alternativas de solución, sin que haya actores erigidos con la facultad o atribuciones correspondientes.

La rigidez institucional y de los procedimientos (como antinómicos de la eficiencia y la eficacia) que se tienen que seguir en una organización para que algo ocurra o para que una decisión se tome, en conjunto con de la discrecionalidad del factor humano, son la fuente y el incentivo para que en una situación se recurra de manera reiterada a la palanca: “No se utilizaría una palanca si no hubiera tanta rigidez y se pudieran simplemente utilizar relaciones institucionales”. De acuerdo con los entrevistados, si se pudiera acceder a un bien o servicio en una organización “sin la necesidad de utilizar a alguien que tiene la decisión, sin necesidad de usar el switch, y más bien incorporarlo como un proceso de ajuste natural de las cosas”, la palanca no sería un fenómeno de presencia constante. En cambio, la palanca es el producto de la rigidez de las instituciones que estandarizan procesos para garantizar decisiones homogéneas,

racionales y eficientes, y su atasco ocurre cuando esa organización y sus procesos quedan rebasados por una carga laboral que los torna lentos, recursivos y, a contrasentido de su objetivo, ineficientes.

Sin embargo, a juicio de los interrogados en el grupo de los profesionistas:

Hay dos ejemplos que pueden demostrar que la rigidez de los procesos no necesariamente es la causa del uso de palancas: el examen de ingreso a la Universidad Nacional Autónoma de México y el examen de ingreso a las residencias médicas del país. Hay llamadas de diputados, de senadores y no hay manera de que puedas mover algo [...] “¿Qué quieres que haga? Tu hijo sacó tanta calificación y no alcanza, no puedo mover nada, todo está automatizado, es imposible, nadie lo puede mover”. Algo importante tiene que ver con aclarar, ¿dónde está el tema de la palanca? En el momento que hay discrecionalidad sin rendición de cuentas ni transparencia, ahí hay palanca. Cuando se tienen que rendir cuentas y tengo que transparentar mis actos, en ese momento ya no puedo hacer uso libre de la discrecionalidad, si no existe un elemento que la justifique. Es algo que tiene que ver con la discrecionalidad innecesaria [...] La palanca va a existir mientras prevalezcan ese tipo de cosas. No es que la discrecionalidad se vaya a terminar. Por ejemplo: [en] un Consejo de Administración, pues todas las decisiones son discrecionales, pero si se va a publicar el sentido de cada voto, y el razonamiento del voto [los miembros] tendrán que pensar dos veces [el voto] antes de darlo.

A decir de los sujetos consultados en los grupos focales, el uso de palanca ocurre en todo cargo o función:

Ni siquiera necesitas tener un puesto relevante, pero necesitas cierto margen de discrecionalidad [...] Sin embargo, las palancas no son un hábito. En algunos lugares está prohibido intentar algo para un beneficio privado por palancas y lo dejan claro desde que llegas al cargo: “Aquí estamos en la oficina del secretario, aquí no se hace eso y aquí no hacemos escándalos, aquí no pedimos favores”. Entonces [la palanca] no es un hábito, es la excepción.

### **Actores: Autoridad o particular**

La dimensión referente al tipo de actor que interviene al momento de ejecutar la palanca es, sin duda, un aspecto medular para saber si dicho acto se puede clasificar como corrupción o si queda en un intercambio de favores e influencia que resulta de la reciprocidad. No es lo mismo una interacción donde intervienen actores de una misma organización que una dinámica en la que uno es externo (ya sea el peticionario o la palanca). También importa si esa solicitud de favores ocurre debido a las atribuciones o facultades estatuidas a la palanca por parte de la organización donde trabaja.

Asimismo, en esta interacción entre los actores es relevante el tipo de favor o influencia otorgada, pues si el apoyo que se brinda es Pareto-eficiente (es decir, está en una situación en que la asignación de bienes o el cambio a favor de un sujeto es tal que, al menos de manera inmediata, no empeora la situación de los demás) se puede concebir moralmente como viable o aceptable;<sup>5</sup> sin embargo, en aquellos casos en que sí ocurre un daño o una afectación evidente, que sea directamente atribuible a la intervención extraordinaria de la palanca, podría afirmarse que tal acto de influyentismo es, en efecto, un acto de corrupción.

### **Mecanismo de contacto: Directo o a través de un intermediario**

El uso de una palanca puede hacerse de manera directa, con la persona clave, o también se puede realizar a través de una persona que funge como intermediario y que ofrece una intervención desinteresada y efectiva para lograr el objetivo que se pretende. En este segundo caso, en que el acceso a la palanca está mediado por otro actor, se dice que este último es el contacto para acceder al colaborador influyente. No obstante, cabe señalar que el contacto mediador es un sujeto que mantiene el vínculo social de amistad y afecto (es el “conocido”) con el peticionario. Así, el recurso a la palanca es un mecanismo que aflora por el nexo de cercanía fomentado previamente y, por lo tanto, no se activa mediante la vía del soborno.

Cuando el acceso a la palanca esta mediado, el compromiso de recurrir a la palanca se torna en una potencial cadena de favores en la que intervienen tres actores: el peticionario, el conocido y la palanca, y donde el compromiso y la deuda de reciprocidad se establece entre el peticionario y el conocido y, a su vez,

entre este y la palanca. Al respecto, los entrevistados señalaron: “De esta manera, no existe otra posibilidad, no creo que una persona sea una palanca para el que la quiera venir a usar. O es un familiar o es un conocido al que ya se le debe [algo], porque existe la relación familiar, o bien, en su oportunidad, [ya] ha sido favorecido y, entonces, ahora tiene que corresponder. O porque potencialmente más adelante se va a necesitar de él y, entonces, tendrá que corresponder”.

### **Insumos de información y medios de comunicación**

El uso de documentos o archivos electrónicos son aspectos que, por un lado, pueden dar la pauta para medir el nivel de formalidad al momento de aplicar una palanca. Por supuesto, se requiere necesariamente la existencia de este elemento como medio a través del cual se transmite el discurso en el que se encuentra codificada la petición.

La información (como insumo que transmite el mensaje) define, a grandes rasgos, el nivel de intervención de los actores. Es decir, si hay mucha información de por medio, es posible presumir que el asunto es de mucha importancia o complejidad, dado que resulta necesario transmitir una cantidad considerable de información con objeto de precisar el tipo de apoyo esperado y las complejidades que a través del procedimiento “normal” se han presentado. En cambio, una menor cantidad de información podría implicar un caso de menor relevancia o complejidad, donde sólo se necesita propiciar la influencia necesaria para impulsar la decisión esperada por el solicitante. No obstante, algo dejado en claro por los expertos consultados es que, al final, la palanca es quien determina la magnitud de la influencia y si está dentro de su ámbito de capacidad intervenir o no, o incluso convertirse en un contacto que escale el nivel de influencia al que necesariamente debe llegarse para solucionar un asunto determinado.

Por otro lado, está el tema del conducto mediante el cual se transmite el mensaje. Seleccionar la vía de comunicación idónea para la gestión de una palanca resulta de la mayor relevancia, pues puede haber un nivel distinto de influjo o convencimiento cuando la palanca se solicita mediante una vía impersonal —por ejemplo, un correo electrónico—, o si la petición se realiza a través de una llamada telefónica, o en un encuentro cara a cara entre el peticionario y el actor influyente. En estos dos últimos casos, podría haber un mayor nivel de anclaje para comprometer a la palanca a incidir de manera favorable. Por supuesto, la

selección del tipo de comunicación también es una vía que revela el nivel de cercanía y confianza relativa entre la palanca y el solicitante.

Además, debe considerarse que la evidencia generada al momento de solicitar el apoyo de la palanca podría dar una idea de que hay actos en que se recurre a las palancas de manera recursiva y que, incluso, se vuelven parte de los hábitos de gestión entre actores dentro de una red de organizaciones que interactúan. Este tipo de palancas, desde la visión de los actores intervinientes, no generaría ningún tipo de beneficio privado, sino que formaría parte de la rutina diaria de trabajo. Un caso como este es el referido antes, donde en una organización pública se recurre a las palancas para obtener un beneficio público: lograr que se liberen los recursos de un programa, posibilitar que una política pública se apruebe o efectuar las gestiones necesarias para adquirir una información indispensable que ayude a inclinar la toma de una decisión institucional.

#### **Tipo de beneficios adquiridos**

Todo acto de palanca implica necesariamente que se obtenga un beneficio o se reduzca algún tipo de costo al acceder a un tipo de bien, servicio o escenario estratégico. Tal es el objetivo de aplicar las palancas. Ahora bien, si se puede determinar aquello que se busca alcanzar mediante el recurso de una palanca — ya sea un beneficio económico o un simple ahorro de procedimientos—, se podrá prever si el acto tiene una tendencia a convertirse en un acto de corrupción y si, por ende, se puede llegar a tipificar como un delito. Escenario que, de acuerdo con los sujetos consultados, acontece cuando hay una expectativa de pago, pues le da a la palanca una connotación que rebasa los límites de lo legal.

La búsqueda de palancas tiene que ver con la existencia de un sistema de recompensas o, por lo menos, de incentivos que instan a la búsqueda de alternativas para que algo ocurra (o se acelere una decisión) en el sentido que se espera. De acuerdo con el grupo focal de los no profesionistas:

Para que una palanca actúe la tienes que accionar, pero no funcionan solas, o sea, si tiene poder es porque puede decir si lo hace o no lo hace. Al final, no solamente está pedir, sino que se deberá considerar desde el inicio que te van a cobrar. Si uno acciona una palanca, eventualmente queda, por lo menos, la promesa de regresar el favor, o alguien tiene que hacer que se mueva, no

solamente es la capacidad de decisión de quien está ahí como punto, sino porque asume el compromiso de que lo va a hacer.

En contraste, el grupo de profesionistas señaló que:

No necesariamente existe una situación [unilateral] de favor en la aplicación de una palanca, también puede ser una cuestión de bien común. No siempre tiene que haber un favor de por medio, en donde si alguien pide algo para que [una situación] se mueva, no siempre se hace bajo la consigna de regresar a pagar por la obtención del beneficio. O sea, no en todos los casos, no siempre [ocurre] y tampoco creo que persiga únicamente un beneficio particular. Puede ser un beneficio institucional, digamos, para mover algo de la organización. Aunque si no hay entonces un beneficio mutuo, entonces no es una palanca, es una relación institucional donde se le pide a la compañera que haga su trabajo. “Oye estoy atorado con esto, por favor, échame la mano”. Es su trabajo, es su responsabilidad. Es muy diferente cuando se le dice: “Oye, fíjate que hay tres [expedientes] arriba de este, pon encima el mío”. Esto sí es palanca, lo otro es una relación institucional [de acuerdo con una jerarquía]. Existen también temas institucionales donde hay uso de las palancas, por ejemplo, asignación de presupuesto: “Ayúdame, necesito un techo de presupuesto de tanto [se podrá hacer algo] es mi amigo, yo lo he ayudado, él está en egresos”.

Con todo lo anterior queda expuesta la complejidad del fenómeno de la palanca, pues la combinación de cada una de estas dimensio-

## **CUADRO V.2. Combinaciones de dimensiones que inciden en el mecanismo de la palanca**

---

## Dimensión

---

Ambito	Contexto	Actores	Contacto	Información y comunicación	Beneficio
• Público	• Formal	• Autoridad	• Directo	• Documentos	• Económico
• Privado	• Informal	• Particular	• Intermediario	• Archivos electrónicos	• Trámite
				• Verbal	• Bien colectivo o institucional

---

Fuente:Elaboración propia. nes determina el tipo de palanca que se activa y sus efectos. Dependiendo del resultado que se genere por cada tipo de evento de palanca, se podrá valorar un proxy de cuánto se aleja de lo legal y, por ende, su acercamiento a la dimensión de lo ilegal. Este análisis podría ofrecer un acercamiento a lo que define un posible acto de corrupción y a diferenciarlo de un acto de reciprocidad derivado de lazos de amistad y afecto que, si bien facilitan favores y apoyo, suponen intercambios en una lógica Pareto-eficiente y, por lo tanto, son moralmente aceptables. A partir de la definición de elementos y dimensiones de la palanca expuestos, se pueden hacer las combinaciones que resulten para definir una primera tipología de eventos de palanca.

## **El ejercicio de la palanca**

Un tema importante en la investigación fue reconocer si los respondientes consultados consideran relevante fomentar las palancas. Es decir, en caso de que una palanca haya funcionado en el pasado, si han considerado pertinente hacer crecer su red de palancas en el futuro, de manera consciente y con el objetivo de fortalecerla.

Al respecto señalaron que, con la experiencia, al estar en distintos trabajos, se aprende a fomentar las amistades, pues siempre es posible obtener “ayudas” y aliados. Por supuesto, señalaron que la búsqueda de contactos no es siempre consciente, aunque hay actores con más facilidades de propiciar vínculos útiles. Precisamente, un aspecto básico en el funcionamiento de la palanca se refiere a quién tiene una habilidad especial para generar redes y gestionar recursos entre autoridades y particulares. Ese es un rasgo especial de quien puede ser una palanca, al contrario de aquellas personas a las que “les cuesta más trabajo aplicar” las palancas, e incluso socializar: “Hay personas que son muy especiales, a veces es una persona que tiene cierto carisma para moverse, a veces ni siquiera es que sea tan importante ni tan poderosa”.

No obstante, también es pertinente señalar que ser palanca depende del lugar organizacional que se ocupa: “Algunas palancas son más naturales, esto obedece a que el área de influencia está ahí [en donde están ubicados], bien identificada y que no hace falta mucho pedir, está implícito que habrá disposición de ambas

partes para atender futuros eventos de palancas [y favores]. O sea, que es muy sencillo”.

Esto es, de acuerdo con los grupos consultados de profesionistas y no profesionistas, existen posiciones dentro de las organizaciones cuya labor es la de “porteros”. Ellos deciden qué información permiten pasar o qué actores tienen acceso a ciertos ámbitos donde se toman las decisiones. El papel que desempeñan asesores y secretarios particulares son el ejemplo más evidente de ello.

En cambio, la complejidad para recurrir a una palanca y gestionar una cadena de favores y apoyos cuando no se tiene una posición de “portero” se vuelve un asunto de arte y técnica combinadas: “Cuando [la palanca] la tratan de aplicar en redes de diferentes actores, se necesita, tal vez, que el cuarto eslabón haga algo, ahí pueden existir protocolos, porque tienes que involucrar a más personas, y eso ya se empieza a poner más interesante en cuanto el arte de aplicar la palanca, porque hay niveles y hay expertise”.

En este sentido, puede hablarse de, al menos, dos protocolos o maneras de recurrir a la palanca: cuando al ejercer un cargo se recurre al favor con un homólogo, y cuando se debe crear el vínculo sin que medie ninguna lógica de poder asimétrico entre ambas partes. Un ejemplo del primer caso ocurre:

cuando le va a pedir [algo] el titular [de una dependencia] a otro [homólogo suyo]. Hasta se paran más derechos y le dicen: “Oye, ¿te acuerdas que tenemos este tema?”. [En este caso, recurrir a la palanca] es hasta más transparente, todo el mundo ve que se está ejerciendo el mecanismo y están en un choque de poderes más alto. “Oye te acuerdas que tenemos la fecha tal, ¿no? Ya estamos todos listos, pero nos harías un favorzote si te lo mandamos el lunes”. Y le dicen: “No [ninguno]. Nada más acuérdate que el sello tiene que ser de tal día, pero no te preocupes, tu mándamelo”. [En estos casos] hasta se presume como pavo real que se puede hacer [mover] la palanca, ni se esconde tanto.

La ostentación del uso de la palanca, en este caso, sigue una lógica en la que se recurre al mecanismo para agilizar procedimientos y cumplir los objetivos de la organización.

Ahora bien, en el segundo caso, el tipo de protocolo a ejecutar es más complejo cuando no se tienen los vínculos y se debe lograr que las cosas ocurran. De acuerdo con los respondientes profesionistas, en este caso el tema:

es encontrar la forma en que llegas y ejerces poder allá [...], ahí sí las formas son muy clásicas y sí pasan por el: “Te debo una”. Creo que esa sí es una característica fundamental, puede ser explícita o puede ser implícita, pero normalmente en vez de decir “gracias”, las gracias se dan diciendo: “Te debo una”. Son intercambios de poderes. Creo que el instrumento de la palanca sí está cerca del amiguismo, del “te conozco, me vas a echar la mano”; del “te pido un favor, aunque no te conozca mucho, pero a lo mejor nos conviene a los dos, porque si no nos corren a los dos”; los dos podemos avanzar, los dos nos podemos ver beneficiados, o nuestras dos instituciones se pueden ver beneficiadas.

En todo caso, las formas —el protocolo— son un tema de importancia en la manera de solicitar, cumplir el favor solicitado y preservar la promesa de corresponsabilidad recíproca ante el apoyo brindado. De acuerdo con los consultados, al recurrir a una palanca, “de entrada siempre se pasa por algo como ‘te debo una’”. Precisamente, una regla tácita en el protocolo para recurrir a una palanca es: “Cuando se dice: ‘Te debo una’, es realmente un ‘te debo una’”. Es una regla [...], no se puede andar diciendo a cualquiera ‘te debo una’, porque se la van a cobrar en cualquier momento [...] [En cambio] si te lo hicieron como favor, fue como favor y no dices: ‘Te debo una’, dices ‘gracias’. Una palanca sí termina con un ‘te debo una’”.

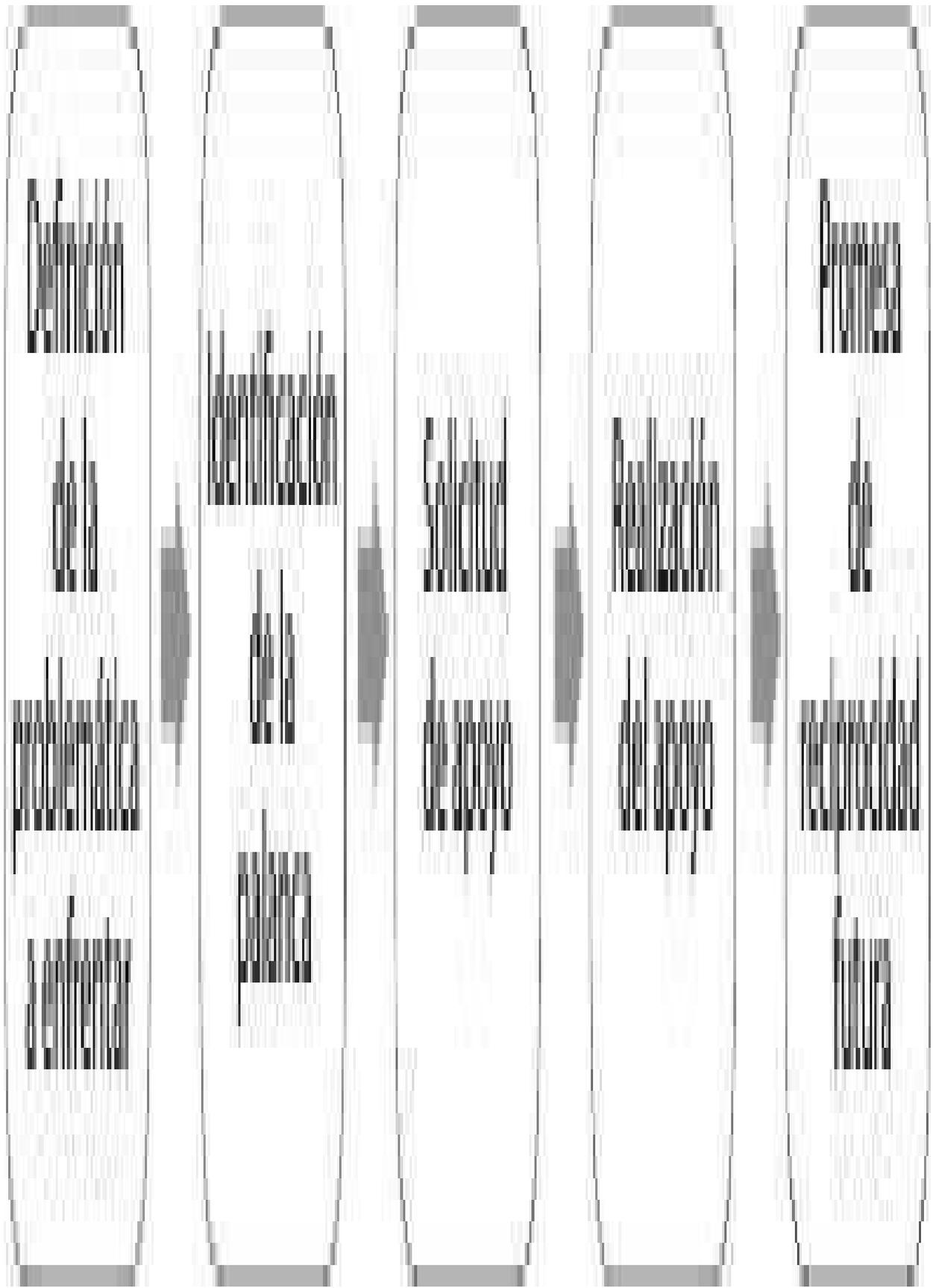
Durante el análisis con los profesionistas, se planteó que el acto de “charolear” puede concebirse como una palanca. Al respecto plantearon el siguiente ejemplo:

[El] ejemplo [es] de un chofer que decía: “Jefe, lo que hay que saber, es charolear” [...] Se trataba de una persona que había sido guardaespaldas de muchos servidores públicos de buen nivel, y adonde quiera que llegara decía: “Vengo aquí con mi jefe”, y le abrían la puerta, él [el guardaespaldas] sabía.

Sabía qué botones había que apretar. Sabía cómo se le picaba a los botones, conocía el juego. Charolear es intimidar al otro para decir: “Seguramente sí es poderoso, se trata de otro tipo de palancas”.

Sin embargo, tal caso, al diseccionarse con los elementos hasta ahora planteados no es propiamente una palanca, pues, de acuerdo con lo esbozado, no cumple con las características propias de una palanca, en cuanto al tipo de vínculo con el personaje al que se le solicitaba el apoyo no existía un fortalecimiento del lazo entre ambos, con la promesa de reciprocidad futura. El acto de “charolear”, en todo caso, consiste en el aprovechamiento de una asimetría de información con el interlocutor y en la exigencia de permitir acceso o algún tipo de “atención” con base en la probable instrucción indirecta de un superior jerárquico. Sin embargo, ese mecanismo probablemente no podría resolver problemáticas o apoyos que se atienden cuando efectivamente se ejecuta una palanca.

## **DIAGRAMA V.2. Etapas mínimas en la operación de una palanca**



*Fuente: Elaboración propia.*

Ahora bien, de acuerdo con los hallazgos y la convergencia en temas por parte de los grupos focales consultados, es posible identificar cinco etapas en el proceso de operación de una palanca (como se expone en el diagrama V.2). La primera etapa consiste en definir qué obstáculos existen y qué clase de objetivo se pretende alcanzar. Con eso es posible determinar el tipo de apoyo y el perfil de la palanca que se requerirá para que algo suceda. Una vez identificado quien podría auxiliar, es importante generar el acercamiento para solicitar el apoyo. Esta etapa es crucial, pues dependiendo de su buena gestión se podrá lograr el beneficio esperado o, por el contrario, será una negativa que llevará a buscar otra potencial palanca. La cuarta etapa consiste en que la palanca actúe a favor del peticionario, luego de lo cual quedará la promesa de reciprocidad futura, de una deuda que se saldará cuando se requiera. Estos cinco aspectos son la expresión mínima que caracteriza el proceso de recurrir y operar una palanca.

De acuerdo con los no profesionistas, su percepción en torno a este mecanismo es que: “La vida es una consecución de palancas. Si usaste una palanca para entrar [u obtener algo] y ya se logró, la que sigue. Hay secuencias. En ocasiones, no tendría que ser necesario usar una palanca si el proceso se llevara a cabo como tiene que hacerse”.

