



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**ANÁLISIS DE LAS CAUSAS
DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE
PUEBLA 2015-2018**

TESINA

**que para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A

EUSEBIO DAVID GAMBOA LIRA



**DIRECTOR DE TESINA
LIC. MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ**

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Dicen que la lucha siempre es contra uno mismo, pero te agradezco que supimos negociar esta vez. Lo logramos.

Jamás podré acotar en una página agradecer tanto sin hacer mucho, pero intentaré. A Dios, por permitirme existir y proveerme de todo lo que tengo. A mi familia, Hermosa y Leonano, porque me han enseñado que en todo momento hay una mejor versión de mí esperando a ser descubierta. Los amo.

A mi papá y a mi mamá, por haber construido la familia que tenemos, su amor y sabiduría nunca han faltado. A Christian y a Pablo, por ser ejemplos, guía y soporte en mi vida, hermanos que aspiro imitar. A la Nena, por caminar y platicar (escuchar) conmigo en esta vida, y por ya no pelear tanto.

A Morfín y a Octavio, porque hoy quisiera describir su amistad, pero las palabras no me alcanzan. A Jon y a Rodo, porque jamás pensé disfrutar pegarme en el dedo chiquito del pie, no podría contar mi historia sin ustedes. A mi querido Alvarito, porque gracias a ti descubrí mi lado musical. A Memito, José y Ales, por su humor, consejos y amistad incondicional.

A los titulados y rezagados, por los debates económicos y filosóficos, me siento más inteligente cada que platico con ustedes. A David, porque llevas las palabras servicio y amistad a otro nivel. A Yeve, por ser único. A Yuri, por los conciertos y las pláticas, algún día tendremos un programa de análisis político.

A Gerardo, Wichin, Ernesto, Sedas y Alí porque cada uno de ustedes es un *crack* en lo que hace y su ambición, pasión y vocación me retan a ser mejor.

Al Lic. Miguel Ángel Jiménez por su tiempo y ayuda en este proceso de titulación.

Por último, a los profesores y profesoras que me formaron en esta ciencia inexacta pero hermosa, con especial mención de Arturo Huerta Quintanilla, Eduardo Loría, Yolanda Trápaga, Luis Foncerrada, Gerardo Esquivel, Miriam Acuña Monsalve, Miguel Ángel Rivera Rios, Lorena Rodríguez (por enamorarme de la historia económica) y Alejandro Gómez (por tu paciencia y amistad).

Índice

Págs.

I. Introducción	6
I.1 Justificación.....	8
I.2 Planteamiento del Problema.....	10
I.3 Objetivo general	12
I.4 Metodología	12
Capítulo I. Marco teórico.....	14
Naturaleza del fenómeno	14
Definición de corrupción	20
Redes de corrupción	23
Causas de la corrupción.....	23
Capítulo II. Marco histórico de la corrupción en Puebla.....	25
La corrupción en México.....	27
La corrupción en Puebla	30
Capítulo III. El Sistema de Incentivos de la corrupción en Puebla	34
Costo Psicológico	34
Probabilidad del Costo del Crimen.....	37
Probabilidad del Costo Social.....	42
Debilidad Institucional	48
Capítulo IV. El combate anticorrupción en Puebla, perspectivas tecnológicas y una propuesta de política pública	58
Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla.....	60
Funcionamiento	60
Retos y oportunidades	65
Innovaciones y tecnologías emergentes con impacto en el combate anticorrupción .	67
Blockchain	69
Big data.....	70
Ingreso Básico Universal.....	72
Bonos de Impacto Social (BIS)	74
Propuesta: Ingreso Básico para la Democracia	76
V. Conclusiones.....	80
VI. Recomendaciones	82
VII. Fuentes de información.....	85
Bibliografía.....	85
Página Web.....	88

I. Introducción

“Corruption is a crime of calculation, not passion”.

Robert Klitgaard (1996)

La corrupción es un fenómeno complejo y sumamente perjudicial. Está presente tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo;¹ afecta todos los ámbitos de la sociedad, desde el político hasta el económico; y produce un ciclo vicioso que tanto alimenta como se alimenta, de una crisis de confianza que destruye la cohesión social.²

La naturaleza opaca y oscura de este fenómeno dificulta cualquier intento de definición, medición y, en última instancia, identificación de sus causas y consecuencias, ya que se conforma de un entramado de acciones individuales y cotidianas muy diferentes entre sí, sostenidas por incentivos multifacéticos que complican este proceso de conocimiento. Se encuentra en los actos más pequeños y sencillos como lo son el pago de servicios o los trámites gubernamentales; en la misma medida que, en los actos más grandes como lo son las cuantiosas adquisiciones gubernamentales o las regulaciones nacionales e internacionales.