No obstante, dado que siempre hay contingencias y complejidades, para ellos es casi imprescindible recurrir a las palancas y, por lo tanto, tácitamente hablan de la necesidad de cultivarlas todo el tiempo. Con esta lógica es posible suponer que, si hubiera sanciones sociales o “si la excepción a la norma no fuera prácticamente la regla”, la alta difusión y prevalencia de las palancas no estaría tan normalizada o, al menos, no se vería como una secuencia perenne que continuamente está cerca de actos ilegales (ap. Arellano y Hernández, 2016).

#### **Justificación y racionalización**

El fenómeno de la palanca es parte de las relaciones de cualquier grupo social, de manera que, per se, no tiene que ver ni se puede caracterizar siempre como corrupción. A veces la palanca “es una gente carismática [a la] que se le facilita hacer los trámites y si lo mandas a él, va a caminar [el asunto], si mandas al otro, estás hundido [...] No importa la parte técnica, es el cuate que sonrío, que es

amable, que lo quieren”.

Esto no está considerado propiamente como corrupción por los entrevistados. Por otra parte, los profesionistas señalaron: “Es importante tener claro a quién le pides, qué le pides y, si tú eres la palanca, ¿hasta dónde puedes o no hacerlo, sin caer en algo ilegal o fuera de los valores compartidos de lo correcto o lo incorrecto? Yo creo que tiene que ser algo muy pensado”.

Antes de activar una palanca, el peticionario y la palanca que efectuará la acción solicitada ya saben si lo que harán es algo que linda en lo ilegal o no: “la palanca no se puede calificar como buena o mala, se trata un instrumento que puede utilizarse de manera adecuada o inadecuada, que tiene sus ventajas y que también llega a tener desventajas”. Empero, es un recurso al que uno se ve orillado cuando la rigidez de las instituciones o la inexistencia de procedimientos para un tema están presentes, o incluso cuando el uso de las palancas y el “saltarse la fila” es lo cotidiano. En un escenario de continuas palancas, lo racional es seguir estratégicamente la táctica de sembrar vínculos con conocidos y amigos influyentes, así como saber en qué momento utilizarlos y mantener presencia ante ellos, para así preservar la confianza y la buena disposición cuando se requiera un apoyo. Al respecto, una conclusión de los profesionistas es que la palanca:

No es un tema que se pueda encerrar en el sector de lo público, porque puede estar inmerso en cualquier organización social y no puedo enfrascarla yo con una connotación, es parte del proceso de relación informal de la organización, no hay manera de segregarla. Está implícita y puede tener un mal uso, no tengo ninguna duda, pero también puede tener un uso positivo. No hay ninguna manera, hasta el momento, de erradicarla. En algunos procesos específicos a lo mejor sí, y sólo en aquellos que sean susceptibles de ser automatizados, ¿por qué? Porque hay un margen de discreción [...] En la medida en que los procesos puedan automatizarse, pues puede eliminarse la palanca. [Por ahora] no es viable, sería convertir [toda] la organización. Cuando la organización pueda ser una máquina expendedora, ese día se acaban las palancas, mientras la organización no sea una máquina expendedora, [la palanca] va a estar implícita.

La palanca existe y existirá siempre porque implica relaciones interpersonales y es una cosa que existirá hasta el final de los tiempos. Lo que puede suceder es

que, en ciertos espacios, la palanca nada más se pueda usar hasta cierto punto, para ciertas cosas.

De este modo, y de acuerdo con lo expuesto en apartados previos, resulta evidente que el fenómeno de la palanca tiene implicadas diversas dimensiones que, en su combinación, definen matices heterogéneos que, a su vez, dificultan poder juzgar cuándo recurrir a ese mecanismo es algo que, si bien “supone saltarse la fila” es legal, versus cuando el propósito de activar una palanca implica un acto estrechamente vinculado con la corrupción. Por supuesto, quienes recurren a la palanca y quien provee el apoyo solicitado conocen si lo que pretenden es legal o ilegal. Sin embargo, encuadrar y tipificar tales conductas como ilegales resulta complejo, en especial cuando este mecanismo es, prácticamente, inherente a toda relación social.

El uso de la palanca supone colocarse en un espectro de tonalidades muy amplio en donde el intercambio de apoyos y favores puede ir desde actos encuadrables en el soborno y el tráfico de influencias hasta el ámbito de “la cadena de favores normal, cotidiana” entre colegas de trabajo, donde el doblamiento de las reglas (rule bending) es una alternativa recurrente para resolver temas de la agenda laboral y programática de una organización. La complejidad de este fenómeno, conceptualmente radial, evidencia que existe aún una amplia agenda de estudios empíricos por efectuar para comprender cómo las relaciones interpersonales, la confianza, la reciprocidad y el compromiso entre actores son dimensiones en constante tensión con el deber ser y la función de imparcialidad con la que el mundo moderno exige actuar a los individuos, en tanto servidores públicos o miembros de una organización.

## **Conclusiones**

La palanca es claramente un mecanismo social informal generalizado en México. Forma parte de un proceso universal en cualquier sociedad: las personas se relacionan con otras personas, y esa relación se sustenta y se reproduce mediante dinámicas de reciprocidad. La reciprocidad puede ser instrumental, pero en general, las lógicas de reciprocidad son muy complejas en cuanto a lo valorativo y lo afectivo a la manera de Weber (2014), a las dinámicas del secreto

de Simmel (2014), y a las máscaras, símbolos y presentaciones cotidianas de Goffman (1999).

La palanca surge en una sociedad como la mexicana, que ha vivido procesos políticos arraigados donde las autoridades se asumen imparciales, pero no lo son de hecho. En este tipo de entornos, el lenguaje formal de la autoridad habla de equidad e imparcialidad, pero las autoridades son claramente parciales y poco respetuosas de las reglas formales mismas. Lo que Mungiu-Pippidi (2015) llama sociedades particularistas y Kurer (2005), sociedades discriminatorias.

En estas sociedades sirve de poco creer que las autoridades serán imparciales, por más que lo repitan en sus discursos y documentos oficiales. Las reglas del juego es que no lo sean: el juego real, el del día a día, es el de las influencias. Es en este contexto donde, probablemente, la palanca ha florecido en México. Porque es un juego que permite a las personas tener esperanzas —como de forma convincente muestra Nuijten (2003) en el México rural—: se pueden obtener los servicios y los beneficios por parte de las autoridades, aunque no se pertenezca a su círculo cerrado y privilegiado. ¿Cómo se puede acceder a esos servicios y beneficios? A través del uso adecuado de redes de conocidos. El uso de esas redes implica desde dinámicas de reciprocidad que pueden ser muy instrumentales (y llegar a ser en la práctica lógicas de soborno), hasta otras dinámicas más ambiguas de reciprocidad: “hoy por ti, mañana por mí”, por ejemplo.

Esta lógica intrincada de reciprocidad constituye un círculo dinámico y ampliamente efectivo: un círculo que se repite y se reproduce. Las diferentes lógicas de reciprocidad, muchas de ellas ambiguas, extienden la maraña de lenguajes y códigos que se aprenden en la práctica y se comparten de manera grupal, para crear diversas opciones para su uso, todas específicas de determinadas circunstancias y sectores.

Esto permite que existan islas de diversos grados de formalización de las palancas. En otras palabras, en determinadas circunstancias y con ciertos actores, las palancas pueden estar cuasi organizadas. No llegan a estar formalizadas, pero pueden estar cerca. La lógica de la reciprocidad de diversas palancas puede estar muy bien establecida y complejamente organizada. Su reproducción es, por lo tanto, sólida y permanente.

Esta cadena lógica de la palanca que la gente conoce y explica en los grupos

focales es un buen indicio de que la pista que liga esta práctica social con la corrupción parece sólida. Ya Nuijten y Anders (2007) han avanzado sobre la hipótesis de cómo, en diversas realidades sociales donde la imparcialidad y el particularismo permean la arena política y social, son estas lógicas como la palanca, la corrupción y la ilegalidad las que terminan siendo funcionales y positivas para que los grupos políticos se perpetúen en el control del ámbito político. Las palancas y la corrupción no son, entonces, prácticas y conductas “disfuncionales”, todo lo contrario, son el centro de la lógica de reproducción del poder. Vale la pena continuar con esta pista.

Por lo pronto, el presente estudio abona a la perspectiva que propone estudiar la corrupción de una manera más empírica y menos normativa. Es probable que al comprender la dinámica social y política de la corrupción se puedan construir mecanismos y políticas más acertados para transformar las bases sociales que la sostienen.

## Referencias

Arellano, D. y J. Hernández (2016), *Corrupción y denuncia*, México: Auditoría Superior de la Federación.

Bailey, J.R. (2001), “Avoiding God on the Job [Review of Spirit at Work]”, *Leadership Quarterly*, 12, pp. 367-368.

Barthes, R. (1971), *Elementos de semiología*, Madrid: Alberto Corazón Editor.

Blasco, J., A. López y S. Mengual (2010), “Validación mediante método Delphi de un cuestionario para conocer las experiencias e interés hacia las actividades acuáticas con especial atención al windsurf”, *Ágora*, 1, pp. 75-96.

Castor, B. (2002), *Brazil Is Not for Amateurs: Patterns of Governances in the Land of “jeitinho”*, Bloomington: Xlibris.

Crozier, M. y E. Friedberg (1990), *El actor y el sistema: Las restricciones de la acción colectiva*, México: Alianza Editorial Mexicana.

De Herdt, T. y J.P. Olivier de Sardan (eds.) (2015), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa*, Londres: Routledge.

Goffman, E. (1999), *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires: Amorrortu.

Holmes, L. (2015), *Corruption: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.

Ledeneva, A. (1998), *Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kurer, O. (2005), "Corruption: An Alternative Approach to its Definitions and Measurement", *Political Studies*, 53, pp. 222-239

Mauss, M. (2002), *The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies*, Londres: Routledge.

Mei-hui Yang, M. (1994), *Gifts, Favors and Banquets: The Art of Social Relations in China*, Cornell: Cornell University Press.

Mungiu-Pippidi, A. (2015), *The Quest for Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nuijten, M. (2003), *Power, Community and the State: The Political Anthropology of Organisation in Mexico*, Londres: Pluto Press.

Nuijten, M. y G. Anders (2007), *Corruption and the Secret of Law: A Legal Anthropological Perspective*, Farnham: Ashgate.

Pozo, L., J. Gutiérrez y C. Rodríguez (2007), "El uso del método Delphi en la definición de los criterios para la formación de calidad en animación sociocultural y tiempo libre", *Revista de Investigación Educativa*, 25, pp. 351-366.

Schedler, A. (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Sell-Trujillo, L. (2001), "Relating as Conocidos. Observing a Social Practice in an Island Context", tesis, London School of Economics.

Simmel, G. (2014), *Sociología: Estudios sobre las formas de socialización*,

México: FCE.

Tapia, E. y G. Zalpa (2011), “La corrupción a la luz de los dichos y refranes”, *Relaciones*, 32, pp. 21-65.

Varela-Ruiz, M., Laura Díaz-Bravo y R. García-Durán (2012), “Descripción y usos del método Delphi en investigaciones del área de la salud”, *Investigación en Educación Médica*, 1(2), pp. 90-95.

Weber, M. ([1947] 2014), *Economía y sociedad*, México: FCE.

Zalpa, G., E. Tapia y J. Reyes (2014), “‘El que a buen árbol se arrima...’ Intercambio de favores y corrupción”, *Cultura y Representaciones Sociales*, 9, pp. 149-176.

\* Profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE.

\*\* Coordinador Técnico en el Consejo de la Judicatura Federal.

\*\*\* Profesor asociado del CIDE.

\*\*\*\* Director de Evaluación, Asuntos del Profesorado y Orientación Educativa en el Colegio de Bachilleres (SEP).

<sup>1</sup> Por ejemplo, se aprecia a las personas que saben moverse en los intersticios de las reglas a través de palancas, pues saben obtener lo que desean y saben hacerlo de una forma efectiva y cuasi legítima.

<sup>2</sup> Con frecuencia, en el imaginario colectivo, la autoridad suele ser injusta.

<sup>3</sup> Los retos principales en la implementación de la técnica fueron: 1) evitar de manera directa o indirecta la afirmación de ideas preconcebidas, 2) promover la generación de una reflexión profunda y sin inhibir opiniones contrarias y 3) lograr un nivel de estabilidad y saturación adecuadas de información a través de cuestionamientos de tipo cualitativo.

<sup>4</sup> Esfuerzos incipientes en México son el trabajo de Tapia y Zalpa (2011), y Zalpa, Tapia y Reyes (2014).

<sup>5</sup> En estos casos es factible, incluso, generar racionalizaciones y explicaciones que socialmente justifiquen y brinden legitimidad a la intervención de la palanca.

## VI. Explorar espacios para la corrupción en los procesos de concesión

### Los casos de la Autopista Urbana Norte y el Bordo Poniente en la Ciudad de México

Manlio F. Castillo Salas,\* Pavel Gómez,\*\*

Lizbeth Rodríguez\*\*\* y Soledad Jarquín\*\*\*\*

#### **Introducción**

Las concesiones se consideran como un tipo de contrato celebrado entre instituciones del sector público (concedente) y agentes del sector privado (concesionario), mediante las cuales el gobierno transfiere el derecho de uso, aprovechamiento y explotación de un bien o la prestación de un servicio público. En general, el objeto de estos contratos es la prestación de un bien o servicio público, ya sea directamente a los usuarios, o indirectamente a través de la realización de obras o actividades que el Estado tiene originalmente encomendadas.

En la actualidad, las concesiones son un instrumento muy utilizado por los gobiernos, en todos los niveles; sin embargo, es preciso explorar con mayor detalle las formas concretas en que estas herramientas de gestión, su otorgamiento y regulación, generan espacios que pueden utilizarse para la comisión de actos de corrupción. El presente capítulo pretende contribuir a esta discusión, tomando como referencia dos casos de estudio en la Ciudad de México: el de la Autopista Urbana Norte y el de la IV Etapa del Relleno Sanitario Bordo Poniente.

El capítulo pretende resaltar que los contratos de concesión para la prestación de

servicios públicos pueden generar espacios y oportunidades para la ocurrencia de actos de corrupción, especialmente de tipo colusivo. Hasta ahora, tales espacios no se han identificado de manera adecuada y tampoco los administradores, gerentes públicos y diseñadores de políticas los han analizado ni corregido, pues parecen confiar en la fortaleza del diseño de los contratos de concesión y en el marco legal que regula estos instrumentos, sin tomar en cuenta que dichos contratos no pueden prever todas las situaciones y que las interacciones inter e intraorganizacionales, así como las inercias y negociaciones pre y posconcesión entre el gobierno y el concesionario pueden llevar a situaciones que podrían calificarse como actos de corrupción o, por lo menos, elevar el riesgo de caer en ellas.

De esta manera, los procesos de concesión (desde la publicación de las bases de la licitación hasta el otorgamiento y la regulación de los contratos) pueden ubicarse, casi de forma automática, dentro de la zona gris de la resbaladilla de la corrupción, de la que se habla en el capítulo II de esta obra, y constituyen un buen ejemplo de ella. En los procesos de negociación y regulación de este tipo de contratos, el riesgo de doblamiento y ruptura de las reglas está siempre latente, aunque no necesariamente llegue a producirse, como se explica a lo largo del texto.

El marco en el que se ubica este capítulo se explica en la segunda sección, donde se expone el vaciamiento del Estado, alentado, en parte, por los valores de la nueva gestión pública (NGP), y que ha resultado en una creciente participación de agentes privados en la prestación de servicios públicos. La sección siguiente expone las situaciones generales que pueden dar pie a que las concesiones abran oportunidades para la comisión de actos de corrupción, a saber, la falta de compleción de los contratos, las asimetrías de información, los problemas de agencia y el riesgo moral. La cuarta sección ejemplifica algunos de estos problemas con ayuda de evidencia internacional sobre el tema.

Como paso previo al análisis de los casos, se enumeran ocho elementos que, de acuerdo con la investigación, deben buscarse para encontrar indicios de comportamientos indebidos en el otorgamiento y operación de concesiones. Con base en estos elementos, la sección siguiente expone los casos de la Autopista Urbana Norte y del Relleno Sanitario Bordo Poniente, en la Ciudad de México, para resaltar los rasgos que generan espacios para posibles actos de corrupción y dudas sobre la licitud y legitimidad de ambos procesos de concesión. Por último, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones generales.

## El auge de las concesiones

La aparición del enfoque de “gestión” en la administración pública estuvo alentada, entre otras cosas, por las dificultades para mantener los grandes aparatos gubernamentales en el contexto de las crisis económicas del momento, el cuestionamiento de la sociedad respecto de la eficacia del funcionamiento del Estado y la necesidad de legitimar y justificar la existencia misma del Estado (Ramírez y Ramírez, 2010). A diferencia de la administración pública “tradicional”, la gestión pública adoptó ideas de la administración privada, como el liderazgo y las técnicas de gestión. Sin embargo, no logró solucionar los problemas que la habían animado. Al contrario, como señalan Arellano y sus colaboradores (2000), la actuación del Estado pareció conducirse sin un diagnóstico de los efectos negativos que podría generar la aplicación de mecanismos de gestión privados en el sector público, e.g., en los procesos de privatización.

Ante este panorama, la nueva gestión pública, considerada como una “reforma gerencialista” (Arellano et al., 2000) —es decir, basada en el principio de construir gobiernos modestos y eficientes, centrados en obtener resultados que fueran medibles—, pareció ser la respuesta para la crisis de legitimidad que permeaba en la administración pública, debido a que el aparato administrativo se percibía como incapaz de responder eficazmente a las demandas sociales (Cabrerero, 1997). El surgimiento de la NGP se vinculó así con otras cuatro megatendencias administrativas (Hood, 1991): 1) los intentos por frenar o revertir el crecimiento del gobierno, en términos de gasto público y contratación de personal; 2) el viraje hacia la privatización de empresas públicas y el alejamiento de las instituciones centrales de gobierno, con un énfasis renovado en la “subsidiariedad” en la prestación de servicios; 3) el desarrollo de la automatización, sobre todo en tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios públicos, y 4) el desarrollo de una agenda internacional cada vez más enfocada en cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental.

Como tendencia gerencialista, uno de los componentes doctrinales<sup>1</sup> de la NGP es el cambio hacia una mayor competencia en el sector público. Este viraje implica utilizar los mecanismos de mercado para la provisión de bienes y servicios públicos, por ejemplo, a través de contratos de plazo fijo o procedimientos de

licitación. Tales mecanismos amplían las posibilidades del gobierno para contratar agentes privados que se encarguen de la prestación de servicios públicos con el fin de satisfacer las necesidades de la población. Ramírez y Ramírez (2010) consideran que la privatización y la subcontratación de servicios públicos se encuentran entre las dimensiones específicas donde se concentran las prescripciones de la NGP, y es aquí donde se enmarca la tendencia creciente a delegar o concesionar en los agentes privados la producción y prestación de una amplia variedad de bienes y servicios públicos que hemos atestiguado en las últimas décadas.

Los contratos de concesión son instrumentos cada vez más utilizados por los gobiernos con el argumento de permitir un uso flexible y preciso de los recursos públicos —en particular cuando existe incapacidad técnica, material o financiera para proveer un bien o servicio en ciertos sectores—, para resolver problemas públicos de manera más eficiente, hacer frente a situaciones de mercados incompletos u otorgar mejores servicios. Este instrumento permite, en teoría, añadir capacidades y recursos de la iniciativa privada para atender necesidades o resolver problemas públicos bajo el control y la supervisión gubernamental. Además de que permiten la liberación de recursos del Estado, otras ventajas de las concesiones son el uso de nuevas tecnologías, la reducción de costos gubernamentales de operación y el aprovechamiento de la experiencia y la capacidad gerencial o técnica de las empresas.

En general, las motivaciones subyacentes al otorgamiento de concesiones son dos: 1) la reducción del déficit público originado por la prestación de bienes y servicios directamente por el gobierno, lo cual supone, en muchos casos, sustanciosas asignaciones de presupuesto para la construcción de infraestructura, su mantenimiento y los gastos corrientes que genera, y 2) la búsqueda de una mayor eficiencia en la provisión, en tanto que se espera que la acción de agentes privados genere la reducción de costos y la mejora en los resultados asociados con el suministro de bienes y servicios públicos.

No obstante, la producción conjunta de bienes y servicios públicos ha generado complejas relaciones de tipo agente-principal entre agencias gubernamentales y organizaciones privadas, dado que la autoridad se comparte y la responsabilidad tiende a dispersarse. Es común que, en este tipo de relaciones, surjan problemas de agencia, como 1) asimetrías de información, 2) presión por parte de agentes organizados políticamente para salir beneficiados en ciertos asuntos, 3) mayor complejidad para coordinarse y 4) dificultad para determinar responsabilidades y

rendir cuentas. Además, la delegación de autoridad hacia agentes no gubernamentales puede llevar, eventualmente, a la pérdida de legitimidad de la acción gubernamental, debido a que actos como la privatización o la subcontratación cambian la vía de provisión de los servicios públicos, pero no le retiran al Estado la responsabilidad final de la misma (Ramírez y Ramírez, 2010). En consecuencia, cuanto más alcance tengan los contratistas en un sistema privatizado, el gobierno conservará menos autoridad, pero seguirá siendo el responsable de velar por el bien común.

El fenómeno creciente de contratación de terceros ha llevado a un Estado vacío (hollow State), es decir, a una situación en la que los organismos gubernamentales dependen de otros (empresas, organizaciones no lucrativas u otras agencias gubernamentales) para la prestación de los servicios que antes producía y gestionaba directamente el gobierno, incluso de forma exclusiva (Milward y Provan, 2000). En este marco, si bien el Estado no transfiere su legitimidad al tercero contratado, sí le transfiere un grado de poder, además de que las relaciones que se generan en la asignación de las concesiones y la posterior regulación de los contratos abren espacios de oportunidad para prácticas de corrupción, en un entorno en el que, como ya se dijo, el gobierno está sujeto a fuertes presiones políticas y financieras, y es más difícil determinar responsabilidades, lo mismo que rendir cuentas.

México no ha sido ajeno a esta tendencia general (véase, Pardo, 2014, capítulo V). Inicialmente, el movimiento privatizador estuvo dirigido al abandono de las actividades más alejadas de la provisión de bienes y servicios básicos, como los transportes, los servicios financieros y las telecomunicaciones. Después, se concesionaron la construcción y la administración de carreteras, la generación de energía y la explotación petrolera. En la actualidad, cada vez es más frecuente la concesión de bienes y servicios públicos municipales básicos, como el suministro de agua y la recolección, manejo y disposición final de los residuos sólidos.

### **Cómo las concesiones abren oportunidades para actos de corrupción**

Desde una perspectiva sobre todo económica, la investigación sobre concesiones se ha enfocado en el estudio de las consecuencias de la adopción de estos

instrumentos en el campo de las políticas públicas y, en particular, en el análisis de los efectos del comportamiento de los agentes privados concesionarios sobre los resultados de las políticas. También se han examinado los mecanismos de regulación destinados a controlar el comportamiento estratégico de las empresas privadas involucradas en el suministro y la administración de bienes y servicios públicos.

La investigación coincide en que las oportunidades para la ocurrencia de actos de corrupción en los procesos de asignación y regulación de concesiones se generan, principalmente, por los problemas derivados de las asimetrías de información.<sup>2</sup> En la teoría de los contratos (o “de contratos incompletos”), la presencia de información parcial y asimétrica genera contratos incompletos, dado que es imposible prever todas las eventualidades susceptibles de presentarse durante la vigencia de un contrato que puede ser de muy largo plazo.

En la formulación del contrato, las partes acuerdan la transferencia de bienes o servicios a cambio de una contraprestación en determinadas circunstancias. Sin embargo, los actores son incapaces de predecir cada una de las contingencias que pueden alterar las circunstancias originales del acuerdo durante la vigencia del contrato (Sinisterra, 2017). En esta teoría se considera normal la existencia de riesgos e incertidumbres en contratos de mayor o menor plazo pues, además de las contingencias no previsibles, puede haber otras que, aun siéndolo, no se pueden incorporar en los contratos (Cooter y Ulen, 1998). Cuando la asignación de riesgos es más costosa que la asignación de pérdidas,<sup>3</sup> resulta más eficiente dejar, de manera consciente, ciertas lagunas en los contratos.

Además, es común que a los problemas de información se sumen problemas de agencia. En el caso específico de las concesiones, la teoría del agente-principal sugiere que el agente (i.e., el concesionario) tiene incentivos para ocultar información sobre su desempeño —por ejemplo, niveles de inversión y ahorros en costos de operación— al principal (i.e., el concedente), con la finalidad de maximizar su beneficio (Rogozinski y Tovar, 2000). El comportamiento estratégico del agente puede dar paso a renegociaciones del contrato, lo cual puede conducir a ineficiencias y, a veces, a ineficacias, como las relacionadas con el incumplimiento de los plazos de entrega del bien o servicio en cuestión.

Erroros en las especificaciones de las convocatorias para licitaciones o comportamientos oportunistas de los agentes, quienes presentan ofertas no realistas durante los procesos de licitación, materializan eventos no previstos que

conducen a renegociaciones. El otorgamiento de concesiones a los oferentes que presentan los proyectos más baratos son ejemplos frecuentes que dan origen a renegociaciones necesarias para salvar la viabilidad de los proyectos públicos. Como señala De Brux (2010: 78), en estos casos, “la parte pública está en una posición desventajosa. Debido a la presión política [...] el gobierno no puede romper con el operador y seleccionar a otro, puesto que esto sería, primero, costoso, y enseguida la confesión de una falla”, lo cual pone al actor privado en una posición privilegiada para extraer beneficios adicionales de la renegociación.

En una relación de agente-principal, el agente también puede ocultar información al principal respecto de la manera en que desempeña las labores a las que está obligado por el contrato, transfiriendo al principal los riesgos y costos de las consecuencias de su actuación (Weimer y Vining, 2010). Tal situación se denomina riesgo moral.

El riesgo moral puede minimizarse mediante incentivos que hagan depender las ganancias del agente de sus costos, con lo que la estructura de incentivos del principal estaría promoviendo el esfuerzo del agente para ser más eficiente al reducir sus costos, es decir, a comportarse como si estuviera operando en un mercado competitivo (Rivera, 2004). Una manera de lograr esto es que la regulación esté dirigida a que el agente sea propietario de los activos con que se produce o provee el bien o servicio en cuestión. En el supuesto de la existencia de riesgo moral en los contratos de concesión, el enfoque de derechos de propiedad señala que, al ser propietario de los activos, es de esperarse que el agente ponga más empeño en el cumplimiento del contrato, con lo que los resultados que se obtengan serán más eficientes. Desde esta perspectiva, el propietario de los activos<sup>4</sup> tendría el derecho de decidir cómo resolver las eventualidades no previstas en el acuerdo inicial (Sinisterra, 2017).

En síntesis, los principales conflictos que la investigación identifica en el otorgamiento y operación de las concesiones se relacionan con las asimetrías de información y los problemas de agencia; estas situaciones se traducen en contratos incompletos, renegociaciones y riesgo moral. La presencia de algunos de estos problemas no equivale necesariamente a la ocurrencia de actos de corrupción; sin embargo, como muestra la sección siguiente, circunstancias concretas asociadas con estos problemas abren espacios que los actores gubernamentales y privados pueden aprovechar para llevar a cabo actos de corrupción.

## Concesiones y corrupción

Desde el punto de vista jurídico, el desempeño de las concesiones está determinado por los mecanismos regulatorios que las rigen. Cuanto más sólido sea el marco institucional y más adecuadas al caso concreto sean las disposiciones especificadas en los contratos, las concesiones serán más completas, estarán mejor controladas y, en consecuencia, su funcionamiento estará más ajustado a los principios de eficiencia y eficacia.

Sin embargo, suele pasarse por alto el hecho de que en el otorgamiento de concesiones y en otros procesos de subcontratación coexiste más de una relación agente-principal (Radin y Posner, 2010), independientemente de la falta de capacidad de los gobiernos para ejercer un control efectivo sobre el desempeño de los concesionarios. El concedente es, a su vez, el agente en otra relación establecida con las legislaturas, con el jefe del Ejecutivo o con la sociedad misma. En este papel, es de esperarse que los servidores públicos involucrados también desempeñen un comportamiento estratégico en la búsqueda de sus propios intereses (rent seeking). Por lo tanto, las acciones de control y supervisión gubernamental se ven comprometidas si está en el interés de los gestores públicos buscar beneficios para sí mismos.

Dada la complejidad que surge de la existencia de varias relaciones de agencia en la transferencia de funciones gubernamentales al sector privado, los mecanismos regulatorios para garantizar el control del desempeño de los agentes privados en las concesiones se vuelven menos efectivos. Tampoco basta con incorporar todas las disposiciones tendientes a hacer que los contratos sean lo más completos posible. La presencia de múltiples agentes-principales plantea la necesidad de pensar no sólo en las estructuras de incentivos para obtener del concesionario un comportamiento eficiente, sino que se requerirá, además, la formulación de incentivos que garanticen el comportamiento deseado del propio concedente, es decir, de las agencias gubernamentales.

Existen varios ejemplos de cómo la presencia de contratos incompletos, comportamientos oportunistas de las partes o problemas de riesgo moral llevan a renegociaciones de los contratos de concesión y a la búsqueda de rentas económicas extraordinarias, de beneficios políticos por parte de los gobiernos, o de ambas cosas. Hall y Lobina (2004), por ejemplo, ponen énfasis en el

comportamiento estratégico de las corporaciones concesionarias y en cómo ese comportamiento influye en las decisiones de política pública en ciertos sectores. Las organizaciones concesionarias, naturalmente maximizadoras de ganancias y con el objetivo de obtener el mayor retorno posible de sus inversiones, tienen fuertes incentivos para evitar el “riesgo de falla” (Hall y Lobina, 2004). Con estos propósitos, los agentes privados utilizan técnicas que los ayudan a maximizar sus beneficios: entre ellas las prácticas de corrupción. Hall y Lobina (2004) analizan diversos casos de concesiones, tanto en Europa como en África, América y Asia, en los que compañías concesionarias y autoridades fueron encontradas culpables de dar o recibir sobornos o contribuciones a campañas electorales a cambio del otorgamiento de concesiones, o bien por proporcionar concesiones a familiares o amigos de funcionarios.

Un caso común de corrupción se produce en los contratos de construcción de infraestructura pública para el suministro de un servicio determinado, con la garantía de que tal servicio será proporcionado a los usuarios a cambio del pago de una tarifa determinada. Estos contratos se conocen como build-operate-transfer (BOT). Desde la perspectiva económica, “el esquema BOT requiere que el principal dé incentivos al agente para que le revele toda la información, a fin de que el principal pueda regular de forma adecuada la conducta del agente” (Rogozinski y Tovar, 2000: 111).

Sin embargo, Hall y Lobina (2004) dicen que en la operación de los BOT se han observado comportamientos indebidos que consisten en considerar tarifas tan altas (e.g., de suministro de agua o peajes carreteros) que, desde la celebración de los contratos, es previsible que los usuarios no podrán pagarlas, ya que estos preferirán buscar sustitutos como el uso de carreteras libres de cuotas o el suministro de agua por parte de otras compañías, en el caso de que existan. Como los contratos suelen estar garantizados por el gobierno para el caso de que el concesionario no reciba los retornos esperados, este no asume el riesgo de demanda. Así, aunque los usuarios no consuman ni paguen el servicio, el Estado tiene que cargar con la obligación de pago a la empresa. En estos escenarios, cuando las tarifas establecidas en los contratos son suficientemente altas como para adelantar la posibilidad de que la demanda prevista no se cumpla, la colusión entre concedentes y concesionarios es altamente probable.

Hall (1999) coincide en que la corrupción es una práctica común asociada al otorgamiento de concesiones, incluso en países desarrollados. El autor rechaza la idea de que la corrupción esté relacionada con la laxitud política y cultural de las

sociedades, y propone que, más bien, se deriva de los enormes incentivos económicos que generan los procesos de cuasi privatización. Estas prácticas van desde las más frecuentes como los sobornos, pasando por ciertos abusos de poder, hasta las malversaciones de fondos, los pagos para tener conocimiento de las condiciones ofrecidas por empresas rivales en las licitaciones y la creación de cárteles de empresas, que se reparten los contratos de concesión en determinadas regiones.

Otras investigaciones confirman que las renegociaciones de los contratos de concesión suelen estar asociadas con escenarios de corrupción y con comportamientos oportunistas de los agentes, quienes buscan rentas extraordinarias. De Brux (2010) sostiene que, aun cuando las renegociaciones pueden tener el propósito válido de cubrir lagunas derivadas de la celebración de contratos incompletos, también suelen contemplar inversiones no previstas en el contrato original, las cuales pueden estar orientadas a maximizar el beneficio individual de los agentes en el corto plazo.

En un estudio sobre corrupción y renegociaciones de concesiones en los sectores de agua y transportes en cinco países de América Latina, Guasch y Straub (2007) llegan a conclusiones similares. Guasch y Straub (2007) encuentran, por una parte, que aspectos institucionales como la existencia de un órgano regulador durante el otorgamiento de la concesión y la buena calidad de las instituciones (bajos niveles de corrupción, Estado de derecho y burocracias de alta calidad) están asociados con menores tasas de renegociación. Por otro lado, los autores observan también que la existencia de un órgano regulador y el uso de licitaciones para asignar los contratos se presentan casi siempre en escenarios con niveles bajos de corrupción. Además, señalan que las renegociaciones de concesiones se vuelven más probables después de un periodo de elecciones, debido a que los nuevos gobiernos pueden usar las renegociaciones para cambiar acuerdos de los que originalmente no fueron parte y que, por lo tanto, no les permiten extraer rentas.

A partir de los puntos centrales mencionados hasta aquí, la siguiente sección sistematiza los principales elementos que, de acuerdo con la investigación, permiten detectar espacios propicios para la comisión de actos de corrupción en el otorgamiento y operación de concesiones. En esta parte se proveen pistas concretas para la identificación de acciones potencialmente indebidas que convendría investigar con profundidad, con el fin de esclarecer si en efecto estimulan o son el resultado de prácticas de corrupción colusiva.

## **Exploración de indicios de corrupción en los procesos de concesión: Qué y dónde buscar**

La bibliografía muestra que lo más importante para analizar la corrupción en el otorgamiento y la regulación de concesiones es identificar las oportunidades que el entramado legal y el funcionamiento de las organizaciones pueden dejar para la ocurrencia de ese tipo de actos; es decir, deben buscarse las condiciones que crean espacios (voluntaria o involuntariamente) para la corrupción durante los procesos de concesión. Puesto que los objetos de las concesiones son de naturaleza pública, pueden hallarse pistas de irregularidades en los contratos, acuerdos o disposiciones legales que les dan forma, así como en las organizaciones que crean o aprovechan los espacios para la corrupción. Los principales elementos que deben analizarse para buscar posibles rastros de corrupción en las concesiones son los que se enumeran enseguida.

### **Cláusulas excesivamente tipificadoras**

Estas cláusulas pueden encontrarse en las convocatorias, bases, justificaciones o exposiciones de motivos de la concesión, así como en la historia del surgimiento del problema que pretende abordarse a través de la misma. Que sean excesivamente tipificadoras se refiere a que dibujan rasgos tan específicos del potencial concesionario (o del bien o servicio concesionado) que parecen dirigidas a disminuir la capacidad de competencia de otros agentes y a elegir a uno de ellos en particular. Tal característica sugiere que los actos de corrupción pueden darse ex ante (Samuel, 2009), es decir, mediante un acuerdo previo que defina, por ejemplo, al ganador de la licitación antes de que esta se lleve a cabo. En estos casos, el procedimiento legal formal sólo se realiza para guardar las apariencias.

### **Poca competencia y transparencia en los procesos de concesión**

La falta de competencia y transparencia en los procesos de licitación, así como en el otorgamiento y la regulación de las concesiones son indicios de posibles actos de corrupción. El bajo impulso a la competencia entre diferentes postores (en los procedimientos de licitación, por ejemplo) o el autodescartere entre ellos es un síntoma de que las condiciones que se solicitan para ganar la concesión están

dirigidas sólo a ciertas organizaciones o agentes, y a que no existe igualdad de condiciones para la entrada de otros actores. En el mismo sentido, la falta de transparencia y de publicidad sobre el progreso de la implementación de las concesiones las vuelve objeto de sospechas de corrupción de tipo colusivo (Amaral, Saussier e Yvrande-Billon, 2009). Como puede apreciarse, estas situaciones suelen estar muy asociadas con las cláusulas tipificadoras descritas en el punto anterior.

Casar (2015) sostiene que las conductas poco éticas de las empresas en los procesos de licitación en México suelen ser de dos tipos: o se presentan ofertas ficticias para favorecer a la empresa que previamente se acordó que ganaría, o bien las ofertas que no son de la empresa elegida ex ante se descalifican con algún pretexto. Por otro lado, también puede presentarse un fenómeno de cartelización, es decir que las empresas se pongan de acuerdo para repartirse los contratos públicos o para establecer turnos entre ellas con la finalidad de que todas obtengan, en el momento en que les corresponda, la asignación de los contratos, en detrimento de los principios de competencia que orientan las licitaciones (Hall, 1999).

#### **Cláusulas irregulares en los contratos de concesión**

Se refiere a disposiciones por debajo de los estándares, que no sean explicables por la naturaleza del contrato o del servicio concesionado; obligaciones o sanciones laxas en el cumplimiento de ciertos puntos del contrato (Carberry, 2006) y estipulaciones que tiendan a otorgar amplios beneficios a los concesionarios o capacidad para ajustar o renegociar tarifas y costos. Puesto que, en ocasiones, el contrato de concesión puede contener información técnica compleja, y el público no siempre tiene el conocimiento necesario para encontrar y juzgar ciertas distorsiones, la revisión de un tercero experto en el tipo de contrato en cuestión puede ser útil para detectar y encontrar argumentos que permitan distinguir si la convocatoria o el contrato están sesgados a favor de cierto actor o actores privados.

#### **La existencia de un intermediario entre la relación agente-principal**

Este punto se refiere a la presencia de un modelo tipo principal-supervisor-agente. Hay dos argumentos sobre lo que puede ocurrir cuando se presenta una relación como esta. Uno de ellos es que este modelo tiende a desalentar la colusión ex post entre el supervisor y el agente (debido a que sería más fácil

encontrar posteriormente pruebas de un soborno u otro tipo de intercambio), pero se incrementan las probabilidades de colusión ex ante entre ambos (Samuel, 2009). Esta idea apunta a que la existencia de un organismo regulador (supervisor) separado de las instancias que toman las decisiones (principal) no es condición suficiente para evitar la corrupción colusiva, como sugiere otra parte de la investigación (OCDE, 2013a, 2013b; Engel, Fischer y Galetovic, 1997).

El otro argumento es que la introducción de un supervisor genera nuevas subrelaciones agente-principal entre los actores involucrados, lo cual, además de volver más complejo el escenario, puede generar otras posibilidades de corrupción. Por ejemplo, la presencia de un supervisor puede provocar que el concesionario tenga incentivos para intentar sobornarlo o que ambos, supervisor y agente, se coludan para ocultar información al principal.

#### **La existencia de reglas locales particulares**

En ocasiones, los gobiernos subnacionales tienen normas diferentes de las disposiciones nacionales para la asignación y regulación de concesiones, lo cual puede ser un indicio de que existen redes de colusión locales. De acuerdo con Neudorfer y Neudorfer (2014), la existencia de reglas compartidas, que permiten una mejor supervisión por parte de las autoridades nacionales, reducen la corrupción política de tipo colusivo a escala local, entre la que se encuentra la corrupción asociada con las concesiones. Por el contrario, la existencia de reglas locales particulares es un síntoma de posibles arreglos específicos entre actores para obtener beneficios privados, dejando a un lado el bienestar público.

#### **Bienes o servicios “de experiencia” como objetos de la concesión**

Los bienes o servicios “de experiencia” son aquellos cuya calidad no puede conocerse con certeza hasta que se implementan. En los contratos para que los particulares produzcan bienes o servicios públicos, la falta de certeza de los funcionarios sobre la calidad del producto, antes de la contratación del particular y de la prestación del bien o servicio, puede llevar a colusiones entre los agentes públicos y privados. Tanaka y Hayashi (2016) muestran que, con el fin de asegurar la calidad de los bienes públicos, los funcionarios pueden actuar de manera sesgada y delegar la responsabilidad en proveedores con mejor reputación o que tienen (o aparentan tener) mayor conocimiento sobre el tema.

#### **Los antecedentes del comportamiento de los licitantes o concesionarios**

Los antecedentes sobre el comportamiento de los entes privados en acuerdos, licitaciones o concesiones previas proporcionan información relevante para prever su comportamiento en licitaciones o contratos futuros. Por un lado, se espera que los agentes privados que han cumplido de manera satisfactoria con contratos anteriores lo sigan haciendo en el futuro. De hecho, existe evidencia de que el gobierno tiende a favorecer acuerdos con este tipo de actores (Tanaka y Hayashi, 2016). Es previsible que ocurra lo mismo en el caso contrario, es decir, que empresas que han incurrido en actos de corrupción o en incumplimientos de sus obligaciones contractuales lo sigan haciendo en el futuro, sobre todo si no reciben sanciones adecuadas y siguen teniendo acceso a licitaciones y concesiones.

### **Las renegociaciones**

Aunque las renegociaciones posteriores a la firma del contrato de concesión pueden considerarse como evidencia de una falla de implementación que debe corregirse, la ausencia de mecanismos eficaces de corrección o sanción deja espacio para que el contrato y quienes lo contrajeron continúen en sus puestos y lo renegocien, dando oportunidad para que los actores públicos o privados extraigan rentas u otros beneficios a partir del nuevo acuerdo (De Brux, 2010). Es más probable que esto suceda en países con debilidades institucionales y donde los órganos reguladores no son suficientemente independientes del poder político.

Por otro lado, e incluso sin problemas de fortaleza institucional, los cambios de gobierno pueden incentivar la búsqueda de renegociaciones por parte de las agencias gubernamentales. Como se planteó al final de la sección anterior, Guasch y Straub (2007) encuentran que las renegociaciones de contratos se vuelven más probables en periodos poselectorales, debido a que los nuevos gobiernos, al no haber formado parte de los acuerdos originales, pueden mostrarse dispuestos a renegociar con el fin de obtener rentas extraordinarias a partir de una concesión ya existente.

Todas estas señales indican posibles espacios para la corrupción, sobre todo de tipo colusivo, pero en ningún caso se puede concluir que existe corrupción sólo por la presencia de alguna o algunas de estas características. Para determinar la ocurrencia de un acto de corrupción suele ser necesaria una revisión a fondo de cada contrato de concesión, sus antecedentes y consecuencias. También hay que resaltar que no es necesario encontrar todas estas señales para sospechar de un

caso de corrupción; dependiendo del caso, una sola de ellas puede constituir un indicio importante de algún acto indebido en el otorgamiento y la regulación de concesiones.

## **En pos de las señales: ¿Hubo corrupción en las concesiones de la Autopista Urbana Norte y en la IV Etapa del Relleno Sanitario Bordo Poniente?**

Con la finalidad de tener un acercamiento empírico a los elementos que sugieren la presencia de posibles actos de corrupción en el diseño, otorgamiento y desempeño de las concesiones, se resolvió seleccionar al menos dos contratos para analizarlos con la perspectiva de los ocho puntos detallados en la sección anterior. La búsqueda de casos partió de la elección de una jurisdicción subnacional: la Ciudad de México.

En los últimos años, la Ciudad de México ha sido el escenario de asuntos polémicos relacionados con contrataciones y otorgamientos de concesiones, en contra de los cuales ha habido incluso manifestaciones de la sociedad civil. Casos como el del Corredor Chapultepec o de los contratos para que agentes privados construyan y operen estacionamientos como el de la Plaza de la República (ubicado debajo del Monumento a la Revolución) y el del centro comercial denominado Parque Delta, dan cuenta de la importancia de las concesiones como instrumento para involucrar al sector privado en la construcción de infraestructura pública y la prestación de bienes y servicios en la capital mexicana.

El paso siguiente fue elegir dos casos de concesiones otorgadas por el Gobierno del Distrito Federal (GDF).<sup>5</sup> El primero se trata de la concesión para la construcción y operación de la Autopista Urbana Norte (AUN). En los últimos años, la ciudad ha entregado diversas concesiones para la construcción, operación y mantenimiento de vialidades. Para 2017, la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, adscrita a la Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad, reporta la vigencia de cuatro concesiones de importantes vialidades: la Vía Rápida Poetas, el Distribuidor Vial San Jerónimo-Muyuguarda, la AUN y el Arco Norte o Libramiento Norte de la Ciudad de México.

El segundo caso seleccionado —menos común que el anterior—es la concesión

de residuos sólidos urbanos en la IV Etapa del Relleno Sanitario Bordo Poniente (RSBP). Este caso fue elegido por varias razones, en primer término, se trata de una concesión de servicios cuyo tipo no está documentado por la bibliografía revisada. Por otra parte, en México aún no está extendida la concesión de residuos sólidos urbanos con el propósito de extraer gas metano y generar energía que, más tarde, adquirirá el propio gobierno local. Además, después de que se otorgara esta concesión, entró en funciones un nuevo gobierno, lo que permitió observar si hubo renegociaciones del contrato y en qué sentido se produjeron.

La AUN y el RSBP son casos con características ideales para analizar empíricamente las señales que sugieren la presencia de espacios de corrupción en las concesiones. Desde luego, la sola identificación de alguna o algunas de dichas señales no es suficiente para hacer afirmaciones sobre la existencia de corrupción en dichos procesos de concesión. El análisis realizado en esta sección es un acercamiento pionero al tema y pretende establecer una conexión inicial entre la teoría y los casos seleccionados.

En las subsecciones siguientes se presenta el análisis de los procesos de concesión de la AUN y el RSBP, tomando como referencia los elementos de la sección anterior que aplican a cada uno.<sup>6</sup> No obstante, hay dos puntos que merecen una aclaración antes de entrar a la exposición de los casos.

El primero es que la existencia de reglas locales particulares aplica para ambos. En la Ciudad de México, la regulación de las concesiones es de carácter local, y se basa en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal. Asimismo, los procedimientos de licitación se efectúan de conformidad con la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y su Reglamento. En general, cada estado del país tiene su propia normatividad en la materia, lo cual dificulta el control y seguimiento por parte de una instancia externa, ya que prácticamente cada entidad es autónoma en este tipo de actos y se autorregula cuando los lleva a cabo. A esto hay que añadir las reglas informales que se crean con el tiempo respecto de la interacción entre los actores locales. Sumadas a la normatividad legal, estas reglas configuran un régimen de regulación específico para cada estado o ciudad del país.

En segundo lugar, en ambos casos, la evidencia que sugiere que hay un intermediario entre la relación agente-principal es muy general. Es decir, si se considera que el ciudadano es el principal, las agencias gubernamentales son el

supervisor y el actor privado es el agente, los dos casos pueden caer en el supuesto de que supervisor y agente se coluden para engañar al principal: esta característica está en el centro de la definición de corrupción colusiva. En tal sentido, una limitación del análisis es que ni los contratos de concesión (principal fuente de evidencia empírica de este capítulo) ni la información adicional relacionada con ellos proporcionan datos suficientes para encontrar una relación más aterrizada y concreta tipo principal-supervisor-agente en cada contrato. A pesar de eso, los elementos encontrados en el análisis siguiente proporcionan indicios suficientemente sólidos para pensar en posibles actos de corrupción en los procesos de concesión estudiados, que ameritarían una revisión exhaustiva por parte de las autoridades.

### **El caso de la Autopista Urbana Norte**

Debido a la necesidad de contar con vialidades suficientes y operadas de manera eficiente en la Ciudad de México, el 6 de abril de 2010 se publicó la Convocatoria número 002/2010 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para la Licitación Pública Nacional Número 30001106-002-10. El propósito de la licitación era el otorgamiento de una concesión para el uso, aprovechamiento, explotación y administración de una vía construida por el concesionario en el tramo comprendido entre el Distribuidor Vial San Antonio y el límite entre el Estado de México y el Distrito Federal, sobre el Boulevard Manuel Ávila Camacho, a la altura de la Calzada Parque de Chapultepec. Esta vía se conocería comúnmente como Autopista Urbana Norte.