A pesar de esta situación, es de suma importancia estudiarla, analizarla y comprenderla. En esto yace la solución, ya que “los problemas públicos no existen hasta que alguien los conceptualiza, define y caracteriza en términos específicos. Es decir, la articulación conceptual del problema de la corrupción es fundamental para identificar las posibles vías o alternativas de solución” (CEPC, 2018).

Por otro lado, para la sociedad es uno de los problemas públicos más preocupantes. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017

¹ El Índice de Percepción de Corrupción 2018 de Transparencia Internacional reveló, cómo incluso los países con los estándares más bajos en percepción de corrupción empeoraron en calificación. Transparencia Internacional. (Enero 29, 2019). *Transparency International: How Corruption weakens democracy*. Recuperado de: https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2018_global_analysis

² Lagarde, Christine. (Mayo 4, 2018). *The Guardian: There's is a reason for the lack of trust in government and business: corruption*. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/may/04/lack-trust-government-business-corruption-christine-lagarde-imf>

realizada por el INEGI, la corrupción representa el segundo problema más importante para los mexicanos, al igual que para los poblanos —después de la inseguridad—, e incluso el nivel de preocupación sobre el problema aumentó respecto a 2015, en los dos casos.³

Tabla 1. México en los Indicadores/Índices internacionales de Corrupción.		
Índice/Índice	Posición	Elaborado por:
<i>Índice de Percepción de Corrupción 2018</i>	138/180	Transparencia Internacional
<i>Índice de Estado de Derecho 2019</i>	99/126	World Justice Project
<i>Control de Corrupción* 2018</i>	170/209	World Bank

**La información utilizada para extraer este dato se obtuvo de la base de datos en línea de los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno del Banco Mundial y se comparó el indicador estimado agregado de “Control de Corrupción” de los 209 países que presentan información.*

Fuente: de elaboración propia, con base en el Índice de Percepción de Corrupción, el Índice de Estado de Derecho y en los Indicadores Mundiales de Gobernanza.

Como se puede observar en la tabla 1, México se encuentra mal posicionado en los índices de corrupción más importantes a nivel internacional. Esto revela que México se encuentra en una crisis de corrupción. El gobierno saliente tuvo un balance negativo en el sexenio, puesto que estuvo marcado por la inseguridad y la delincuencia, problemas que afectan directamente la calidad de vida de la población. Por otro lado, hubo graves y escandalosos actos de corrupción, como lo son: La Casa Blanca, La Estafa Maestra y el Caso Odebrecht, aunado a esto, 19 gobernadores estatales han sido acusados por desvío de recursos y el 70% de los contratos asignados por el gobierno saliente fueron mediante asignación directa.^{4 5}

³ Incluso en el caso de Puebla el cambio fue más radical, puesto que en 2015 la corrupción se constituía como el 3° problema más importante para la población de 18 años o más, después del desempleo, y en 2017 como el 2°.

⁴ Fundar. (Noviembre, 2018). Balance Sexenal: fue un mal año. No, menos, como seis. Ciudad de México.

⁵ La asignación directa es un procedimiento legal y financiero mediante el cual los gobiernos, pueden ser más eficientes y efectivos a la hora de asignar contratos que necesitan de soluciones rápidas y que no conllevan tanto presupuesto. No obstante, es una práctica común ya que es un procedimiento con la carga burocrática más laxa, por lo que puede promover espacios de arbitrariedad y corrupción.

A nivel estatal, Puebla alcanzó malas calificaciones en cuanto a los índices de corrupción en el país. En la actualidad, existen alrededor de 5 índices importantes que miden la corrupción, a través de percepción y/o victimización, entre los cuales están: el Índice Mexicano de Corrupción y Calidad de Gobierno, el Coeficiente TAI, el Índice de Impunidad global, e Índice de Estado de Derecho y la Métrica de Gobierno Abierto. En la tabla 2 se enlistan las posiciones de Puebla.

Tabla 2. Puebla en los Indicadores/Índices Nacionales de Corrupción.

<i>Indicador/Índice</i>	<i>Posición</i>	<i>Elaborado por:</i>
<i>Métrica de Gobierno Abierto 2019</i>	19/32	INAI/CIDE
<i>Índice de Estado de Derecho 2018</i>	28/32	World Justice Project
<i>Índice de Impunidad global 2018</i>	24/32	UDLAP
<i>Coeficiente TAI 2017</i>	20/32	Transparencia Mexicana
<i>Índice Mexicano de Corrupción y Calidad de Gobierno 2018</i>	28/32	Impunidad Cero

Fuente: de elaboración propia, con base en la Métrica de Gobierno Abierto 2019; el Índice de Estado de Derecho 2018; el Índice de Impunidad global 2018; el Coeficiente TAI 2017 y; el Índice Mexicano de Corrupción y Calidad de Gobierno 2018

Como se puede observar, Puebla se encuentra por debajo de la media en todos los índices, es más, en 4 de los 5 índices enlistados, está debajo de la posición 20. De lo anterior se puede deducir que debe haber algún problema y que la corrupción tiene lugar en el estado, en mayor medida que en al menos la mitad de los demás estados.