Después de llevar a cabo las etapas del procedimiento de licitación, la empresa ganadora de la concesión fue OHL, Concesiones de México, S.A. de C.V. En los párrafos que siguen se exploran algunos espacios susceptibles de albergar actos de corrupción en este proceso de concesión.

### *Competencia y transparencia*

Un procedimiento de Licitación Pública Nacional comprende, en sus etapas, la celebración de al menos una Junta de Aclaraciones entre la autoridad y los interesados en obtener la concesión. En esta etapa, la dependencia convocante da respuesta a las dudas que los interesados tengan respecto de la convocatoria y las bases de la licitación publicadas. Las dudas pueden referirse a algún requisito solicitado o a cláusulas que parezcan poco claras para los participantes.

En el caso de la AUN, la celebración de la Junta de Aclaraciones correspondiente tuvo lugar el 20 de abril de 2010. A la reunión asistieron tres empresas interesadas en participar en el concurso: 1) OHL, Concesiones de México, S.A. de C.V., 2) Promotora del Desarrollo de América Latina, S.A. de C.V. y 3) Controladora de Operaciones de Infraestructura, S.A. de C.V.

Las empresas mencionadas presentaron 124 preguntas relacionadas con la convocatoria, para que fueran respondidas por la autoridad durante la junta realizada con ese propósito. Este tipo de reuniones forma parte de los mecanismos para difundir información sobre los requerimientos de la convocatoria, proporcionar transparencia al proceso y resolver las dudas de los interesados. La información proporcionada por la autoridad debe ser equitativa, dado que el objetivo es que las empresas estén en condiciones de presentar las mejores posturas posibles al concurso, de manera que la autoridad pueda elegir entre las opciones mejor integradas.

No obstante, la institución convocante, es decir la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, decidió suspender la Junta de Aclaraciones del 20 de abril, argumentando que debía dar contestación de forma sistemática y funcional a las preguntas, acción que realizó tres días después. Casi un mes más tarde, el 18 de mayo, se realizó el acto de presentación y apertura de las propuestas técnicas. En este evento sólo se recibieron la propuesta técnica y la económica de la empresa OHL, Concesiones de México, S.A. de C.V., dado que las otras dos empresas presentaron un escrito para disculparse por no continuar con el procedimiento de licitación, aparentemente porque, después de que la convocante respondiera sus preguntas, se dieron cuenta de que no podrían cubrir los requisitos exigidos por las Bases de la Licitación. A propósito de este punto, el Gobierno de la Ciudad de México se ha negado a dar información sobre las preguntas realizadas por las empresas interesadas y las respuestas que la autoridad les entregó. Por último, se abrió la única propuesta recibida y se determinó que OHL cumplía con lo establecido en las Bases de la Licitación.

La falta de transparencia en la información proporcionada a las empresas, así como el autodescarte de dos de ellas para la construcción de la AUN en la etapa de presentación de propuestas técnicas y económicas, sugieren que el proceso de licitación no fue equitativo para todos los participantes, en menoscabo de la competencia que debe privar en este tipo de procedimientos. La ausencia de quejas por este tipo de situaciones ante el órgano de control correspondiente puede explicarse por el temor de los licitantes a no ser considerados en

licitaciones posteriores.

### *Cláusulas irregulares en el contrato de concesión*

En el contrato de concesión de la AUN, un punto ilustra de manera ejemplar la presencia de amplios espacios para la ocurrencia de actos de corrupción. En la cláusula decimotercera del contrato otorgado a OHL, se detallan los criterios y montos base para las tarifas que se cobrarán en la autopista, así como los mecanismos para su modificación, con el fin de evitar incrementos arbitrarios en las cuotas por parte del concesionario.

Después de describir todas las particularidades referidas al tema de las tarifas, en la cláusula señalada existe un párrafo cuya ambigüedad pone en entredicho todos los criterios técnicos expuestos antes, y otorga a la autoridad y a los concesionarios un amplio margen para actuar discrecionalmente en los ajustes tarifarios. El párrafo señala textualmente:

Independientemente de lo estipulado en los párrafos anteriores [i.e., los criterios técnicos], cuando las condiciones sociales lo permitan y el desempeño económico y operativo de la Vía Concesionada así lo justifique, con base en los estudios de soporte respectivos, la Dependencia Auxiliar [del Gobierno del Distrito Federal] podrá autorizar que la Concesionaria incremente en términos reales los montos máximos de las Tarifas Promedio Base aplicables (Oficialía Mayor de la Ciudad de México, 2 de febrero de 2017).

Como se verá más adelante, esta cláusula ha permitido incrementos constantes y justificados de manera insuficiente en las tarifas de la AUN, en perjuicio de los usuarios.

### *Antecedentes del ganador de la concesión*

Una de las historias que ilustra el comportamiento de algunos licitantes para obtener contratos de concesión es la de la empresa española Abrascón Huarte Laín (OHL). Esta empresa, junto con Ingenieros Civiles Asociados (ICA) e Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina (IDEAL), son las constructoras que continúan dominando el mercado carretero en México, a pesar

de los sonados escándalos relacionados con actos de corrupción en los que se han visto involucradas.

La empresa OHL, en particular, se vio envuelta, hace poco, en sospechas de corrupción en relación con la concesión del Viaducto Bicentenario, en el Estado de México. Tales sospechas se fundan en grabaciones de supuestas conversaciones realizadas en enero de 2015 entre empleados de la compañía española y funcionarios del gobierno mexicano. En las grabaciones se deja ver que hubo arreglos entre la empresa y el gobierno estatal para incrementar las tarifas carreteras y así cubrir los sobrecostos en la construcción del Viaducto Bicentenario, además de que se habla de supuestos sobornos al entonces secretario de Comunicaciones del Estado de México. Por otro lado, también hay grabaciones que sugieren que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes proporcionaba información a OHL sobre las licitaciones de carreteras, antes de que la autoridad hiciera públicas las bases de los concursos (Sánchez, 2016; Arteaga, 2015; Beauregard, 2016, 2015).

Estos antecedentes, que nunca se aclararon de manera satisfactoria, ni a favor ni en contra de los involucrados, hacen al menos sospechar de la legalidad y la legitimidad de las asignaciones a OHL. A pesar de ello, esta empresa continuó obteniendo concesiones en diversos estados mexicanos para la construcción y mantenimiento de infraestructura. Es decir que, sin importar su historial, los gobiernos estatales y el federal siguieron favoreciéndola con contratos, dejando abierta la sospecha de posibles colusiones, sobornos u otro tipo de intercambios, que son muy factibles de ocurrir dentro de la red de relaciones que dichos gobiernos han creado con la empresa.

### *Renegociaciones*

En el caso de la AUN, el tema de las renegociaciones se advierte con claridad en el incremento de las tarifas de peaje. Como señala la cláusula decimotercera del título de concesión, existe una tarifa de inicio, una tarifa promedio base y un cuadro de tarifas previamente establecido, pero también está claro que la empresa tiene un amplio margen —junto con la autoridad— para poder realizar ajustes a las tarifas ya acordadas.

Entre 2015 y 2016, la AUN fue la vialidad que mostró las mayores alzas en cuotas de peaje promedio de todas las concesiones carreteras del Grupo OHL, pese a que mostró también el crecimiento más grande en aforo vehicular. Entre

los dos años referidos, la AUN presentó siete actualizaciones en sus tarifas, sin que las autoridades explicaran el hecho. Para 2017 el panorama no había cambiado, y el incremento en las tarifas de peaje era notorio, como señala una nota de El Universal:

El caso más dramático de incremento de tarifas en el área metropolitana de la capital se ha dado en la Autopista Urbana Norte que pasó de una tarifa original de 1.32 pesos a 5.12 pesos por kilómetro esto es un incremento de 288% de 2011 a la fecha [...] El problema no sólo estriba en que estas son tarifas excesivamente altas incluso en comparación internacional, sino que el número y monto de sus incrementos se dan con absoluta opacidad. En este asunto de las concesiones carreteras no parecen existir contratos que salvaguarden el interés público ni mucho menos que protejan a los usuarios de las autopistas de los abusos que han venido sufriendo (García, 2017).

Este punto permite observar que las condiciones estipuladas en el contrato de concesión, respecto de las tarifas, son suficientemente ambiguas<sup>7</sup> para poder justificar los incrementos de precio casi por cualquier razón que la concesionaria considere conveniente. En el mismo sentido, el Gobierno de la Ciudad de México tiene incentivos para permitir estos aumentos, que le significan mayores ingresos por contraprestaciones y derechos.

#### **El caso de la IV Etapa del Relleno Sanitario Bordo Poniente**

Con el fin de efectuar el cierre y la clausura definitiva de la IV Etapa del Relleno Sanitario Bordo Poniente, el 6 de septiembre de 2011, la Comisión Nacional del Agua (Conagua) otorgó al GDF el título de concesión número 13MEX108929/26EEDA11, por el cual le permitía gestionar la superficie ocupada por el relleno sanitario durante un plazo de 30 años. De acuerdo con el citado título, esa concesión podía ser subconcesionada o arrendada y el terreno podía ser usado para “el secuestro, explotación y aprovechamiento de biogás, ubicado en el inmueble que [generarán] los residuos sólidos urbanos propiedad del Gobierno del Distrito Federal y, en su caso, la generación de energía eléctrica” (Secretaría de Obras y Servicios Públicos [SOS], 2016).<sup>8</sup>

Después de la publicación de la Declaración de Necesidad de concesionar la obra, el 27 de febrero de 2012, el GDF publicó la Convocatoria número 001/2012 para la Licitación Pública número LP/GDF/SOS/DGSU/CONCESIÓN/001/2012. El ganador del procedimiento licitatorio fue el consorcio integrado por: BMLMX Power Company, S.A.P.I. de C.V., Energía Sur de Europa, S.L., Tegner, S.L., RAMP Carbón de México, S.A. de C.V., JCH Inversión Redituable, S.A. de C.V., CLP Organogas, S.L. e Iberaltec, S.A. de C.V. Una vez que se dio a conocer el resultado, el consorcio se constituyó en la empresa Sistemas Eléctricos Metropolitanos, S.A.P.I. de C.V., y el 7 de noviembre de 2012, el GDF, a través de la SOS, otorgó a Sistemas Eléctricos Metropolitanos el título de concesión respectivo. Al igual que como ocurre en el caso de la AUN, en el otorgamiento de esta concesión hay signos de posibles comportamientos colusivos entre las autoridades del Distrito Federal y los concesionarios, que serán planteados en las líneas siguientes.

### *Cláusulas tipificadoras, competencia y transparencia*

Durante el proceso licitatorio del RSBP, siete empresas adquirieron las Bases de la Convocatoria. El costo de las mismas era de 250 000 pesos y estuvieron a la venta del 29 de marzo al 4 de abril de 2012. Sin embargo, sólo tres de las empresas presentaron propuestas técnica y económica y, durante la apertura de las propuestas técnicas, se determinó desechar una ellas, porque no presentó la declaración de su estructura de capital (SOS, 2016).

Las otras cuatro empresas declinaron su participación en el proceso de licitación. Una de ellas no manifestó los motivos de su renuncia y las otras tres señalaron los siguientes motivos principales para retirarse: 1) todas coincidieron en señalar que las existencias de gas hacían económicamente inviable el proyecto, debido a que no se alcanzaría a generar la cantidad de energía que las Bases de la Licitación solicitaban, 2) el Gobierno del Distrito Federal no proporcionó “estudios actualizados sobre la presencia de cloruros en los lixiviados como parte de los documentos de la licitación, a fin de determinar con exactitud la tecnología adecuada para el proyecto, así como los costos relacionados con el uso de dicha tecnología” (SOS, 2016), 3) el criterio de desempate consistente en el menor costo de clausura beneficiaba a propuestas “que se [ajustaran] a lo mínimo indispensable pero que, con seguridad, comprometerían el éxito tanto ambiental como social” (SOS, 2016) del proyecto y 4) la carga para todos los miembros del consorcio de ser corresponsables de la oferta era excesiva, por lo que se volvía “inviable integrar la experiencia de proveedores serios pero que no

están dispuestos a asumir el riesgo de referencia, y menos cuando su participación es muy pequeña” (SOS, 2016). En especial respecto de los incisos tres y cuatro, las empresas renunciando dejan ver que el diseño de las bases es inadecuado, o que posiblemente está sesgado para que sólo ciertas empresas acepten tales condiciones. La crítica a las cláusulas asociadas con estos dos puntos también alerta sobre posibles problemas de implementación que la autoridad decidió ignorar pero que, en efecto, se presentaron más adelante.

El hecho de que el consorcio ganador no haya expuesto las mismas observaciones que las otras empresas licitantes, y que considerara en su propuesta una amplia disponibilidad de gas y capacidad financiera (que después resultó no tener), sugiere la posibilidad de flujos indebidos de información o colusión preventiva para dejar fuera a posibles competidores. También cabe la posibilidad de que el consorcio adecuara su propuesta a los requerimientos de la Convocatoria, aun sabiendo que no podría cumplirlos, para renegociar el contrato de forma ventajosa, una vez obtenida la concesión. Esta práctica es común en los procesos de licitación y, en este caso concreto, las empresas del consorcio ganador tenían ventaja sobre el GDF en términos de conocimiento especializado sobre el tema, incluyendo la información sobre costos. Baste decir que, una vez que fue otorgado el título de concesión correspondiente a las empresas ganadoras, los mecanismos de control y de supervisión en la implementación han sido casi inexistentes, debido a que el GDF no cuenta con personal suficiente ni especializado en el área.

### *Bienes o servicios “de experiencia”*

La bibliografía identifica como “bienes de experiencia” aquellos cuya calidad no se conoce hasta que se implementa. En estos casos, la autoridad suele temer una implementación inadecuada del proyecto, por lo que su aversión al riesgo hace que le otorgue al concesionario (experto) un mayor margen de maniobra en la manipulación del contrato de concesión y en sus modificaciones futuras (Tanaka y Hayashi, 2016). Esto es lo que pareció ocurrir con el proyecto del RSBP.

El relleno sanitario se puede considerar dentro de la categoría de bienes de experiencia, puesto que las concesiones para el aprovechamiento de biogás y la generación de energía en rellenos sanitarios no son frecuentes en México. En el caso particular del GDF, las autoridades no contaban con experiencia en este tipo específico de infraestructura y contratos.

De acuerdo con las Bases de la Licitación y la concesión proporcionados por la SOS del GDF, la concesión de residuos sólidos del Bordo Poniente consistía en dos etapas generales que el concesionario debía desarrollar: el procedimiento de clausura del sitio, y la captura y aprovechamiento del biogás. El programa de trabajo presentado por el concesionario indicaba que la clausura estaría lista en agosto de 2014 (Anexo 5 de la concesión). Además, el título de concesión señalaba que las obras de clausura estarían listas en septiembre del mismo año (Sigler, 2015).

Las actividades de extracción del biogás se iniciarían cuando se hubiera concluido la etapa de clausura definitiva del relleno. Una vez que la concesionaria notificara la terminación de la clausura, sería “responsable del diseño, la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de la Infraestructura de Aprovechamiento necesaria para la Extracción del Biogás y el Aprovechamiento del Biogás” (SOS, 2016), que cumpliría con los objetivos de 1) reducir los efectos negativos de la emisión de biogás a la atmósfera mediante su aprovechamiento, 2) asegurar que las concentraciones de contaminantes del aire serían menores a los límites máximos permisibles y 3) evitar la generación de impactos ambientales.

De acuerdo con una nota de prensa del periódico Crónica, de fecha 29 de septiembre de 2016, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) otorgó la autorización necesaria para el inicio de los trabajos en octubre de 2014. No obstante, la empresa solicitó una prórroga de tres años para el inicio del proyecto, la cual le fue concedida el 28 de julio de 2016.

Tanto la convocatoria como el título de concesión indicaban que el objeto principal de la concesión consistía en la clausura del relleno sanitario y en la extracción y aprovechamiento del biogás generado por los residuos sólidos. Sin embargo, antes de que el aprovechamiento pudiera comenzar, debería llevarse a cabo el procedimiento de clausura del relleno. Ahora bien, de acuerdo con el director general de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat, el relleno sanitario aún no había sido ocupado por la empresa en septiembre de 2016, a pesar de que la entrega de los residuos se realizó en noviembre de 2012. De lo anterior se deduce que, en septiembre de 2016, aún no comenzaban siquiera los trabajos de clausura previos al inicio del aprovechamiento del biogás. El mismo funcionario atribuyó la dilación de los trabajos a la falta de recursos financieros de la empresa.

De los retrasos en el inicio del proyecto se derivaron problemas adicionales, como el agotamiento del gas metano presente en el sitio. La propuesta técnica de la empresa indicaba que sus proyecciones de recuperación del gas comenzaban en el año 2012 y señalaba que la capacidad de generación y captura irían disminuyendo progresivamente durante el periodo de 25 años de la concesión. Sin embargo, tales proyecciones referían que, aún en el año 2038, se esperaba cierta capacidad de recuperación.

En contraste, en una nota periodística del 22 de abril de 2016, y después de que se dio publicidad a una acusación relativa a la utilización de gas natural, en lugar de llevar a cabo el aprovechamiento del metano (Sigler, 2015), el representante de la empresa Sistemas Eléctricos Metropolitanos justificó el uso de gas natural para la generación de energía al señalar que “el gas metano en el relleno sanitario se [terminaría] en aproximadamente una década, para una concesión que obtuvieron en noviembre de 2012 y que contempla[ba] un periodo de 25 años” (Méndez, 2016). Es decir, que los cálculos que la empresa presentó para obtener el título de concesión estaban muy alejados de la realidad, a pesar de que en el Anexo 7 de la concesión la propuesta dice que la cuantificación estimada del gas era la más conservadora.

La controversia sobre la cantidad de biogás en el caso del Bordo Poniente, así como la cantidad de energía eléctrica que se podía generar con él sugiere: a) que el GDF y las autoridades involucradas mintieron deliberadamente para hacer más atractivo el proyecto, o b) que no conocían con certeza esa información. La primera opción parece poco probable, dado que las empresas interesadas y sus expertos pronto se darían cuenta del engaño, pero la segunda opción sugiere que el GDF optó por otorgar la concesión al grupo de empresas que parecía tener mayor experiencia en el tema, aun cuando no cumplían con los requisitos de solvencia económica que demandaban las Bases de la Licitación. Tal acción generó costos importantes por los retrasos en la implementación del proyecto y el cumplimiento de sus objetivos.

Sistemas Eléctricos Metropolitanos obtuvo un gran poder de negociación a partir de la firma del contrato, consiguió prórrogas debido a sus dificultades financieras, y trató de aprovechar el gas natural en lugar del metano. En vista de la incapacidad regulatoria del GDF, las acciones de la empresa concesionaria modificaron, en los hechos, los objetivos principales de la concesión, es decir, la clausura del relleno sanitario y la captura del metano.

## *Renegociaciones*

Cuando se otorgó la concesión de residuos sólidos del Bordo Poniente, se previó que la inversión a realizar sería de 2 121 millones de pesos (Sigler, 2015; Barrios, 2016). Respecto de los problemas de financiamiento de la empresa ganadora, el representante de la concesionaria manifestó que, debido a las peticiones de las autoridades de la ciudad para acelerar la generación de energía, la propuesta inicial se modificó respecto del tamaño de la planta generadora y la planta de lixiviados. Ante este panorama, la inversión inicial tuvo que ser mayor y la empresa concesionaria tuvo que recurrir a la banca de desarrollo para que aportara la mitad de los recursos necesarios. Al final, se esperaba una inversión total de 4 600 millones de pesos (Méndez, 2016), más del doble de lo propuesto originalmente.

A pesar de que las declaraciones del representante de la concesionaria señalan la realización de modificaciones al proyecto original, consistentes en la ampliación del proyecto y el aumento de la inversión originalmente prevista, en su respuesta de fecha 7 de febrero de 2017 a la solicitud de información número 0107000023217, la SOS no informó de tales modificaciones, sino que se limitó a señalar lo siguiente, respecto del avance del proyecto: “Se han desarrollado los trámites respectivos, solicitado y obtenido los permisos y autorizaciones normativos tanto en el contexto ambiental como en el de generación de energía eléctrica ante las autoridades respectivas. A la fecha, se da cumplimiento al tratamiento de lixiviados conforme a Norma, dado que se capturan y se reintegran al sitio confinándolos en el propio relleno sanitario” (SOS, 2017).

Las modificaciones al proyecto, de la mano con la exigencia de las autoridades para acelerar la generación de energía, sugieren la presencia de renegociaciones solicitadas por el gobierno. Tales renegociaciones las llevó a cabo una nueva administración de la Ciudad de México, distinta de la que otorgó la concesión, lo cual está en línea con lo que previene la investigación. La pregunta aquí es si las renegociaciones buscan mayor control y transparencia en el funcionamiento de la concesión, o si se trata de modificaciones que pretenden obtener más rentas para el gobierno, por vía del cobro de derechos.

## **Conclusiones**

La utilización de concesiones como instrumento para gestionar bienes y servicios públicos en México ha crecido de manera importante en las últimas décadas. No obstante, persiste un vacío de investigaciones sobre el tema, que se vuelve cada vez más importante de atender, no sólo por la propia expansión en el uso de estos instrumentos, sino porque las concesiones se emplean en un marco organizacional que se caracteriza por la opacidad, el cumplimiento incierto del marco legal, los escasos mecanismos de control y altos niveles de discrecionalidad en la toma de decisiones. Estas características contribuyen a abrir espacios para que los procesos de otorgamiento y regulación de las concesiones se pueblen de actos de corrupción (especialmente colusiva) o, al menos, de sospechas de que dichos actos ocurren todos los días, minando la confianza del público y de los agentes privados sobre la legalidad y eficiencia de los contratos signados para la provisión de bienes y servicios públicos.

Los casos de las concesiones son un buen ejemplo de las zonas grises de la resbaladilla de la corrupción, de la que se habla en el capítulo II de esta obra. La imposibilidad de especificar todas las posibles situaciones en los contratos, aunado a problemas de agencia y riesgo moral, incrementan la probabilidad de que los huecos inevitablemente abiertos en los procesos de concesión sean susceptibles de ocuparse por redes de actores en las que las prácticas de corrupción colusiva se han incluso normalizado. No es que estas zonas grises lleven forzosamente a corrupción, pero el riesgo de caer en ella está siempre latente.

La investigación señala que los espacios para la corrupción pueden abrirse antes del otorgamiento de las concesiones, durante la asignación del contrato y en las etapas posteriores de regulación y renegociación. En este capítulo se han distinguido ocho elementos centrales a considerar en la búsqueda de actos de corrupción en estos procesos, a saber: cláusulas excesivamente tipificadoras, poca competencia y transparencia en los procedimientos de concesión, cláusulas irregulares en los contratos, la presencia de intermediarios en la relación agente-principal, la existencia de reglas locales particulares, la naturaleza de los bienes “de experiencia”, los antecedentes del concesionario y, por último, las renegociaciones de los contratos. Estos puntos pueden servir como una guía general para que funcionarios y ciudadanos presten atención a las “zonas de riesgo” más susceptibles de corrupción en procesos de concesión específicos.

No obstante, es necesario enfatizar que estas señales no están presentes en todos los casos, y que no puede generalizarse que el hallazgo de ciertos rasgos en

alguno o algunos de los elementos mencionados equivalga necesariamente a la presencia de actos de corrupción. Para detectar con certeza los actos de corrupción suele ser precisa una revisión profunda de cada caso particular. Hay que tomar en cuenta que, entre las señales que deben buscarse, algunas son de carácter muy general, por ejemplo, el tipo de normas legales (locales o nacionales) para la regulación de las concesiones.

Una recomendación adicional para evitar la captura de las agencias públicas debido a su falta de conocimiento y experiencia en el tema objeto de la concesión es que las autoridades se auxilien de terceros expertos para disminuir la probabilidad de que las empresas proponentes obtengan ventaja en la imposición de sus condiciones, como ocurrió en el caso del RSBP. Asimismo, para disminuir la percepción negativa que se tiene de los procesos de concesión en México, los gobiernos locales y el federal podrían comenzar por mejorar la transparencia de tales procesos, e incentivar la apertura y la competencia entre un mayor número de agentes privados para la prestación de bienes y servicios públicos.

Entre los casos revisados, el de la IV Etapa del Relleno Sanitario Bordo Poniente es de particular importancia debido a que, dado el contexto del caso, se puede considerar un “bien de experiencia” sobre el que aún hay mucho que aprender. El cambio de gobierno, las renegociaciones, la naturaleza de la concesión, la ausencia de un órgano regulador eficaz y el poder adquirido por la empresa concesionaria, gracias a la falta de experiencia de la autoridad en la materia, han limitado el funcionamiento y la supervisión adecuada del contrato, así como del cumplimiento de los objetivos originales de la concesión.

Por otra parte, el proceso de concesión de la AUN fue distinto. En este caso se aprecian posibles evidencias de colusión, no sólo entre los agentes públicos y privados, sino también entre las empresas licitantes, que parecen estar de acuerdo en renunciar a ciertos contratos en el presente para obtener otros en el futuro, es decir, en repartirse en el tiempo las diversas concesiones puestas a concurso por el gobierno.

La evidencia presentada en ambos casos no es concluyente respecto de la presencia de actos de corrupción. La intención del análisis de los casos — además de ilustrar los elementos sobre corrupción encontrados en la bibliografía — ha sido generar dudas razonables sobre posibles comportamientos indebidos que pudieron haber tenido lugar en ciertos puntos concretos de los procesos de

concesión. El hallazgo de estos “focos rojos” sugiere que, tanto el caso del RSBP como el de la AUN, requieren una revisión minuciosa y profunda, con el fin de determinar con certeza si existieron o no actos de corrupción, puesto que, en ambos, la forma de proceder del gobierno y los particulares, la información oficial y el contexto en que cada proceso se produjo dejan una gran incertidumbre sobre la legalidad y la limpieza de las concesiones y generan cuestionamientos sobre la conveniencia de su uso.

La principal limitación de este análisis fue la obtención de información que diera cuenta de los actos indebidos que pudieron presentarse a lo largo de los procesos de concesión porque, como es natural suponer, es información que los involucrados tratan de ocultar, por eso las principales fuentes de evidencia son los contratos de concesión, algunas solicitudes de información relacionadas con estos, así como información hemerográfica que ayuda a describir el contexto en el que las concesiones se adjudicaron, regularon y renegociaron. Aun con estas restricciones, se encontraron elementos clave para cuestionar la legalidad y limpieza de los casos estudiados.

Para terminar, hay al menos dos líneas generales de investigación que se pueden sugerir a partir de los hallazgos aquí expuestos. La primera se relaciona con la necesidad de sistematizar la información sobre los procesos de licitación y concesión en diferentes arenas políticas, con el propósito de integrar bases de datos que permitan análisis cuantitativos y cualitativos robustos, así como la prueba de hipótesis sobre el funcionamiento de estos instrumentos. En segundo término, dentro de los espacios de incertidumbre que se abren en los procesos de concesión, es preciso profundizar en los factores que determinan que tales espacios acaben (o no) por dar pie a actos indebidos.

## **Referencias**

Amaral, M., S. Saussier y A. Yvrande-Billon (2009), “Auction Procedures and Competition in Public Services: The Case of Urban Public Transport in France and London”, *Utilities Policy*, 17, pp. 166-175.

Arellano, D., J. Gil, J. Ramírez y A. Rojano (2000), “Nueva gerencia pública en acción: Procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”, *Revista del*

CLAD Reforma y Democracia, 17.

Arellano, D. y J. Hernández (2016), *Corrupción y denuncia: La denuncia como instrumento social: Sus retos* (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas), México: Auditoría Superior de la Federación.

Benalcázar, J.C. (2008), “La naturaleza jurídica de las relaciones entre los usuarios de los servicios públicos y los concesionarios”, en D. Cienfuegos y L.G. Rodríguez (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México: UNAM, pp. 55-78.

Brewer-Carías, A.R. (2008), “El proceso de huida y de recuperación del derecho administrativo”, en D. Cienfuegos y L.G. Rodríguez (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México: UNAM, pp. 79-134.

Cabrero, E. (1997), *Del administrador al gerente público: Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, México: INAP.

Calafel, J.E. (1996), “Teoría general de la concesión”, *Jurídica: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 26, pp. 215-224.

Carberry, C.A. (2006), “Symptoms of Corruption and Union Denials”, *Trends in Organized Crime*, 9(4), pp. 35-38.

Casar, M.A. (2015), *México: Anatomía de la corrupción*, México: CIDE, IMCO.

Cooter, R. y T. Ulen (1998), *Derecho y economía*, México: Fondo de Cultura Económica.

De Brux, J. (2010), “The Dark and Bright Sides of Renegotiation: An Application to Transport Concession Contracts”, *Utilities Policy*, 18, pp. 77-85.

Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic (1997), “¿Cómo licitar una concesión vial urbana?”, *Estudios Públicos*, 67, pp. 1-38.

*Gaceta Oficial del Distrito Federal (2009), Declaratoria de necesidad de otorgamiento de la concesión (11 de diciembre).*

*Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010), Convocatoria número 002/2010*

*para la Licitación Pública Nacional Número 30001106-002-10 (6 de abril).*

*Gaceta Oficial del Distrito Federal (2011), Declaratoria de necesidad para el otorgamiento de una concesión para el aprovechamiento, extracción y secuestro del biogás que generan los residuos sólidos urbanos, y en su caso la generación de energía eléctrica para fines de abastecimiento, en el Relleno Sanitario Bordo Poniente IV Etapa (19 de diciembre), disponible en:  
[http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/4eec1d0023a3f.p](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4eec1d0023a3f.p)*

*Gaceta Oficial del Distrito Federal (2012), Convocatoria número 001/2012 para la Licitación Pública número LP/GDF/SOS/DGSU/CONCESIÓN/001/2012 (27 de febrero), disponible en:  
[http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/4f4b11b43d8b3.p](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4f4b11b43d8b3.p)*

Guasch, J.L. y S. Strab (2007), “Corruption and Concession Renegotiations: Evidence from the Water and Transport Sectors in Latin America”, *Utilities Policy*, 17, pp. 185-190.

Hall, D. (1999), “Privatisation, Multinationals, and Corruption”, *Development in Practice*, 9(5), pp. 539-556.

Hall, D. y E. Lobina (2004), “Private and Public Interests in Water and Energy”, *Natural Resources Forum*, 28, pp. 268-277.

Hood, C. (1991), “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69, pp. 3-19.

Hood, C. y M. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Aldershot: Dartmouth.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (2011), Declaratoria de necesidad para el otorgamiento de una concesión para el aprovechamiento, extracción y secuestro del biogás que generan los residuos sólidos urbanos, y en su caso la generación de energía eléctrica para fines de abastecimiento, en el Relleno Sanitario Bordo Poniente IV Etapa. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (19 de diciembre), disponible en:  
[http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/4eec1d0023a3f.p](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4eec1d0023a3f.p)

Ley General de Bienes Nacionales (2004), *Diario Oficial de la Federación* (20 de mayo), disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267_010616.pdf)

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal (1996), Gaceta Oficial del Distrito Federal (23 de diciembre), disponible en: [http://www.pa.cdmx.gob.mx/assets/SIPOT/32\\_Ley\\_Regimen\\_Patrim\\_Serv\\_Pub.1](http://www.pa.cdmx.gob.mx/assets/SIPOT/32_Ley_Regimen_Patrim_Serv_Pub.1)

Milward, H. y K. Provan (2000), “Governing the Hollow State”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp. 359-380.

Neudorfer, B. y N.S. Neudorfer (2014), “Decentralization and Political Corruption: Disaggregating Regional Authority”, *Publius: The Journal of Federalism*, 45(1), pp. 24-50.

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013a), “Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure”, *International Transport Forum Round Tables*, 151, París: OECD Publishing/ITF.

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013b), “Methods for Allocating Contracts for the Provision of Regional and Local Transportation: Round Tables on Competition Policy, DAF/COMP(2013)12”, París: OCDE.

Oficialía Mayor de la Ciudad de México (2016), Solicitud de acceso a la información pública realizada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, con número de folio 0114000311116 (27 de octubre).

Oficialía Mayor de la Ciudad de México (2017), Solicitud de acceso a la información pública realizada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, con número de folio 0114000036117 (2 de febrero).

Oficialía Mayor de la CDMX, Dirección General de Patrimonio Inmobiliario. Obligaciones de Transparencia, Concesiones, disponible en: <http://www.transparencia.cdmx.gob.mx/oficialia-mayor-del-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico/entrada/2214>

Pardo, M.C. (2014), *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*, México: El Colegio de México.

Radin, B.A. y P. Posner (2010), “Policy Tools, Mandates and Intergovernmental Relations”, en R.F. Durant, *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press.

Ramírez, E. y J. Ramírez (2010), “Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública: Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno”, en D. Arellano (coord.), Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuesto por resultados en América Latina, México: Miguel Ángel Porrúa/ Cámara de Diputados/CIDE.

Rivera, E. (2004), “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas”, *Gestión y Política Pública*, XIII(2), pp. 309-272.

Rogozinski, J. y R. Tovar (2000), “Concesionamiento de infraestructura a particulares: El caso del Programa Nacional de Autopistas 1989-1994 en México”, en R. Tovar Landa, *Lecturas en regulación económica y política de competencia*, México: ITAM/Miguel Ángel Porrúa.

Samuel, A. (2009), “Preemptive Collusion among Corruptible Law Enforcers”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 71, pp. 441-450.

SOS, Secretaría de Obras y Servicios Públicos (2012), Convocatoria número 001/2012 para la Licitación Pública número LP/GDF/SOS/DGSU/CONCESIÓN/001/2012. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (27 de febrero), de disponible en: [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/4f4b11b43d8b3.p](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4f4b11b43d8b3.p)

SOS, Secretaría de Obras y Servicios Públicos (2016), Expediente de Licitación Pública número LP/GDF/SOS/DGSU/CONCESIÓN/001/2012. (Consultado en las oficinas de la dependencia, mediante autorización recibida en respuesta a la solicitud de información pública número 0107000140916.)

SOS, Secretaría de Obras y Servicios Públicos (2017), Oficio de respuesta a la solicitud de información número 0107000023217 (7 de febrero).

Sinisterra, M. (2017), “Marco regulatorio y efectividad de las alianzas público-privadas en infraestructura de carreteras: Un análisis del desarrollo carretero en Colombia, Chile, México y Perú”, tesis doctoral, CIDE.

Tanaka, S. y S. Hayashi (2016), “Collusion between Public Procurers and Suppliers in the Context of Japan’s Public Procurement: The Role of the Risks of ‘Unsuccessful Procurement’”, *Journal of Public Procurement*, 16(3), pp. 291-311.

Weimer, D.L. y A.R. Vining, A. R. (2010), Policy Analysis: Concepts and practice, Boston: Longman.

#### Referencias hemerográficas

Alcántara, A. (2016), “OHL sube 11% tarifa en Autopista Urbana Norte y 4% en Supervía Poniente”, El Financiero (1 de septiembre), disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/ohlsube-11-tarifa-en-autopista-urbana-norte-y-en-supervia-poniente.html>

Aldaz, P. (2016), “Se cuaduplican tarifas para usar segundos pisos de CDMX”, El Universal (7 de noviembre), disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/11/7/secuaduplica-tarifas-para-usar-segundos-pisos-de-cdmx>

Arteaga, J. (2015), “Viaducto Bicentenario, un escándalo mortal para OHL”, Forbes (18 de mayo), disponible en: <https://www.forbes.com.mx/viaducto-bicentenario-un-escandalo-mortal-para-ohl/>

Barrios, R. (2016), “Ebrard concesionó planta para explotar biogás a una empresa sin dinero”, Crónica (20 de septiembre), disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/986763.html>

Beauregard, L. (2015), “OHL se desploma en Bolsa por una supuesta trama de corrupción”, El País (14 de mayo), disponible en: [http://economia.elpais.com/economia/2015/05/07/actualidad/1430985700\\_07707](http://economia.elpais.com/economia/2015/05/07/actualidad/1430985700_07707)

Beauregard, L. (2016), “José Andrés de Oteyza deja la presidencia de OHL México”, El País (29 de abril), disponible en: [http://economia.elpais.com/economia/2016/04/29/actualidad/1461957826\\_43354](http://economia.elpais.com/economia/2016/04/29/actualidad/1461957826_43354)

García, S. (2017), “El abuso en los peajes”, El Universal (10 de marzo) disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/samuel-garcia/cartera/2017/03/10/el-abuso-en-los-peajes>

Méndez, E. (2016), “Bordo Poniente generará energía a principios de 2019”, Excelsior (22 de abril), disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/04/22/1088159#imagen-4>

Sánchez, G. (2016), “OHL: más de la mitad de sus inversiones en el país, con

gobiernos del PRI”, Aristegui Noticias (28 de enero), disponible en:  
<http://aristeguinoicias.com/2801/mexico/negociosohl-mas-dela-mitad-de-su-inversion-en-el-pais-con-gobiernos-del-pri/>

Sigler, E. (2015), “‘Tiran a la basura’ plan para dar luz al GDF con residuos”, El Financiero (6 de agosto), disponible en:  
<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/tiran-a-la-basura-plan-para-dar-luzal-gdf-con-residuos.html>

Valle, A. (2015), “Pese a escándalo, OHL sube más peaje de segundo piso”, El Financiero (31 de mayo), disponible en:  
<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/pese-a-escandalo-ohl-sube-mas-peajede-piso.html>

\* Profesor asociado de la División de Administración Pública del CIDE.

\*\* Profesor asociado de la División de Administración Pública del CIDE.

\*\*\* Subdirectora de Evaluación de Estudios Fiscales en la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la CDMX.

\*\*\*\* Directora de Área en la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

<sup>1</sup> De acuerdo con Hood (1991), los siete componentes doctrinales de la NGP son: 1) la gestión profesional activa en el sector público, 2) estándares y mediciones explícitos del desempeño, 3) un mayor énfasis en controles de resultados, 4) el cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público, 5) la orientación hacia una mayor competencia en el sector público, 6) el hincapié en

las prácticas administrativas del sector privado y 7) el énfasis en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos.

<sup>2</sup> La mayoría de los enfoques económicos, como la teoría de los contratos, la de agente-principal y la economía de la regulación parten de este supuesto. Otros enfoques que retoman parte de este argumento son la teoría de los costos de transacción y la teoría de los híbridos organizacionales, las cuales también tienen vinculación con el análisis de desempeño de las concesiones (Sinisterra, 2017).

<sup>3</sup> Los costos de asignación de pérdidas son iguales al costo de la pérdida descontado por la probabilidad de que la pérdida ocurra. La asignación de riesgos y pérdidas suele analizarse bajo el concepto de costos de transacción (Cooter y Ulen, 1998).

<sup>4</sup> Rogozinski y Tovar (2000: 110) señalan que los mayores incentivos para la renegociación de contratos los tiene “la parte que no ha incurrido en costos hundidos”.

<sup>5</sup> En algunas ocasiones se hará alusión al Distrito Federal, dado que esa era la denominación oficial de la Ciudad de México cuando ocurrieron los procesos de concesión bajo estudio.

<sup>6</sup> Debe enfatizarse que no es necesario encontrar evidencia de todos los indicios que señalan la posible presencia de actos de corrupción. La naturaleza de cada caso, así como los agentes involucrados en cada uno de ellos, hacen que algunos elementos sean más o menos importantes en determinados procesos de concesión.

<sup>7</sup> Véase el inciso “Cláusulas irregulares en el contrato de concesión” de esta sección.

<sup>8</sup> Las cursivas son nuestras.

## VII. Corrupción y organización policiaca en la Ciudad de México (1997-2012), una aproximación organizacional

Alejandro Vega\*

### **Introducción**

La corrupción y el desprestigio han sido elementos consustanciales a la organización policiaca. De acuerdo con datos de la asociación civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (s.f.), en una escala de uno a cinco (1-5), donde uno es igual a nada corrupto y cinco es igual a extremadamente corrupto, la policía obtuvo un puntaje de 4.6, para colocarse, junto con los partidos políticos, en el primer lugar de las instituciones más corruptas del país. En esta misma línea, los datos de la encuesta aplicada por el Centro de Opinión Pública de la Universidad del Valle de México y el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) (2017) rebelaron que la palabra “policía”, en 35 por ciento de los casos, se asocia a la palabra corrupción, en 13 por ciento, a inseguridad y en 20 por ciento, a miedo, ineficiencia, desconfianza y prepotencia. Estos ejercicios estadísticos no son más que botones de muestra de la desconfianza y poca legitimidad que goza la policía entre la población.

Pero la corrupción no sólo es un tema de percepción. Distintos trabajos académicos han dado cuenta de ello. Algunos han documentado los pagos para definir el ingreso y los ascensos en las corporaciones policiacas (Arteaga, Medina y López, 1998); otros, en cambio, han identificado la colusión con el crimen organizado (Astorga, 2005; Davis, 2006, Sabet, 2012), así como la aceptación cotidiana de sobornos y la extorsión (Arteaga, Medina y López, 1998; Naval, 2006; Suárez de Garay, 2009), pero la corrupción no compete exclusivamente a la policía. Como identifica Sabet (2012), la ciudadanía no sólo es víctima sino coproductora, al beneficiarse de ella: al evitar una multa, eludir

una detención o continuar con una actividad irregular. Así, desde un punto de vista macro, podríamos decir que la institución policial en México no es más que el reflejo de un contexto político, social, económico y cultural donde las reglas formales no son más que marcos generales a partir de los cuales se negocia, se regatea, se extorsiona, se colude y, gracias a eso, los individuos o grupos obtienen beneficios.

Frente a estos datos y con la hipótesis expresada antes, conviene preguntarse, ¿cuál ha sido la postura gubernamental frente a la corrupción policiaca?, ¿qué lugar ocupa este tema entre las prioridades del gobierno?, ¿qué acciones se han implementado para combatirla? Para empezar el tratamiento de estos cuestionamientos en este capítulo se analiza la reforma policiaca emprendida por los gobiernos de la Ciudad de México durante el periodo 1997-2012. Como terreno de investigación, la capital del país ofrece condiciones interesantes; durante el periodo definido, la ciudad ha sido gobernada por la misma fuerza política: el Partido de la Revolución Democrática (PRD), lo que supondría cierta continuidad en sus programas y acciones de gobierno. Además, la seguridad pública ha sido uno de los asuntos de política más sensibles para los habitantes de la ciudad. A lo largo de la década de 1980, pero sobre todo en la de 1990, los capitalinos vieron cómo se incrementaban los índices de delincuencia de manera significativa. Durante esos años (como hoy), la desconfianza y el miedo se apoderaron de los habitantes de la ciudad. En ese contexto de creciente desconfianza, la policía se colocó, en no pocas ocasiones, del lado de las causas y no de las soluciones del problema de seguridad pública.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la corrupción policiaca durante el periodo mencionado, desde una postura organizacional. El análisis parte de la organización policiaca y toma en consideración las restricciones formales, las prácticas informales y la influencia que ejerce el medio ambiente en su funcionamiento. Aunque en el texto se hace mención de la policía judicial, la investigación se centra en los distintos cuerpos de policía adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México. El análisis no incluye juicios sobre el desempeño.

El caso que se analiza en este capítulo presenta, al mismo tiempo, algunos de los elementos que caracterizan la corrupción de tipo colusivo. En primer lugar, muestra la existencia de reglas informales paralelas al marco legal, que regulan la conducta de los integrantes de las organizaciones policiacas en la Ciudad de México. En segundo, permite observar la socialización de las prácticas de

corrupción, a través de “hermandades” que comparten códigos de comportamiento, los cuales se transmiten a los nuevos miembros de la corporación. Por último, el caso exhibe el fracaso de las medidas instrumentales e institucionales (i.e., reformas legales, incentivos, adopción de buenas prácticas, etc.) para disminuir la corrupción, debido a que las autoridades han ignorado el funcionamiento profundo de la organización y las costumbres fuertemente arraigadas en los cuerpos policiacos.

Para la elaboración del texto se utilizaron distintos materiales. En primera instancia se aplicaron seis entrevistas semidirigidas a profundidad a ex policías (cuatro) y funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública (dos). También se realizó una revisión sistemática de los periódicos Reforma y La Jornada y la revista Proceso. Lo anterior se complementó con información oficial generada por las administraciones analizadas y la revisión de la bibliografía especializada.

El texto se divide en tres grandes secciones. En la primera se realiza una breve exposición de los elementos teóricos de las perspectivas instrumental, cultural e institucional de las organizaciones. En la segunda se presenta una síntesis de los antecedentes históricos y contextuales de la policía de la Ciudad de México desde sus orígenes hasta el inicio de la alternancia. Mientras que en la tercera se presentan los hechos más sobresalientes que ocurrieron en los gobiernos de Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard en materia de política de seguridad pública y de combate a la corrupción. Las conclusiones de este primer acercamiento señalan que, en el combate a la corrupción, se han privilegiado estrategias instrumentales y el seguimiento de referencias provenientes del extranjero, soslayando los valores y las costumbres organizacionales.

## **La caja de herramientas de la teoría de la organización**

Para abordar el estudio de la corrupción en la policía, el documento retoma la perspectiva organizacional. Parte del principio de que, para entender este fenómeno, es necesario entender el funcionamiento práctico de la corporación estructurada a partir de restricciones y lineamientos formales, prácticas y tradiciones internas consolidadas a lo largo de los años y al mismo tiempo influida por su contexto y medio ambiente institucional. Esta manera de percibir al fenómeno organizacional responde a tres grandes tradiciones, mismas que de

manera sintética se pueden englobar en las corrientes instrumental, cultural e institucional (Christensen et al., 2007).

Para la perspectiva instrumental, las organizaciones son herramientas a través de las cuales sus líderes o, en su defecto, un conjunto de actores, negocian y articulan sus intereses, definen objetivos, así como los medios-fines para obtenerlos. Esta corriente confiere cierta racionalidad a las decisiones tomadas. Predomina la lógica de la consecuencia, es decir, las acciones o decisiones tomadas por los cuadros dirigentes no son aleatorias, sino que tienen un objetivo claro y, por ende, están dirigidas a solucionar un problema o a producir un efecto determinado. Esta racionalidad se concreta en la estructura organizacional formal o a través del uso estratégico de dicha estructura. En esta corriente se ubican los trabajos clásicos de Taylor (1993), Weber (1993), Gulick (1993) y Merton (1993), entre otros destacados teóricos.

Como demostraron los estudios de Hawthorne (Mayo, 1993), de manera paralela a la estructura formal, existe una estructura informal, compuesta por usos y costumbres que dan forma al ethos de cada organización. De acuerdo con la perspectiva cultural, los objetivos no los definen los líderes, sino que son un producto social desarrollado orgánicamente a lo largo de los años (Selznick, 1993). Predomina la lógica de lo apropiado, es decir, los actores de la organización no actúan de acuerdo con una lógica racional-instrumental, sino conforme a las normas y los valores calificados como apropiados. De lo anterior se deriva un concepto clave: path dependence, el cual implica que las normas culturales y los valores que marcaron a la organización en sus primeros años de formación dejan una impresión permanente en ella (Skocpol y Pierson, 2002; Pierson, 2000).

Por su parte, para la perspectiva institucional, el acento recae en el medio ambiente institucional en el que opera cada organización (Powell y DiMaggio, 1999; Scott, 1992). El entorno es clave en la medida en que señala las normas sociales que indican el diseño y funcionamiento deseable para cada organización. Las organizaciones no son totalmente libres, sino que deben tratar de incorporar y reflejar estas normas hacia fuera, incluso si estas no tienen por resultado una organización más efectiva. Estas normas o recetas se llaman también mitos, que no son otra cosa que un modo legitimado de diseño y funcionamiento organizacional. Estas modas hacen que las organizaciones de un mismo campo de actividad tiendan a parecerse, al menos superficialmente, en un proceso denominado isomorfismo. Los cambios, de acuerdo con Parsons (1990),

pueden estar motivados por la búsqueda de legitimidad de la organización, la cual debe mostrar hacia afuera que funciona de acuerdo con las mejores prácticas, los mejores diseños y los procesos más eficientes, según los estándares de la época.