I.1 Justificación

Por otro lado, y como se dijo anteriormente, esta problemática social tiene muchas dimensiones y una cultura de la corrupción arraigada al accionar del mexicano y del poblano, es decir, constituye un problema difícil de combatir, pues se encuentra encadenado a su actuar cotidiano. Amparo (2016) explica que la sociedad:

“mexicana sigue siendo una sociedad dispuesta a practicar la corrupción si piensa que de ella obtendrá un beneficio personal; que se mueve en los márgenes del Estado de derecho; y que se encuentra alejada de la cultura de la legalidad, indispensable para que la democracia adquiera significado”.

Es preciso decir, que la corrupción promete siempre un beneficio inmediato para las partes involucradas, sin embargo, tiene efectos sumamente perjudiciales en la economía y en el accionar del estado. Por ejemplo, existe una vasta serie de investigaciones que afirman que la corrupción: reduce el crecimiento económico; desincentiva la inversión extranjera y doméstica de largo plazo; aumenta la inflación; deprecia la moneda nacional; reduce el gasto en educación y en salud; incrementa el gasto en el ejército y seguridad pública; desvía el talento hacia actividades más rentables;⁶ empuja a las empresas a la clandestinidad; distorsiona los mercados y la asignación de recursos; incrementa la desigualdad de ingresos y la pobreza; incrementa las tasas de mortalidad infantil;⁷ reduce los ingresos provenientes de impuestos; distorsiona el papel fundamental del estado (cumplimiento de la ley y protección de la propiedad privada); y mina la legitimidad del gobierno y la economía de mercado.⁸

De esta forma, México y Puebla, se encuentran inmersos en lo que parece ser un sistema de incentivos y de normas sociales informales que impactan negativamente la economía y la sociedad. Estos incentivos existen y “obligan” a ciudadanos, empresarios y funcionarios a ser corruptos, ya sea por supervivencia, para sacar ventaja, ⁹ o porque les promete un beneficio personal inmediato.

A continuación, se presentan algunas de las estimaciones de lo que cuestan los actos de corrupción a la sociedad:

- En sobornos de negocios e individuos, \$1.5 billones de dólares al año.¹⁰

⁶ Es decir, el talento no aplica sus capacidades en las actividades en las que debiera. En México es común escuchar casos de abogados o médicos trabajando como taxistas.

⁷ La interpretación realizada por los autores Hanf, M., Van-Melle, A., Fraise, F., Roger, A., Carme, B., & Nacher, M en 2011, se resume en que la corrupción desvía los recursos del acceso al agua y salud, así como de los programas de prevención, gestión y tratamiento de enfermedades graves relacionadas con la mortalidad infantil. Hanf, M., et al. (2011). Corruption kills: estimating the global impact of corruption on children deaths. PLoS one, 6(11), e26990.

<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0026990>

⁸ Nichols, Philip. (2009). Multiple Communities and Controlling Corruption. Wharton Faculty Research. University of Pennsylvania. Recuperado de: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=lgst_papers

⁹ Rivera, Gustavo. (Agosto 16, 2016). Qué es la corrupción...según los mexicanos. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=33376>

¹⁰ The World Bank (2018).

- Estudios empíricos constantemente han demostrado que los pobres son los que más pagan. En México, los hogares que perciben el salario mínimo destinan 33% de sus ingresos en actos de corrupción. El promedio nacional es de 14%.¹¹
- Por su parte, existe un costo social del bienestar que no es medible. Que es la felicidad o buena percepción del lugar en donde viven los ciudadanos de un país.
- El costo estimado en México de la corrupción en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos alcanza los 6 419 millones de pesos al año.¹²

Dicho todo lo anterior, es sencillo mencionar que existe un consenso generalizado en los efectos negativos de la corrupción. Sin embargo, existe menos consenso en cuanto a lo que causa dichos comportamientos corruptos. Es por esto que la presente investigación, buscará crear un marco histórico y teórico que permita encontrar sus causas desde una perspectiva de comportamiento económico, aplicado al estado de Puebla. Por último, esta investigación recobra aún más importancia al no haber un esfuerzo similar publicado a nivel local.