## **Antecedentes y contexto de la reforma policial: Contradicciones de la modernidad**

Los orígenes modernos de la corporación policiaca en la Ciudad de México se remontan a 1879, durante el gobierno de Porfirio Díaz. Antes de esa fecha, las funciones de vigilancia y de seguridad las habían desempeñado, sobre todo, los inspectores organizados en 32 cuarteles menores en que se dividía la ciudad; cada cuartel estaba a cargo de un inspector, un subinspector de manzana y varios ayudantes de acera (Rohlfes, 1983). Esta fuerza policiaca estaba lejos de ser profesional. Sus integrantes eran vecinos de los lugares que vigilaban y se dedicaban a la artesanía o el comercio, de donde obtenían sus verdaderas fuentes de ingreso, dado que por su actividad de vigilancia no recibían salario alguno. No contaban con ningún entrenamiento ni se trataba de una fuerza especializada: además de realizar sus rondas de vigilancia también se aseguraban de que las calles estuvieran limpias, vigilaban la adecuada calibración de las básculas utilizadas en el comercio, realizaban actividades de inspectores de impuestos y organizaban las brigadas de bomberos (Piccato, 2010).

La Gendarmería Municipal, creada en 1879, representó un primer impulso hacia la racionalización de las funciones de vigilancia y orden público. Bajo el lema “orden y progreso”, el cuerpo de policía diseñado por los Científicos incluyó entre sus principios la división territorial de la ciudad en ocho distritos, la profesionalización de la policía que, por vez primera, se conformó con personal de tiempo completo. Entre sus características estructurales destacan, además, la claridad de mando a través de una estructura jerárquica vertical, cuya máxima autoridad era el propio Díaz y, lo más importante, la creación de un cuerpo normativo que definía las funciones, las responsabilidades y las sanciones. Con esta reforma, inspirada en el modelo francés de policía, el flamante cuerpo policiaco de la Ciudad de México fue calificado por los observadores extranjeros como eficiente y moderno. De hecho, en 1910, la ciudad tenía más policías que las grandes ciudades de Europa y Estados Unidos (Rohlfes, 1983; Piccato, 2010).

No obstante, la modernidad y la eficiencia eran sólo de fachada. Este primer proyecto modernizador escondía detrás de sí un objetivo político-ideológico, además de fuertes carencias estructurales. Por un lado, la gendarmería nació para asegurar el orden y el progreso, pero principalmente de los barrios acomodados de la ciudad. En efecto, como señala Piccato (2010), la protección de la propiedad privada y la seguridad de los habitantes se concentró principalmente en los barrios residenciales como la Roma o la Condesa, mientras que en el resto de la ciudad la población cuidaba su seguridad mediante mecanismos comunitarios. La falta de seguridad reforzaba la percepción de la gente “decente” sobre los barrios populares como viveros de delincuentes. La policía, en este sentido, sirvió como un instrumento del Estado para contener a la vez el riesgo que representaban las clases peligrosas y como instrumento de reforma social, al vigilar que los vecinos limpiaran sus calles y que las pulquerías funcionaran en los horarios autorizados (Piccato, 2010).

Por otra parte, la policía porfiriana presentaba fuertes carencias estructurales. La profesionalización nunca fue total. De acuerdo con Rohlfes (1983) el tiempo de servicio promedio en la corporación era apenas de dos años y cuatro meses. El oficio de gendarme nunca fue una ocupación prestigiosa. Los pobres urbanos veían con desconfianza y recelo a los miembros de una fuerza que los reprimía y los calificaba de sospechosos por el simple hecho de su condición socioeconómica, mientras que para las clases acomodadas los policías “carecían de la capacitación y el porte que pudiera inspirar respeto” (Piccato, 2010: 82).

Al mismo tiempo, las reglas que se diseñaron para generar disciplina y orden fueron fuente de resentimiento y conflicto. Entre las reglas más perniciosas destacan las multas derivadas de la impuntualidad que se cobraban del salario, los seguros por la asignación del arma y el uniforme que debía correr a cargo de los policías. La disciplina fue particularmente estricta a mediados y finales del gobierno de Díaz. Aunque se aplicaban sanciones y multas, las autoridades policiacas eran tolerantes ante las fallas de sus subordinados, de hecho, las reglas disciplinarias eran un recurso de la alta jerarquía que las utilizaba para extorsionar a los policías de base. Las multas que recolectaban los altos mandos por faltas menores (ausencias, retardos, desaseo) se dividía y una parte era para la bolsa que se repartía a los policías destacados y la otra se quedaba en el bolsillo de los mandos. Además, cada cumpleaños, los policías regalaban “voluntariamente” un día de sueldo entero a sus jefes. Esta costumbre, que se remonta a mediados del siglo XIX con la policía rural, da cuenta del uso de la extorsión en el seno de la organización policiaca. Los policías, en sus rondas,

replicaban la extorsión en su relación con los ambulantes, los dueños de las pulquerías, los prostíbulos, los giros negros y juegos de azar y, por supuesto, con los delincuentes, quienes podían comprar su libertad. En suma, durante el Porfiriato, la corrupción en la policía fue endémica, presente desde la base hasta la cúpula de la organización.

## **La construcción de la institucionalidad policiaca en el siglo XX priista**

Con la caída de Díaz, los cuerpos policiacos se adaptaron y colaboraron con cada grupo revolucionario que ocupó la capital, realizando las actividades de vigilancia y cuando se les solicitaba también reprimían a los enemigos del gobierno en turno. Según Davis (2006), en el intersticio entre la lucha armada y la consolidación del nuevo régimen la policía se benefició de un amplio margen de maniobra y tuvo pocos controles. De este periodo, según Davis (2006), merecen destacarse dos cambios fundamentales. El primero de ellos se verificó en 1918 cuando el presidente Carranza decidió enmendar la Constitución para separar la función de “vigilar” de la de “perseguir”; así, separó a la policía preventiva responsable del aseguramiento del orden público, de la policía judicial, encargada de investigar y llevar a los sospechosos a la corte. Esta separación funcional, que a la fecha sigue vigente, de acuerdo con Davis (2006), fragmentó el proceso legal y con eso se incrementaron las probabilidades de prácticas corruptas. El otro cambio estructural significativo fue la supresión del régimen municipal en la Ciudad de México en 1928. Los gobiernos municipales habían sido el escenario de disputas entre distintas facciones políticas posrevolucionarias, que utilizaban a las policías locales para sus causas durante los años posteriores al conflicto armado de 1910. Con la reforma, se canceló la posibilidad para que los habitantes de la Ciudad de México eligieran a sus gobernantes y, al mismo tiempo, aumentó la dependencia de la policía de la élite política (Davis, 2006).

Durante el periodo de dominación priista, las prácticas corruptas de la policía siguieron ocurriendo de manera cotidiana, aunque, gracias al control del régimen sobre los medios de comunicación, sus “peores manifestaciones” no fueron de dominio público (Martínez de Murguía, 1998). El punto más alto de la impunidad y la corrupción de la policía se alcanzó con Arturo Durazo Moreno, quien estuvo a cargo de la Dirección de Policía y Tránsito de 1976 a 1982. Este

personaje, que desarrolló su carrera profesional en la temida Dirección Federal de Seguridad, de la que llegó a ser comandante, fue encumbrado como director de la policía capitalina por el presidente José López Portillo, con quien había forjado una amistad desde su infancia. De acuerdo con González (1983), durante su gestión, el tráfico de influencias, la extorsión, el robo, el narcotráfico, la tortura, el asesinato selectivo eran prácticas comunes. Si la corrupción era alta, también lo era el control social. Cuando la incidencia de la delincuencia era demasiado alta en algunas zonas de la ciudad, detenía a los delincuentes, los enseñaba públicamente, después a algunos los encarcelaba, mientras a otros los reasignaba a otra colonia. Con esto logró legitimar su actuación frente a la sociedad civil manteniendo, al mismo tiempo, controlada la criminalidad.

El ápice de la corrupción institucionalizada no fue el producto de un solo hombre sino de una red de complicidad denominada la “Hermandad” (Zepeda, 1994, apud Davis, 2006). Esta organización informal compuesta por los altos mandos de la corporación, incondicionales del jefe de policía, realizó un pacto de mutua protección y apoyo en sus actividades ilícitas. Este grupo informal tenía o tiene características similares a un grupo mafioso, ya que se trataba de un grupo cerrado, accesible sólo para aquellos que daban resultados sobresalientes y cuyo ingreso se decidía a través de un conciliábulo. Entre sus prácticas se tiene documentada la extorsión bajo una mecánica de arriba hacia abajo, donde en la cúspide se encuentra el jefe de policía y en la base la tropa. Es un sistema que recuerda mucho a las prácticas de la policía porfirista, en la medida en que los policías de base sufren el abuso de sus jefes, quienes los extorsionan cobrándoles por todo: las armas, el uniforme, las patrullas, el combustible, los permisos, las vacaciones, los cruceros, los ascensos. Para poder trabajar en la corporación, además de estos pagos, cada policía debía reunir una cuota diaria para su jefe inmediato, en una cadena que se reproducía hasta la cúpula de la pirámide donde se encontraba el jefe de la policía. En los tiempos en que Durazo dirigió la corporación, fue famoso porque le gustaba recibir su “entre” en centenarios (González, 1983).

Durante la década de 1980, Durazo Moreno caería en desgracia. No obstante, su sustitución al frente de la policía no tendría ningún efecto en los usos y costumbres de la corporación, con el agravante de que, en esos años, la incidencia delictiva se incrementaría considerablemente, llegando a su punto más crítico en 1994. La estrategia para luchar contra la corrupción y reducir la incidencia delictiva adoptada por el gobierno de Óscar Espinoza Villareal, el último regente de la era priista, fue sustituir los altos mandos policiacos por

militares, pero, como señala Davis, resultaron tan corruptos e ineficientes como los primeros. Así, el primer gobierno de alternancia comenzaría sus labores en medio de una ciudad sumida en una profunda crisis de seguridad.

## **Cuauhtémoc Cárdenas: En busca de una nueva institucionalidad**

Para el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, primero electo por la ciudadanía después de prácticamente siete décadas de dominio priista, la corrupción del aparato policiaco era un problema relevante. Aunque esta relevancia se derivaba en gran parte del vínculo, que estableció esta administración, entre la corrupción y la creciente ola de inseguridad en la ciudad. El diagnóstico sobre el estado en que recibió a la policía el primer gobierno de la alternancia, expresado en el segundo informe de gobierno, es inequívoco: “Se encontró una corporación desordenada y anárquica, que al no contar con controles y evaluación de sus funciones, generaba una baja eficiencia y una productividad prácticamente nula. Las acusaciones de corrupción internas y de extorsión han sido una práctica cotidiana” (Cárdenas, 1998: 2).

Para hacer frente al problema de la inseguridad, que era la prioridad del gobierno de Cárdenas, se planteó vincular la seguridad pública con la impartición de justicia y la aplicación de una política de acercamiento y solidaridad entre la policía y la comunidad. Con lo anterior, se reconoció la necesidad de mejorar la coordinación entre las acciones de vigilancia —a cargo de la policía adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)—, y las acciones de investigar y consignar —a cargo de la policía judicial, bajo la tutela jerárquica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)—. También se planteó la construcción de una estructura paralela de participación ciudadana para vincular las demandas de la población con las acciones de la policía. La hipótesis causal implícita de esta decisión era que, al mejorar el proceso de justicia, se mejoraría la reputación de la policía y se reducirían los índices de criminalidad.

Este objetivo estratégico se descompuso en cinco grandes ejes, cuyo contenido y acciones se sintetizan en el cuadro A.1 del Anexo. Con estas acciones, el gobierno de Cárdenas buscó obtener resultados rápidos y visibles, al concentrar sus esfuerzos en las zonas geográficas con más alta incidencia delictiva y en los crímenes de mayor repercusión para la ciudadanía. La urgencia por dar

resultados rápidos obedecía a la proximidad de las elecciones presidenciales de 2000, en donde su posición como jefe de gobierno del Distrito Federal situaba a Cárdenas como uno de los principales contendientes. Respecto a la corrupción, la administración de Cárdenas tuvo conocimiento desde el principio, a través de un documento interno, de la existencia de tres grupos de influencia en la Secretaría de Seguridad Pública: la “Hermandad”, los “Granalocos” y los “Bachilleres” (Reyes, 2002b). De acuerdo con este informe, dichos grupos se disputaban entre sí el control de la SSP, mediante la obtención de puestos estratégicos para sus miembros, a través de los cuales buscaban afianzar su liderazgo, además de beneficiarse económicamente de los actos de corrupción.

Para luchar contra la corrupción, la administración de Cárdenas optó por colocar en los puestos directivos de la Secretaría de Seguridad Pública a personas externas a la corporación. Durante el mandato de Cárdenas hubo dos secretarios de Seguridad Pública. El primero de ellos fue Rodolfo Debernardi, teniente general retirado, con una larga trayectoria en cuerpos de seguridad y de inteligencia del Estado. El paso de Debernardi por la SSP sería breve, en gran parte debido a su mala relación con la prensa, el procurador y la estructura policiaca. Durante la primera semana de su administración, nombró o ratificó en su puesto a varios militares en retiro. Esto provocó el descontento entre los cuadros policiacos, quienes filtraron a la prensa que “los dinos de la policía y la Hermandad [estaban] regresando” (Ramírez, 1997). En el lapso de un año, Debernardi acumuló además varios desencuentros con la prensa. En mayo de 1998 se filtró en los medios que Héctor Careaga, segundo en la estructura de la Secretaría de Seguridad, había pertenecido al “batallón Olimpia” que participó en el asesinato de estudiantes en Tlatelolco en 1968. La gota que derramó el vaso fue el escándalo derivado de la violación que sufrieron varias adolescentes a cargo de elementos de la policía montada de Tláhuac. Además de estos hechos, Ward y Durden (2002) señalan que Debernardi no tuvo la confianza de Cárdenas, quien favoreció su relación con el procurador Samuel del Villar en la disputa territorial (turf war) entre los mandos y las burocracias de la SSP y la PGJDF.

El segundo secretario nombrado por Cárdenas fue Alejandro Gertz Manero, especialista en derecho, quien hasta ese momento había ocupado puestos discretos en la administración pública y había coordinado los trabajos del Consejo Consultivo de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública convocado por Cárdenas. Al igual que su predecesor, Gertz Manero también se enfrentó con la resistencia al cambio por parte de los cuadros policiacos que se

negaban a cumplir sus órdenes. Gertz Manero fue, de hecho, el primer secretario de seguridad que reconoció públicamente la existencia de la Hermandad (Vicenteño, 1998). Como su predecesor, la estrategia adoptada fue doble. Por un lado, aplicó una línea dura en la que, entre otras acciones, se establecieron controles de evaluación constante a los cuadros policiacos. También se pusieron en funcionamiento varias líneas telefónicas para dar seguimiento a las quejas ciudadanas. Las actividades de recopilación de las quejas, la investigación y el eventual seguimiento de los casos de corrupción fueron realizados por el denominado grupo Álamo (grupo de élite de la policía), la secretaría particular, encabezada por Manuel Valles, y la coordinación de enlace interinstitucional (Reyes, 2000a). Durante el primer año, el Consejo de Honor y Justicia dictaminó la destitución de 417 elementos y la suspensión de 43, además de emitir 136 recomendaciones (Cárdenas, 1998). Entre las sanciones destacan “la sentencia inédita de 40 años de prisión a los quince elementos de la policía montada de Tláhuac que participaron en la violación y privación ilegal de la libertad de dos adolescentes [sic] y una menor” (Cárdenas, 1999: 14). Por otro lado, las medidas también consideraron la aplicación de una línea blanda en la que se ofrecieron estímulos positivos a los policías, como cursos de formación vinculados con ascensos, créditos para la adquisición de viviendas y becas para sus hijos.

De manera paralela a estas acciones, se realizaron modificaciones a la estructura de la corporación. La más relevante fue la sustitución de todo el personal administrativo de las Unidades de Planeación y Control (UPC), con egresados de la primera generación de administradores policiales del Instituto Técnico de Formación Policial. Estas instancias, que funcionaban en los 52 sectores de la policía capitalina, fueron identificadas por un estudio interno solicitado por Gertz como uno de los engranajes principales de la corrupción, al servir de intermediarios en el tránsito del dinero producto de la corrupción (el “entre”) entre la tropa y los mandos altos. La destrucción de este medio de transferencia tuvo como resultado que el “entre” se redujera o se hiciera más discreto, aunque no desapareció (Reyes y Sierra, 2002).

En suma, durante la gestión de Cárdenas, la corrupción fue un asunto presente en la agenda para la élite gobernante que buscaba diferenciarse de las administraciones priistas. Para el combate a la corrupción, el primer gobierno de la alternancia privilegió una aproximación tayloriana, al realizar una mezcla de controles duros y suaves, que se aplicaron lo mismo a la base que a la cúpula policiaca. Entre las acciones “duras” destacan los castigos ejemplares y la purga

de una parte significativa de la cúpula policiaca, que fue sustituida por militares al principio de la administración. Entre las formas “suaves” destacan los programas de capacitación y la asociación entre esta última y el ascenso jerárquico, así como los estímulos y reconocimientos al desempeño. Por último, conviene señalar los cambios a la estructura administrativa, a partir de la introducción de nuevo personal recién egresado, que tuvo como finalidad expresa reducir las zonas de incertidumbre instrumentalizadas por la administración policiaca para obtener rentas ilegítimas. Este camino trazado por el gobierno de Cárdenas sería, en gran medida, seguido por las administraciones sucesivas.

### **Andrés Manuel López Obrador: Coordinación en tres niveles y la receta de Giuliani**

La inseguridad se mantuvo entre los principales temas de la agenda de la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Todos los días, a las 6:30 de la mañana, el jefe de gobierno se reunía con el secretario de Seguridad y el procurador para recibir el parte policiaco y tomar decisiones acerca de los focos rojos y las potenciales crisis que se prefiguraban en el horizonte. Durante este periodo, el gobierno de la ciudad condujo la gestión de la seguridad pública casi de manera paralela a las acciones del gobierno federal. Hubo escasa comunicación debido a las relaciones tensas y en ocasiones de abierto conflicto entre el presidente Fox y el jefe de gobierno.

Para el combate de la inseguridad, la estrategia consistió en atacar las causas y los efectos de la inseguridad. Se buscó combatir, al mismo tiempo, el crimen y el desempleo, la desintegración familiar y la pobreza, la corrupción y la impunidad. El diagnóstico realizado por esta administración identificaba el origen de la inseguridad en el “modelo económico [neoliberal] que se traduce en la pérdida de valores y en la descomposición social y política” (GDF, 2001: 27). Si el tema de la corrupción no desapareció de la agenda pública, dejó de ocupar un lugar central entre las prioridades del nuevo gobierno.

Para combatir la inseguridad, la punta de lanza de la estrategia del gobierno de López Obrador fue apuntalar la coordinación interinstitucional en tres niveles distintos. En primer lugar, en la esfera más alta de decisión, se encontraban las reuniones del gabinete de gobierno y seguridad mencionadas antes, cuyas

temáticas y responsabilidades se replicaban, a su vez, en las 70 coordinaciones territoriales donde se daba seguimiento a la lucha contra los crímenes del fuero común y el crimen organizado. En cada coordinación había un responsable de sector de policía, un ministerio público y un juzgado cívico, con lo que se buscaba abarcar todos los engranajes del sistema de justicia. Por otra parte, el desempeño de los cuadros, medido a través de la evolución de la criminalidad del territorio asignado, era visible y vigilado por las máximas autoridades que recibían reportes a diario. El último eslabón de la coordinación fueron los comités delegacionales, donde cada mes se evaluaban los problemas de inseguridad más urgentes de cada demarcación, incluyéndose la participación de los representantes ciudadanos de cada una de ellas. Un elemento significativo es que, en las estructuras territoriales y delegacionales, se prefirió el liderazgo de las mujeres.

Además de la coordinación, la estrategia del gobierno de AMLO se descompuso en cuatro grandes ejes: orden público, modernización, profesionalización y reestructuración administrativa (véase el cuadro A.2 en el Anexo). Con estas estrategias y acciones, López Obrador continúa y profundiza varias de las prioridades definidas por la administración anterior. Por ejemplo, continúa con la estrategia de focalización y especialización en la atención a ciertos problemas, determinadas zonas geográficas o espacios urbanos de la ciudad. También se mantiene el énfasis en la necesidad de profesionalizar a los cuerpos de policía y el uso de la tecnología de punta como un medio de control y disuasión. La decisión de utilizar cámaras de vigilancia en la ciudad, primero instaladas en el Centro Histórico, pero cuyo uso se extendería a distintas regiones de la ciudad en los años siguientes, se derivó de las recomendaciones del equipo de Rudolf Giuliani, cuya consultoría fue mediática y criticada, porque en su propuesta de reforma genérica borraba la distinción de fronteras entre la policía pública y privada en la zona centro (Davis y Luna, 2007).

En relación con la corrupción, esta administración también fue consciente de la presencia de grupos de interés al señalar que “la corrupción en la SSP tiene una larga inercia y se ha alimentado del predominio de redes informales que han logrado sobrevivir a numerosas administraciones” (GDF, 2003: 62). Para conducir la Secretaría de Seguridad Pública, la administración de AMLO optó también por colocar en la dirección a personas externas a la corporación. Durante este periodo hubo tres secretarios de seguridad.

El primero fue Leonel Godoy, maestro en criminología, fundador del PRD y con

experiencia previa en puestos de seguridad interior en Michoacán y la Ciudad de México. La postura del primer secretario de seguridad fue negar la existencia de la Hermandad, aunque reconoció la existencia de cotos de interés en ciertas áreas de la institución, deshonestidad y escasa profesionalización entre la tropa. Para él, la policía de la ciudad estaba lejos de los estándares internacionales. Destacó la escasa preparación académica: 76.6 por ciento de los policías contaban únicamente con estudios de primaria o secundaria. Entre las medidas emprendidas durante su gestión sobresalen los operativos de la Dirección de Supervisión e Inspección para combatir la corrupción entre la tropa y la implantación del requisito del bachillerato como escolaridad mínima para ingresar a la policía.

Después de la renuncia de Godoy, quien se unió al equipo de Lázaro Cárdenas Batel, recién electo gobernador de Michoacán, la conducción de la SSP quedó bajo la responsabilidad de Marcelo Ebrard, egresado de El Colegio de México y la Escuela Nacional de Administración de París, antiguo subsecretario de gobierno de Manuel Camacho Solís, inició su gestión con el objetivo de “rescatar la mística de servicio y acabar con la corrupción” (Herrera y Reyes, 2002). Para hacer frente a su encargo, Ebrard integró su equipo de trabajo con personal externo, grupo en el que había especialistas en derecho, ex fiscales de la PGJDF, ex militares, médicos y hasta un antropólogo. Los policías de carrera fueron relegados, como mucho, al nivel de jefes de sector.

Ebrard volvió a incluir el tema de la corrupción en un primer plano dentro de la agenda de trabajo de la SSP. Su primera acción fue la aplicación de exámenes psicométricos, físicos y de control de drogas a todos elementos del cuerpo de motopatrulleros, identificados como el origen de la Hermandad; a raíz de esta evaluación, este cuerpo experimentaría una severa depuración. Otro acto emblemático fue el despido del director de la policía sectorial David León Méndez (identificado por la prensa como miembro de la Hermandad), quien incumplió una orden para detener a dos policías acusados de homicidio. Otra acción similar fue el retiro del director y segundo superintendente del agrupamiento de grúas, asociado por la ciudadanía con prácticas corruptas (meses más tarde se anunciaría que gran parte del servicio de grúas sería prestado por actores privados).

Por otra parte, durante su gestión ocurrieron numerosos acercamientos con las policías de Chile, Colombia, España, Francia, Israel, Japón y Estados Unidos. De este último, destaca el trabajo de consultoría realizado por un equipo de

Rudolf Giuliani, quien propuso la adaptación del programa de “tolerancia cero” aplicado en la ciudad de Nueva York cuando Giuliani fue alcalde. Entre las recomendaciones propuso mejorar el salario de los policías y combatir a la corrupción. Entre las medidas implementadas destacan la creación del área de asuntos internos, la puesta en línea del sitio de Internet de la SSP, habilitado para recibir denuncias ciudadanas anónimas, y el uso de cámaras de vigilancia, que inmediatamente rindieron frutos: gracias a su uso, 42 policías fueron sorprendidos in fraganti en actos de corrupción. Además, se creó una nueva dirección administrativa, a cargo de un civil, cuyo propósito fue vigilar y controlar la actuación del Consejo de Honor y Justicia, órgano encargado de definir las sanciones y los reconocimientos a los policías. Esta agencia acusaba muchas prácticas indebidas como “el extravío de documentos, retraso en la revisión de expedientes, la desaparición de denuncias, el cambio o la no aplicación de resoluciones” (Reyes, 2002c).

Joel Ortega relevaría a Marcelo Ebrard, quien fue removido del cargo por el presidente Vicente Fox, a raíz del linchamiento de tres policías federales por una turba en Tláhuac. El ingeniero Ortega, poseedor de experiencia sobre todo en el área de transporte público y la administración delegacional, continuó con la línea de trabajo de Ebrard enfocándose en las áreas de combate a la corrupción, modernización, actualización de equipos y profesionalización.

En síntesis, el periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador ocurrió en el marco de un ambiente turbulento, por los desencuentros y la confrontación abierta con el Ejecutivo Federal. En lo relativo a la corrupción, se mantuvo la combinación de aplicar sanciones y estímulos positivos. Si con Cárdenas se buscó atacar las zonas de incertidumbre, que permitían el tránsito del dinero, producto de las rentas ilícitas de la corrupción, con AMLO se confrontó directamente a varias de las agrupaciones identificadas con estas prácticas. También se realizaron varias acciones emblemáticas, como el despido y salida de la policía de varios mandos y sus respectivas “manos derechas”. Además se crearon nuevas estructuras de control y vigilancia, como la dirección de control interno, y se reformaron las ya existentes como ocurrió con el Consejo de Honor y Justicia, aunque la principal innovación de este periodo fue la introducción de las cámaras de vigilancia en el Centro Histórico.

### **Marcelo Ebrard: Cambio social y combate a la criminalidad con medios electrónicos**

Como en los dos gobiernos anteriores, el combate a la delincuencia se consideró uno de los ejes prioritarios del gobierno de Ebrard. En esta administración se continuó con la práctica de las reuniones diarias del gabinete de seguridad. En estas reuniones, en las que participaban el jefe de gobierno, el secretario de Seguridad, el procurador, el jefe de Policía y los delegados se realizaba un seguimiento puntual del estado de la seguridad en la ciudad, que siguió siendo una de las preocupaciones de la élite gubernamental a nivel local, pero también a escala nacional. Las relaciones que estableció esta administración con su contraparte federal no llegaron a los extremos de confrontación observados en el pasado, aunque tampoco fueron muy cercanas. Lo que predominó fue la distancia y, si hubo cooperación, esta se limitó a acciones y operaciones específicas.

La estrategia de combate a la inseguridad retomó varios elementos de la administración precedente, aunque también aportó algunos nuevos. La estrategia del gobierno de Ebrard consistió en “incidir de forma efectiva en todos los aspectos del proceso delictivo y atacar de raíz los factores que propician el comportamiento criminal” (GDF, 2007: 89). Esta estrategia se desdoblaba básicamente en tres ejes: prevención, orden público e impartición de justicia. El primero de ellos consistía en una apuesta novedosa, pues el objetivo era ir más allá de las acciones represivas y de control tradicionales, y tratar de incidir en la transmisión de valores y comportamientos considerados como deseables por las autoridades en turno: mecanismos de prevención del delito, apoyo psicológico, atención a grupos vulnerables, el fomento de la cultura vial, la mejora y conservación del entorno urbano. Entre los programas más visibles que se derivan de este eje destaca el alcoholímetro, que, si bien inició su operación en la administración de AMLO, se institucionalizó con Ebrard.

La conservación del orden público, pilar de la política de seguridad pública de esta administración, se caracterizó por la permanencia de varios de los principios y acciones aplicados por los gobiernos anteriores. Se mantuvo el principio de focalización en ciertos espacios y tipos de crímenes, también se mantuvo la división territorial para racionalizar la vigilancia y el control del espacio urbano. Entre los elementos nuevos destacan la creación de la policía de proximidad, consistente en personal policiaco mejor pagado que el resto de las corporaciones y cuyo objetivo era renovar paulatinamente a la policía preventiva. También merece destacarse el crecimiento exponencial del uso intensivo de la tecnología

para las tareas de vigilancia y control. En el primer año se instalaron diez mil cámaras (1000%) más que en todo el sexenio anterior, y para finales del sexenio se habían puesto en operación cinco Centros Delegacionales de Monitoreo y el Centro de Comando, Control, Comunicación, Cómputo, Inteligencia, Integración, Información e Investigación, conocido con el acrónimo C4i4. Esta medida refleja un cambio de paradigma respecto de las administraciones anteriores, donde la tecnología había sido una herramienta complementaria. Los panópticos electrónicos, que lo mismo sirven para vigilar a los ciudadanos que a los policías, y los medios de comunicación de última generación ocuparon en esta administración un lugar central en la estrategia de combate a la inseguridad y, de manera accesoria, también de la corrupción.

Por último, el tercer eje concierne al sector de investigación y procuración de justicia, a cargo de la Procuraduría General, donde se observa una clara continuidad a través de los tres periodos de gobierno. Aquí, el énfasis se puso en el acercamiento de los Ministerios Públicos a públicos específicos, la formación y profesionalización de la policía judicial y la aplicación de medidas disciplinarias en caso de identificación de prácticas indebidas o de abuso de autoridad.

Regresando a la gestión policiaca, no todo se dejó a la tecnología, dado que los medios de coordinación desarrollados en la administración anterior continuaron utilizándose. Durante este periodo se continuó utilizando el esquema de 16 regiones y 70 sectores; cada uno de ellos tenía asignado un jefe de policía y un ministerio público. Había también una tabla de control, en donde se daba un seguimiento cotidiano a los delitos cometidos en cada una de las zonas geográficas. De acuerdo con la incidencia delictiva de cada sector se le colocaba una bandera verde, amarilla o roja. El jefe de gobierno decidía el cambio del personal responsable de acuerdo con su desempeño. Si por alguna razón una zona no pasaba de roja a amarilla se procedía a cambiar al jefe de policía o al ministerio público, según quien no estuviera entregando los resultados esperados; este era un seguimiento diario, incluidos los fines de semana, lo cual ilustra la importancia que se le atribuía a este sector de política pública. Además, en las regiones con mayor incidencia delictiva, se instrumentó el Programa de Mando Único, que consistía en la realización de operativos con elementos de la SSP y la PGJDF.

En este contexto, el tema de la corrupción policiaca ocupó un bajo perfil en el discurso oficial. El énfasis se puso en la eficiencia, el desempeño y la

optimización; la seguridad y la protección de los ciudadanos se consideraron bienes públicos. Las medidas para el combate a la corrupción fueron las mismas que se emplearon en las dos administraciones anteriores: sanciones a través del Consejo de Honor y Justicia, así como del organismo de Asuntos Internos.

Para conducir los destinos de la Secretaría de Seguridad, a lo largo de este sexenio se tendrían dos secretarios y un encargado de despacho. El primero de ellos fue Joel Ortega, uno de los pocos funcionarios de la anterior administración que logró mantenerse en el gobierno de Ebrard. Durante su gestión se realizaron varios operativos que contaron con la participación coordinada de la policía adscrita a la SSP y a la PGJDF. Entre los más espectaculares destacan los que condujeron a la expropiación de los predios “La Fortaleza” —ubicado en el barrio bravo de Tepito, donde se trató de dar un golpe al narcomenudeo— y “La Ford” —en Iztapalapa, que servía de bodega de automóviles y autopartes robadas—. La realización de un operativo, en apariencia mucho más sencillo, en la discoteca New’s Divine donde murieron doce personas (adolescentes y policías), precipitó la salida de Ortega y del procurador, Rodolfo Félix (El Universal, 2008). Al final fueron las cabezas de la SSP y la PGJDF quienes terminaron pagando el costo del fiasco policiaco que mostró, de la manera más cruda, los problemas de coordinación y las rivalidades de dos cuerpos de policía que, a lo largo de la historia, han funcionado de manera separada.

Para cubrir la vacante dejada por Ortega, Ebrard nombró a Manuel Mondragón y Kalb, médico cirujano y contraalmirante médico naval, quien en ese entonces se desempeñaba como secretario de salud del gobierno de la capital. A las pocas semanas de ocupar su cargo, Manuel Mondragón renovó la estructura de la SSP con antiguos mandos que habían sido separados o se habían retirado de la corporación. La prensa identificó esta decisión como “el regreso de sangre vieja” asociándolos con la Hermandad y los Granalocos (Corona, 2008). Si el secretario y el jefe de gobierno se apresuraron a negar públicamente este hecho, un reporte interno, realizado a petición del gabinete de seguridad, que fue filtrado a la prensa (Notimex, 2008) revela que, lejos de extinguirse, los grupos de influencia o “cofradías” en la policía habían pasado de tres a siete. En orden de importancia por el número de sus elementos y las redes tejidas a lo largo de distintas corporaciones, se encontraba la Hermandad —que si bien había sufrido una merma entre sus filas a raíz de la purga realizada en el cuerpo de motopatrulleros, contaba con varios elementos ubicados en las “direcciones regionales y sectoriales e incluso se han colocado en la antesala del control de la dependencia en la subsecretaría de seguridad pública”—. De acuerdo con las

entrevistas, estos cuadros, que ante el público pasaban como policías de carrera, habían ascendido en la escala jerárquica pagando por cada puesto que habían ocupado.

El segundo grupo de influencia que más crecimiento ha experimentado en los años recientes es el de los Granalocos, que surgió del cuerpo de granaderos en 1987. Su creciente influencia la obtuvo gracias a los puestos de dirección que varios de sus miembros ocuparon en el área de operación policiaca. La Vieja Guardia es la tercera cofradía en importancia, cuyos líderes comenzaron en la policía preventiva y han escalado puestos jerárquicos; su mayor influencia la tiene en la región VI y en la Dirección de Carrera Policial.

El cuarto grupo lo constituyen los Bachilleres, formados por los egresados del Bachillerato en Policiología. Algunos de sus líderes más destacados se ubican en la Dirección General de Acciones Preventivas. El cuarto grupo es el de los Licenciados, de reciente creación (1997), cuyo núcleo lo componen los egresados de la licenciatura en Administración Policial y ocupan puestos de mando medio; se ubican entre los cuadros medios en las jefaturas de departamento y planeación de los sectores. Excelencia es el sexto grupo, integrado por los miembros del cuerpo de élite T-2000, cuyo origen se remonta a 1994. Aunque fue disuelto por Debernardi en 1998, renació en 2002 en las Unidades de Protección Ciudadana. El último grupo lo componen los Administradores, integrado por mandos que se formaron en el Instituto Técnico de Formación Policial. Estos han conquistado espacios de decisión en la direcciones y subdirecciones de la policía sectorial. Al final del sexenio, luego del salto de Mondragón y Kalb a la Secretaría de Seguridad Pública Federal en el comienzo de la administración de Enrique Peña Nieto, se nombró encargado de despacho a Luis Rosales Gamboa, policía de carrera e identificado como el líder de la Hermandad. Si en el gobierno de Mancera no fue ratificado en el puesto de secretario, continúa siendo una de las principales figuras dentro de la policía capitalina.

En suma, durante el sexenio de Ebrard se observa una inercia institucional en cuanto a los instrumentos utilizados para combatir la inseguridad y la corrupción. Varias de las estrategias más notables se desprenden de las recomendaciones de política emanadas del trabajo de Rudolf Giuliani. Entre los instrumentos más notables destacan la implantación de dispositivos de vigilancia y de comunicación de manera extensiva. También se buscó continuar la coordinación institucional, en ocasiones con resultados desafortunados. Por

último, destaca que, en este marasmo de instrumentos técnicos de gestión, la cultura profunda de funcionamiento de las corporaciones policiacas apenas fue tocada.

## **Consideraciones finales**

Luchar contra la corrupción en la policía parece ser el equivalente a luchar contra la Hidra de Lerna. Como ocurre con el monstruo mitológico, por cada cabeza que se corta surgen dos más. Durante el periodo analizado, con distintos grados de importancia, el tema de la corrupción en la policía se mantuvo vigente para las distintas administraciones, aunque es necesario reconocer que este ha ocupado una posición secundaria en la agenda gubernamental, que privilegió el combate a la inseguridad pública. Partiendo de este principio, cada administración fue consciente de la existencia de grupos informales que utilizaban la estructura policiaca para obtener ventajas ilegítimas tanto al interior, a través de la extorsión de la tropa, como al exterior, por medio de la extorsión a la ciudadanía.

Con los lentes conceptuales de la teoría de la organización podemos decir que, entre la élite gubernamental, han predominado dos grandes aproximaciones para combatir la corrupción dentro de la policía: la instrumental y la institucional. En la primera se ubican todas aquellas medidas que van desde cambios en los reglamentos y leyes, el despido de personal administrativo, pasando por la separación o transferencia de mandos, hasta la aplicación de controles, sanciones y premios. Mientras que la institucional se manifiesta a través de la influencia del contexto y la adopción de las mejores prácticas identificadas en el sector. En efecto, el contexto ha sido un factor relevante: las relaciones conflictivas con el poder federal, la importancia política que adquirió la jefatura de gobierno a partir de 1997, la presión de la prensa, de los empresarios y de la ciudadanía en general produjeron un ambiente de alta presión para la élite gubernamental, que debe generar resultados rápidos y visibles. La búsqueda de legitimidad se ilustra a través de la focalización en los delitos de alto impacto y la implementación de operativos espectaculares, la capacitación por expertos internacionales, así como la adaptación de recetas validadas internacionalmente. El uso de los panópticos electrónicos es el equivalente a la copia del modelo francés de policía en el porfiriato.

El hecho de que la corrupción continúe presente en la policía no quiere decir que la acción de los líderes políticos no tenga efectos en la organización policiaca. Cada cambio en el tablero (la organización formal) afecta la distribución de recursos de los grupos informales. En cada reforma hay ganadores y perdedores. La desgracia de un mando o grupo es la oportunidad de ascenso de otro actor o grupo. Lo mismo ocurre con los dispositivos electrónicos que hacen más difícil la extorsión en la calle y generan prácticas de adaptación por parte de los jugadores. Con todo, la sensación que prevalece es que el cambio en el tablero y, a veces, de los jugadores mismos, no afecta la esencia del juego. Un aspecto que ha sido poco considerado por los tomadores de decisión es la huella de la historia, muy evidente en esta organización. Desde su origen, la corrupción ha sido un elemento consustancial a la institución policiaca. La corrupción no es un fenómeno reciente ni simple. Su origen es antiguo y su incrustación en las prácticas cotidianas, profundo.

La lógica de lo apropiado permea, tanto entre las bases como entre las cúpulas dirigentes. Entre las cúpulas, la postura dominante frente a la corrupción ha sido contenerla y concentrar su atención en los problemas de seguridad. Pocas veces se establece la posibilidad de un vínculo causal entre estos dos fenómenos. Durazo Moreno, quien dirigió la policía en uno de los periodos más corruptos, no fue cuestionado en su momento porque mantenía un control sobre la criminalidad. En tiempos más recientes, los mandos que son sacados de la institución son aquellos que se vieron envueltos en escándalos, casi siempre relacionados con abusos o pifias policiacas, o que no fueron capaces de contener la criminalidad en su demarcación. La corrupción, a menos que sea de dominio público o con repercusiones mediáticas, pocas veces se castiga. El sector de seguridad pública está muy expuesto mediáticamente. Los errores se pagan con la salida de la corporación, aunque también ofrece grandes oportunidades. No por nada por ahí pasaron los dos últimos jefes de gobierno.

La lógica de lo apropiado está vinculada con los procesos de socialización que tienen lugar en su interior y que trascienden al individuo para situarse en un plano colectivo. Los datos recabados nos permiten inferir ciertas regularidades en el origen, integración y funcionamiento de estos grupos informales. Para empezar, resulta evidente que la adscripción institucional de los individuos importa. Cada grupo informal tiene su origen en algún cuerpo policiaco en particular. Cuanto más antiguo es un grupo más grande será en cuanto a elementos y a su propagación en otras ramas de la institución. Las distintas purgas de cuadros y tropa no han logrado terminar con los usos y costumbres.

Los recién llegados rápidamente aprenden de los antiguos “como se hacen las cosas aquí”. Los procesos de socialización también cumplen una función de integración. Son grupos unidos en el fragor del desarrollo de la actividad policiaca. El vocablo “hermandad” es, de hecho, muy utilizado entre los policías y es un reflejo de los lazos que se forman entre compañeros que se perciben a sí mismos como hermanos de sangre, como sobrevivientes de una actividad de alto riesgo y que desempeñan, en muchas ocasiones, sin más apoyo que sus compañeros.

Por último, este primer acercamiento deja entrever las relaciones complejas de poder entre las distintas corporaciones y niveles jerárquicos de la policía. La información hasta ahora recabada indica que la cooperación entre las policías adscritas a la SSP y la PGJDF se ha complicado y los problemas de coordinación han traído consigo consecuencias graves. Los datos también indican que las relaciones entre los distintos grados jerárquicos policiacos son complejas. Ciertamente, a los mandos les toca jugar el rol dominante sobre la tropa, pero, aunque se trata de una relación asimétrica, es también interdependiente. Para cumplir sus objetivos (lícitos o ilícitos), los mandos requieren la lealtad de sus subordinados. El caso del mando que dejó escapar a dos policías acusados de asesinato, y que posteriormente fue despedido, es sintomático de la presencia de acuerdos, más o menos tácitos, en los que los mandos también deben cuidar y proteger a sus subordinados. Estas son dos líneas de investigación que merecen profundizarse en futuras pesquisas.

## **Referencias**

Arteaga Botello, N., A. Medina Pérez y A. López Rivera (1998), *Policía y corrupción: El caso de un municipio en México*, México: Plaza y Valdés.

Astorga, L.A. (2005), *El siglo de las drogas: El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México: Plaza y Janés.

Christensen T., P. Laegried, P. Ronnes y K.A. Rovik (2007), *Organization Theory and the Public Sector*, Nueva York: Routledge.

Davis, D. (2006), “Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, 48(1)

pp. 55-86.

Davis, D. y O. Luna (2007), “El factor Giuliani: Delincuencia, la ‘cero tolerancia’ en el trabajo policiaco y la transformación en la esfera pública en el centro de la ciudad de México”, *Estudios Sociológicos*, 25(75), pp. 639-681.

González, J. (1983), *Lo negro del Negro Durazo: La bibliografía criminal de Durazo, escrita por su jefe de ayudantes*, México: Editorial Posada.

Gulick, L. (1993), “Notas sobre la Teoría de la Organización” [1937], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 113-127.

Merton, R. (1993), “Estructura burocrática y personalidad” [1949], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 179-191.

Martínez de Murguía, B. (1998), *La policía en México*, México: Planeta.

Mayo, E. (1993), “El experimento de Hawthorne en la Western Electric Company” [1946], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 215-230.

Naval, C. (2006), *Irregularities, Abuses of Power, and III-Treatment in Federal District: The Relationship Between Police Officers and Ministerio Público Agents and Population*, México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Parsons, T. (1990), “Prolegomena to a Theory of Social Institution”, *American Sociological Review*, 55(3), pp. 319-333.

Piccato, P. (2010), *Ciudad de sospechosos: Crimen en la ciudad de México, 1900-1931*, L. Rayas (trad.), México: CIESAS/Conaculta.

Pierson, P. (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, 94(2), pp. 947-952.

Powell, W.W. y P.J. DiMaggio (comps.) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/UAEM.

Rohlfes, L.J. (1983), "Police and Penal Correction in Mexico City, 1876-1911: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico", tesis de doctorado, Tulain University.

Sabet, D. (2012), *Police Reform in Mexico: Informal Politics and Challenge of Institutional Change*, Stanford: Stanford University Press.

Scott, W.R. (1992), *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Skocpol, T. y P. Pierson (2002), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", en I. Katznelson y H.V. Milner, *Political Science: State of the Discipline*, Nueva York: W.W. Norton, pp. 693-721.

Selznick, P. (1993), "Bases de la teoría de la organización" [1948], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 195-212.

Suárez de Garay, M.E. (2009), *Los policías: Una averiguación antropológica*, México: ITESO.

Taylor, F. (1993), "Principios de la Dirección Científica" [1916], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 67- 85.

Ward, P. y E. Durden (2002), "Government and Democracy in Mexico's Federal District, 1997-2001: Cárdenas, the PRD and the Curate's Egg", *Bulletin of Latin American Research*, 21(1), pp. 1-39.

Weber, M. (1993), "La Burocracia" [1969], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 131-175.

### **Referencias hemerográficas**

Corona, J. (2008), "Revive en SSP 'La Hermandad'", *Reforma*, 26 de octubre, disponible en:

<https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/BusquedasComs.aspx> [fecha de consulta: 10 de octubre de 2017].

*El Universal, Redacción (2008), “Cronología de Joel Ortega al frente de la SSP-DF ”, El Universal, 8 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/521023.html> [fecha de consulta: 17 de octubre de 2017].*

Herrera, R. y A. Reyes (2002), “Prevé Ebrard retomar plan de Camacho”, Reforma, 20 febrero, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?...184743|Arti> [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].

Notimex (2008), “Controlan siete ‘cofradías’ la estructura de la SSPDF, La Crónica de Hoy, 17 de agosto, disponible en: [http://www.cronica.com.mx/imprimir.php?id\\_nota=379355](http://www.cronica.com.mx/imprimir.php?id_nota=379355) [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].

Ramírez, B.T. (1997), “Reta Debernardi al PAN a probar que formó equipo con Durazo Moreno”, La Jornada, 10 de diciembre, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/1997/12/10/reta.html> [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].

Reyes, A. (2000a), “Uniformes de desconfianza”, Reforma, 24 de enero, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=1714965|InfodexTextosHist&md5=fd32d8dd2fb631a6ffd1acb373ce9fda> [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].

Reyes, A. (2002b), “Rebela informe, mafia policiaca en el DF”, Reforma, 1 de julio, disponible en: [https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?...26880|ArticulosGC\\_Reforma&md5=1962712f8e0d46e9464e6375382a2585](https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?...26880|ArticulosGC_Reforma&md5=1962712f8e0d46e9464e6375382a2585) [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].

Reyes A. (2002c), “Ponen vigilancia al Consejo de Honor”, Reforma, 9 de julio, disponible en: [https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?...29395|ArticulosGC\\_Reforma&md5=aabb0152c03b0f79830279c405b698c1](https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?...29395|ArticulosGC_Reforma&md5=aabb0152c03b0f79830279c405b698c1) [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].

Reyes, A. y A. Sierra (2002), “Perfeccionan la extorsión”, Reforma, 3 de julio, disponible en:

<https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=786680|InfodexTextos&md5=c6312793e c4dc4c849673cc5e3355405> [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].

Rodríguez, F. y A. Reyes (2002), “Descartan en DF policía de altura”, Reforma, 9 de enero, disponible en:  
<https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=589703|InfodexTextos &md5=c1d3371a2abcfbb315cbf36faa030816> [fecha de consulta: 26 de enero de 2018].

Vicenteño, D. (1998), “Critica Gertz gestión de ex jefes policiacos”, Reforma, 7 de octubre, disponible en:  
<https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=1297540|InfodexTextosHist&md5=9c36d1ed5cd29f7ea83ff5d30b42b286> [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].

Vicenteño, D. (1998), “Combate corrupción”, Reforma, 27 de marzo, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=402920|InfodexTextos&md5=2c902dd71e 4403c16405d0d8bc95f524> [fecha de consulta: 26 de enero de 2018].

### **Documentos oficiales y de la sociedad civil**

Cárdenas, C. (1998), Primer Informe de Gobierno, México: Corporación Mexicana de Impresión.

Cárdenas, C. (1999), Segundo Informe de Gobierno, México: Corporación Mexicana de Impresión.

Centro de Opinión Pública de la Universidad del Valle de México e Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) (2017), Ser policía en México: ¿Qué rol asume la sociedad?, disponible en: <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/16-02-2017-Presentación-estudio-Policias-completa-CopUVM-Insyde.pdf> [fecha de consulta: 1 de noviembre de 2017].

Encinas, A. (2006), Sexto informe de gobierno, México: Corporación Mexicana de Impresión.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (2001), Primer informe, México:

Corporación Mexicana de Impresión.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (2002), Segundo informe, México: Corporación Mexicana de Impresión.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (2003), Tercer informe, México: Corporación Mexicana de Impresión.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (2004), Cuarto informe, México: Corporación Mexicana de Impresión.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (2005), Quinto informe, México: Corporación Mexicana de Impresión.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (2007), Primer Informe de Gobierno, mimeo., Distrito Federal.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (2008), Segundo Informe de Gobierno 2007-2008 Ejes Estratégicos, mimeo., Distrito Federal.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (2009), Tercer informe 2008-2009 Ejes Estratégicos, mimeo., Distrito Federal.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (2010), Cuarto Informe de Gobierno Ciudad de Vanguardia Ejes Estratégicos, mimeo., Distrito Federal.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (2011), Quinto Informe de Gobierno Ciudad de Vanguardia Ejes Estratégicos, mimeo., Distrito Federal.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (2012), Sexto Informe de Gobierno Ciudad de Vanguardia Ejes Estratégicos, mimeo., Distrito Federal.

Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (s.f.), México: Anatomía de la corrupción: Percepción de la corrupción en instituciones, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/percepcion-de-lacorrupcion-en-instituciones/> [fecha de consulta: 9 de noviembre de 2017].

## **Anexo**

## **CUADRO A.1. Estrategia general de combate a la inseguridad y la corrupción del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas**

■

---

Estrategia general

Ejes

Orden público

Focalización: Aumento de la presencia policial en las colonias con mayor incidencia

Especialización por público: Operativos para evitar el robo a transeúntes, usuarios

Especialización geográfica: Para mejorar la vigilancia de la ciudad se definieron

Desconcentración: 16 coordinaciones delegacionales (los delegados tenían la responsabilidad)

Participación ciudadana: creación de una estructura de comités de manzana y del

Lucha contra el crimen organizado

Focalización: en los delitos de alto impacto (secuestro, asalto a domicilio, extorsión)

Modernización: creación de un centro de mando (para luchar contra el robo de autos)

Profesionalización de los cuerpos de seguridad y de justicia

Lucha contra la corrupción: investigación de todas las quejas ciudadanas captadas

Integración funcional del aparato judicial

Nuevo marco jurídico

---

■  
*Fuente: Elaboración propia con base en información del primer y segundo informes de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas.*

**CUADRO A.2. Estrategia general de combate a la inseguridad y corrupción del gobierno de Andrés Manuel López Obrador**

■

---

Estrategia general

Ejes

Orden público

Especialización por tipo de crimen o público: Operativos realizados por grupos e

Especialización geográfica: La vigilancia de la ciudad se realizó a través de seis r

Participación ciudadana: Se dio continuidad a la estructura de comités de manzar

Reforma administrativa: Creación de la Subsecretaría de Atención y Apoyo, orga

Coordinación interinstitucional Modernización

Modernización: Instalación de un centro de comunicaciones y atención de emerg

Profesionalización

---

Lucha contra la corrupción: Se sometió a una evaluación muy rigurosa al agrupar

---

■

*Fuente: Elaboración propia con base en información del primer, segundo, tercero, cuarto y quinto informes de gobierno de Andrés Manuel López Obrador.*

### **CUADRO A.3. Estrategia general de combate a la inseguridad y corrupción del gobierno de Marcelo Ebrard**

■

---

Estrategia general

Ejes

Prevención

Programas: Programa institucional de prevención del delito (pláticas, cine debate

Orden público

Coordinación: Coordinación de acciones internas entre SSP y PGJDF (Mandos Ú

Focalización: Instalación de cámaras en las zonas con mayor incidencia delictiva

Se mantiene a la policía de barrio. Instauración de un sistema de evaluación ciudad

Especialización por tipo de crimen o público: Operativo Visión (autos robados), (

Profesionalización: se continuó con los programas de capacitación y estímulos al

Lucha contra la corrupción: Estímulos positivos: Becas, uniformes y útiles escol

Especialización geográfica: Se continuó con la vigilancia de la ciudad a través de

Procuración de justicia

---

■

*Fuente: Elaboración propia con base en información del primer, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto informes de gobierno de Marcelo Ebrard.*

\* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Institucionales de la UAM-Cuajimalpa.

## Conclusiones

David Arellano Gault\* y Manlio F. Castillo Salas\*\*

Estudiar el tema de la corrupción implica retos importantes. Como se ha podido observar a lo largo de los capítulos de este libro, es un fenómeno de múltiples aristas, un concepto en disputa, además de un concepto paraguas que resguarda bajo su sombra muchos fenómenos.

Si retomáramos la visión que entiende, de forma general, la corrupción como un abuso de un poder otorgado con fines de ganancia privada (Transparencia Internacional, 2017), de inmediato tendremos dilemas que resolver. El abuso, ¿se refiere sólo a un marco legal determinado?, ¿sólo a ganancias económicas? El abuso puede generar beneficios para una persona, pero también puede hacerlo para un grupo o incluso para una organización entera, haciendo más difícil la ubicación universal del abuso mismo. La víctima puede ser una persona, un grupo o una organización, incluso la sociedad entera, lo que obliga a pensar que dicha idea del abuso es demasiado amorfa para sostenerse razonablemente como una categoría clara para definir algo como corrupto.

Además, es posible también que ese concepto de corrupción deje fuera comportamientos que se ven socialmente como impropios, como nombrar a un pariente en un puesto (nepotismo), o beneficiar a amigos (amiguismo) a través de influencias o palancas. Asimismo, y más allá de la discusión de la corrupción en el sector privado o en el público, también se encuentra el elemento propiamente social: si bien toda sociedad reprueba la corrupción, no está claro que en toda sociedad los mismos actos, en determinadas circunstancias, se consideren actos de corrupción por todas las personas, como los estudios antropológicos han mostrado constantemente (Gupta, 1995).

La corrupción es un concepto de difícil definición y además está moralmente cargado de valores, lo que dificulta todavía más su discusión. Tanto así que, en diversos círculos, se habla de una “industria anticorrupción” (Sampson, 2010),

esto es, todo un cúmulo de personas e instituciones dedicadas a emprender una cruzada anticorrupción, que proponen y ofrecen productos y servicios para resolver o reducir la corrupción en empresas, gobiernos y sociedades enteras. Para algunos, esta industria anticorrupción no es inocua; sus participantes suelen tener ideologías, agendas e intereses. En algunos casos, la agenda anticorrupción ha sido la bandera para introducir y fortalecer agendas de privatización y reducción del Estado, o el encumbramiento de lógicas de autorregulación y desregulación del sector privado. En otras palabras, la industria anticorrupción ha sido, en diversos momentos, crítica para imponer esquemas ideológicos y de intereses específicos, al menos desde el punto de vista de varios analistas. En la agenda anticorrupción se han hecho interesantes avances, sin duda, pero también ha sido un estandarte que ha impuesto conceptos, ideas, reglas y normas cargadas de ideología.

Siguiendo con la construcción de un concepto moral e ideológicamente cargado, vale la pena apuntar, por último, la dominancia del lenguaje militarista que con frecuencia se ha impuesto cuando se habla de este tema. Basta observar la repetición de frases como “combate a la corrupción”, “lucha o batalla contra la corrupción”, e incluso otras francamente funcionalistas como “la corrupción es un cáncer social que hay que extirpar”. Es fácil mostrar la enorme carga valorativa que el concepto tiene y que suele plantear una metáfora desafortunada de batalla entre “buenos” y “malos”, la cual termina por oscurecer y dificultar la comprensión amplia y heterogénea de un fenómeno con tantas facetas.

A partir de los estudios que se han desarrollado en este libro, es posible que una cosa quede clara: hay muchos tipos de acciones y lógicas sociales que sostienen la corrupción. En otras palabras, la corrupción es un fenómeno sistémico, socialmente denso, que requiere una comprensión desde múltiples posiciones, teorías e ideas. Un resumen de esas visiones y posiciones puede ser la siguiente.

### **Gran escala vs. pequeña escala**

Esta es una forma clásica de discusión de la corrupción que la diferencia de acuerdo con el grado de importancia o gravedad de la situación. La corrupción a pequeña escala se asume como intercambios vis-à-vis entre servidores públicos o empleados de organizaciones que se benefician con pequeñas cantidades de dinero o de favores por parte de ciudadanos y clientes en busca de servicios o

trámites. La gran corrupción, en cambio, se relaciona con los grandes fraudes llevados a cabo por directivos de empresas privadas o de robos a gran escala por parte de políticos y servidores públicos de alto nivel. Se asume que los efectos de cada una (pequeña vs. grande) son distintos, así como la gravedad de los mismos. Sin embargo, está claro que, en determinadas circunstancias, cuando la corrupción se está llevando a cabo o es ya sistémica en una sociedad, la pequeña y la gran corrupción pueden estar conectadas y relacionadas de manera muy estrecha, como se deja ver en el caso de la policía en la Ciudad de México (capítulo VII), que muestra un sistema bien organizado de extracción de rentas desde la esfera política.

### **Individual vs. organizacional**

Se conoce también como la diferencia entre “la manzana podrida en el barril” o “el barril podrido de las manzanas”. Vista como un acto de individuos, la corrupción es un cálculo de una persona que sopesa costos y beneficios posibles de un acto indebido. Vista la corrupción como una decisión individual se asume que puede atacarse al elevar los costos o reducir los beneficios esperados del decisor.

La visión organizacional, en cambio, puede asumir dos cosas diferentes. La primera es que la corrupción puede beneficiar a la organización misma, por lo que el cálculo es de múltiples personas y no de un solo individuo. Segundo, las propias reglas y formas de acción organizacional pueden generar corrupción de una manera normalizada y hasta justificada. El concepto de “resbaladilla de la corrupción” surge justo en la discusión organizacional, donde se selecciona y socializa a las personas poco a poco en las rutinas y los procesos, con el fin de construir redes de sentido sobre el comportamiento organizacional esperado por el grupo o por la misma organización. Las personas pueden caer, por lo tanto, gradual e inadvertidamente (al menos hasta cierto grado) en comportamientos y actos que el grupo o la organización consideran “normales”, pero que luego, dentro de otro parámetro normativo, pueden considerarse como actos de corrupción o facilitadores de esta. Los procesos de normalización de la corrupción son típicos en los estudios organizacionales; este es el caso de las palancas, analizadas en los capítulos IV y V.

### **Económica vs. social**

La visión económica de la corrupción asume que la decisión es un acto de individuos calculadores que sopesan los riesgos reales de ser sorprendidos en un acto indebido respecto de los beneficios que pueden obtener por ello. Si los beneficios de actuar indebidamente rebasan los de no hacerlo, entonces los incentivos para actuar de forma corrupta son más altos. Es racional, en esas circunstancias, para un actor promedio, hacer lo indebido.

Como la corrupción es un acto racional, es indispensable transformar de fondo la estructura de incentivos que permite el cálculo racional de corromperse. Justo en esa transformación de incentivos se concentra esta visión: influir en las instituciones (vistas de una manera muy particular por esta visión como reglas del juego) para hacer más costoso o riesgoso un acto corrupto y más benéfico hacer lo “correcto”. Por ejemplo, esta es la visión dominante en los procesos de concesión (capítulo VI). En esta esfera de relación entre agentes públicos y privados, la regulación se encuentra dirigida a desincentivar prácticas de colusión entre potenciales concesionarios, propiciar la competencia entre ellos, o evitar fugas de información que den ventaja a ciertos actores privados sobre otros.

Aquí es donde la visión social de la corrupción entra en el debate: la corrupción se produce en una relación de intercambio. El intercambio, para desarrollarse, requiere una vinculación, así sea temporal, entre corruptor y “víctima”. Tal vinculación puede ser de víctima vs. victimario, pero esta relación es sólo una de las opciones. El intercambio puede ser de beneficio mutuo o de beneficios diferenciados, pero acordados (dependientes de las asimetrías de información o posición existentes entre los participantes, como se entiende en la teoría de juegos).

En otras palabras, no siempre la diferencia entre corruptor y víctima se sostiene socialmente. El intercambio corrupto tiene entonces un pasado, un presente y un futuro, como se parecía en los ejemplos presentados en este libro. Es decir, hay condiciones y relaciones sociales que llevan muchas veces a la consumación del acto de corrupción: se requieren esas condiciones para llegar al momento específico del intercambio. Cuestiones de secrecía, seguridad y códigos de conducta forman parte de ese proceso; incluso de manejo hábil del tiempo. El intercambio puede construirse como un favor, como un regalo, como un acto de reciprocidad (hoy por ti, mañana por mí). La corrupción, por lo tanto, puede ser

una serie de actos y no sólo un evento discreto; una serie de actos de reciprocidad y de búsqueda de la misma; un entramado que se reproduce socialmente a través de códigos, prácticas y rutinas.

Esto hace que la corrupción se vea como un concepto paraguas. Un concepto que engloba en sí muy diferentes actos sociales, con rutinas, códigos de comunicación y lógicas de intercambio muy diversas. Socialmente hablando, son muy diferentes las lógicas que diferencian el soborno del fraude, el conflicto de interés o el nepotismo. Cada uno habla de una densa lógica de comportamientos e intercambios específicos: el soborno lleva a un intercambio recíproco relativamente calculado. El nepotismo, en cambio, puede necesitar un cálculo de vínculos y relaciones más diverso. El fraude puede ser en beneficio de la persona o de la organización, lo que implica que la red de actores involucrados es muy variable en tamaño y complejidad. El conflicto de interés puede ser potencial o aparente, implicando cálculos sociales y legales mucho más complejos.

### **Legal vs. cultural**

La ventaja de la visión legal de la corrupción es, precisamente, que se puede entrar en discusiones más específicas sobre los diferentes tipos de actos concretos que se pueden clasificar como corrupción. Se pueden especificar los operadores y mediadores de cada uno, haciendo más clara la cuestión de que la corrupción es un concepto paraguas que engloba distintos actos específicos, y cada uno de ellos requiere un tratamiento legal diferente.

Se trata de una visión crítica, pues cualquier intento de reducir la corrupción, en una sociedad determinada, requiere operativizar los actos con el fin de documentarlos y poderlos corregir o castigar. Sin embargo, la visión legal de la corrupción puede perder de vista el entramado simbólico y conceptual que una sociedad construye para ordenar sus intercambios y reciprocidades. Los estudios antropológicos de la corrupción han mostrado la enorme variabilidad y densidad de actos y símbolos que se juegan en las relaciones de intercambio en las sociedades. Las reglas formales se conjugan íntimamente con una serie de normas informales que dan sentido a los comportamientos cotidianos de las personas. De esta manera, las personas pueden vivir una gran distancia entre lo que las reglas formales establecen y la lógica del día a día.

En esas circunstancias, diversas sociedades construyen lo que se llaman “reglas prácticas” (De Herdt y Olivier de Sardan, 2015): juegos de interrelaciones e intercambios que funcionan de manera más adecuada para permitir la reciprocidad entre los diferentes agentes sociales. Dada la asimetría real de poder y de recursos entre los agentes de una sociedad, se hace necesario crear estas reglas prácticas que permiten, como hemos visto en los capítulos III y V del libro, que una sociedad utilice palancas o blat o guanxi como instrumentos legítimos para lograr los intercambios.

El caso de la palanca analizada en el capítulo V nos habla de un instrumento cultural eficaz, dado que permite establecer un camino comprensible y aceptado por la sociedad para lograr las cosas que se desean o necesitan. La palanca es, entonces, un constructo cultural denso, un mecanismo social y culturalmente efectivo que permite a las personas tener esperanza de que podrán obtener lo que necesitan. Ya sea que el camino legal esté cerrado por ineficiencias o favoritismos, la palanca otorga esa esperanza de que hay caminos para resolver el problema, si se conoce a la persona adecuada.

El caso de la palanca deja claro que las reglas prácticas pueden ser sumamente eficaces, pero no dejan de ser problemáticas. En el mecanismo de la palanca tenemos un mecanismo social de reproducción que perpetúa lo mismo que busca resolver: las inequidades en las relaciones sociales y la existencia misma de privilegiados y excluidos, a la luz de que se tengan o consigan las palancas adecuadas. La visión cultural de la corrupción no es una calle de un solo sentido, es decir, no es una visión que busque justificar la corrupción. Es una forma de apreciar la densidad social y simbólica que la corrupción llega a significar en una sociedad determinada.

## **Negra, blanca y gris**

Esta clasificación de la corrupción, propuesta por Heidenheimer (1970), se refiere a la manera distinta en que diferentes personas perciben el fenómeno. La corrupción negra se compone de esos comportamientos que tanto las élites como las masas definen claramente como actos indebidos. La blanca se refiere a aquellas conductas donde puede existir acuerdo de que son corruptas, pero no se les considera graves y, por lo tanto, pueden justificarse y tolerarse, tanto por las élites como por las masas, en diferentes grados. La gris es aquella donde no

existe acuerdo en uno u otro sentido respecto de que determinadas conductas sean corruptas; incluso puede haber diferencias dentro del mismo grupo (masas o élites) al respecto.

En nuestra analogía de la resbaladilla, la corrupción negra estaría en la base, mientras que la blanca y la gris se ubicarían en la pendiente, donde, debido a la ambigüedad, las reglas se manipulan, se negocian, se reinterpretan y se doblan. Este relativismo que una sociedad vive respecto de la corrupción es una forma muy interesante de establecer cómo la corrupción puede verse como un concepto negociado socialmente. Las sociedades son las que deben debatir y construir las líneas que hagan de “lo indebido” algo más claro y contundente, como paso necesario para construir mecanismos útiles y viables de reducción de la corrupción.

## **Fraude y corrupción**

La comunidad internacional antifraude se ha construido de forma muy sistemática en los últimos años, ha generado organizaciones, protocolos e instrumentos de diverso tipo (un ejemplo es la Asociación de Examinadores Certificados de Fraude (ACFE, por sus siglas en inglés). En esta comunidad se asume que la corrupción es un tipo de fraude, siendo este cualquier intento de engañar a otra parte con el fin de obtener un beneficio.

Desde esta perspectiva, la corrupción es uno de los tres grandes grupos de fraude, los otros son la apropiación indebida de activos y el engaño en estados financieros. La ventaja de esta posición sobre la corrupción como forma de fraude es que, en una organización, se pueden construir e implementar procesos y estrategias específicas para enfrentar, ya sea ex ante o ex post, situaciones de diverso tipo que pueden clasificarse en alguna de las formas de fraude.

En general, las técnicas e instrumentos para enfrentar el fraude, desde esta lógica, suelen ser complejos, requieren conocimientos y capacidades organizacionales sólidos, e inversión en conocimiento experto y aprendizaje. En otras palabras, una visión instrumental y técnica sobre la corrupción y el fraude puede tener ciertas ventajas para identificar los costos y beneficios de cualquier esfuerzo anticorrupción sustantivo a través de instrumentos concretos de investigación criminal y financiera.

## Corrupción y crimen organizado

En muchos sentidos, los conceptos de corrupción y crimen organizado son muy diferentes; sin embargo, existen puntos de contacto que pueden ser productivos. El primero y más evidente es el llamado “crimen de cuello blanco”, que se refiere a actividades que suelen ser complejas y desarrolladas por personas en alta jerarquía organizacional, con conocimientos especializados.

El primer caso es aquel en el que los criminales de cuello blanco están organizados y son capaces de crear toda una historia, así como de esconder una serie de decisiones y situaciones (como en el caso de la empresa Enron). La segunda posibilidad es que haya una relación directa entre criminales que se coluden con empresarios o servidores públicos de alto nivel para obtener beneficios. En ambos casos se habla de una actividad muy bien organizada y que requiere conocimiento y pericia técnica. La bibliografía que ha estudiado el crimen organizado ha enfatizado la capacidad organizativa que se requiere para desarrollar actividades criminales. Las técnicas de investigación y análisis criminal resultan, entonces, importantes para el estudio del crimen organizado y pueden serlo para determinadas lógicas de corrupción.

Este libro busca contribuir a la comprensión de la corrupción como un fenómeno de muchas facetas y necesitado de una visión multidisciplinaria y empírica. Con esta lógica, hemos sido capaces de observar la corrupción no como un fenómeno uniforme sino como muchos tipos de actos diferentes que pueden acogerse en ese concepto (del soborno a la colusión, de las influencias a las palancas, del cálculo racional al entramado social que lo justifica); actos y comportamientos que son, en el fondo, muy diferentes unos de otros.

La corrupción es un comportamiento, un fenómeno y una relación social de intercambio y reciprocidad. Puede ser una realidad muy arraigada social y culturalmente. Los retos para su reducción y control son grandes y requieren capacidades legales, de investigación, de prevención y de persecución especializadas. Los costos de reducirla y controlarla pueden ser altos. En el fondo, la corrupción es un constructo que refleja parte de la lógica del poder social, en este caso, con la lógica de la exclusión y de los privilegios, cuestión que, en el fondo, es lo que tanto disgusta socialmente y, por otro lado, el elemento central de su atractivo.

La principal limitación de los estudios presentados aquí es que sólo se enfocan en una clase específica de corrupción (i.e., la corrupción colusiva). Además, este acercamiento se realiza todavía de manera muy general, lo cual no permite desarrollar recomendaciones específicas de política, encaminadas a reducir el tipo de corrupción que se trata en el libro. Las investigaciones futuras deberán profundizar empíricamente en otras manifestaciones de la corrupción colusiva y extorsiva, con el propósito de comprender su lógica social y organizacional; eso servirá para desentrañar las múltiples manifestaciones del fenómeno, observar sus relaciones, medir mejor sus consecuencias y diseñar los instrumentos de intervención adecuados para su tratamiento.

## Referencias

De Herdt, T. y J.P. Olivier de Sardan (2015), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa*, Londres: Routledge.

Gupta, A. (1995), “Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State”, *American Ethnologist*, 22(2), pp. 375-402.

Heidenheimer, A. (1970), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Quebec: Holt, Rinehart & Winston.

Lindstedt, C. y D. Naurin (2005), *Transparency and Corruption*, Gotenburgo: Quality of Government Institute, WS:5.

Sampson, S. (2010), “The Anti-Corruption Industry: From Movement to Institution”, *Global Crime*, 11(2), pp. 261-278.

Transparencia Internacional (2017), disponible en:  
<https://www.transparency.org/what-is-corruption/>

*\* Profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE.*

\*\* Profesor asociado de la División de Administración Pública del CIDE.



El concepto de corrupción tiene una enorme carga valorativa y suele plantear una metáfora desafortunada de batalla entre “buenos” y “malos”, oscureciendo la comprensión de un fenómeno con múltiples aristas. *La resbaladilla de la corrupción* ofrece una mirada a la complejidad de este fenómeno, que se ha construido a través de mecanismos estables de interacción y reciprocidad, que permiten la evasión o ruptura de las normas formales y la creación de sistemas paralelos que las sustituyen significativamente.

Este libro propone analizar la corrupción a partir de la analogía de una resbaladilla, en cuyo punto más alto se encuentra el ideal weberiano de burocracia, mientras que en el punto más bajo se encuentra la ruptura de las reglas y la comisión de actos de corrupción. La parte más interesante de esta representación es la pendiente; la zona gris en la que la organización subsiste, llevando al límite las reglas o torciéndolas con el fin de alcanzar ciertos propósitos. Al final, es posible que una cosa quede clara: hay muchos tipos de acciones y lógicas sociales que sostienen a la corrupción como un fenómeno sistémico, socialmente denso, y que requiere ser analizado desde múltiples posiciones, teorías e ideas.



GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS es una colección que busca estimular el debate intelectual sobre administración pública, con textos que den cuenta de la agenda renovada en las democracias latinoamericanas, que actualicen diagnósticos, enfoques y métodos de análisis, y que contribuyan a la construcción de una comunidad académica hemisférica. Ofrece textos de académicos hispanohablantes y algunas traducciones seleccionadas, que sirvan para el estudio, la enseñanza y la discusión práctica sobre asuntos públicos.