I.2 Planteamiento del Problema

Como se vio anteriormente y dentro de este panorama brevemente esbozado, Puebla se encuentra en graves problemas de corrupción. Este tema “se ha enraizado como uno de los elementos centrales en el debate público del estado de Puebla”.¹³ A manera de diagnóstico se puede resumir la situación en los siguientes datos:

- El 46% de solicitudes de servicios públicos reportaron un problema para realizarlo. Casi todos fueron barreras al trámite, con un porcentaje de 95%, mayor al porcentaje medio nacional de 88%.¹⁴

¹¹ Durán, Luis. (Agosto 18, 2017). El costo de la corrupción. *El Universal: Opinión*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/luis-duran/cartera/el-costo-de-la-corrupcion>

¹² Ampudia, Nora. (Noviembre, 2016). El costo social y económico de la corrupción en México. Recuperado de: http://cafaej.org.mx/media/pdf_patentes/8-NORA%20AMPUDIA/El%20costo%20social%20y%20econ%C3%B3mico%20de%20la%20Corrupci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico.pdf

¹³ Comité Estatal de Participación Ciudadana. (Octubre, 2018). Política Estatal Anticorrupción: Puebla. Puebla. Recuperado de: <https://cpcpuebla.org.mx/docs/anual-2018/PoliticaEstatalAnticorrupcionPuebla.pdf>

¹⁴ *Ibid.*

- “En Puebla se recibieron 1.5 quejas por actos de corrupción por cada cien servidores públicos del gobierno del estado que no cumplieron con sus obligaciones.”¹⁵
- El estado de Puebla tiene un problema en el diseño institucional, ya que permite que exista la discrecionalidad en el ejercicio del gasto público. Por ejemplo: en 2014, la Secretaría de Transportes modificó al alza su presupuesto en un 386%; en contraste con la pérdida del 32% del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en ese mismo año. Por su parte, la Secretaría de Finanzas Estatal devengó 137% más de lo aprobado en 2015 y la Sedesol estatal perdió 46% de su presupuesto. Por último, en 2016 la Secretaría de Finanzas tuvo un presupuesto ejercido superior en 562% al aprobado y la Sedesol perdió un 55%.¹⁶
- La policía y el ministerio público son las entidades de gobierno en las que más desconfía la población.¹⁷
- 94.7% de la población en Puebla considera que la corrupción es una práctica frecuente.
- 86.7% de las personas en Puebla no denuncian los actos de corrupción.¹⁸
- El índice de Estado de Derecho indica que en Puebla existen áreas de oportunidad en cuanto a la independencia y la capacidad de los organismos que realizan procedimientos de auditoría y fiscalización.

Esto es sólo un breve diagnóstico de la situación que vive actualmente el estado de Puebla y que se traduce en reducciones en la calidad de vida de esta población. Sin embargo, se puede concluir que en el estado existe un cierto grado de corrupción y que es incierto de donde surge. La historia y las instituciones, así como la psicología de los individuos, afectan las decisiones cotidianas y aquellas de mayor impacto tomadas por parte de los ciudadanos, de los empresarios y, sobre todo, de los funcionarios públicos. Entender los incentivos y las debilidades institucionales que hacen prevalecer altos índices de corrupción es un tema enteramente importante y esencial para desatar el crecimiento

¹⁵ Meza, Karen. (10 de diciembre de 2018). Hay 1.5 quejas de corrupción por cada 100 burócratas: INEGI. El Sol de Puebla: Local. Recuperado de: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/hay-1.5-quejas-de-corrupcion-por-cada-100-burocratas-inegi-2781295.html>

¹⁶ Comité Estatal de Participación Ciudadana. *Op. Cit.*

¹⁷ INEGI. (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. México. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/default.html?ps=Microdatos#Tabulados>

¹⁸ *Ibid.*

económico y el desarrollo del estado, mejorar los índices de desigualdad y pobreza,¹⁹ mejorando los procesos de gobernanza.

I.3 Objetivo general

Realizar un estudio exploratorio, descriptivo y multidisciplinario de las causas de la corrupción en Puebla durante el periodo 2015–2018, para proponer una estrategia de política pública encaminada a mejorar el combate a la corrupción.

I.4 Metodología

Dada la complejidad del fenómeno en cuestión, realizar una investigación cuantitativa que busque establecer un estudio explicativo de la corrupción a nivel local implicaría un esfuerzo práctico de una mayor profundidad, por lo tanto, este trabajo de investigación consistirá solamente en la exploración de la literatura y, a partir de ahí, en la descripción de la corrupción en el estado de Puebla en tres sentidos: histórico, teórico y técnico.²⁰

El primer sentido se aproximará desde una perspectiva nacional, debido a la falta de literatura a nivel local. Se realizará de esta manera, principalmente a que las experiencias que vivió el país en el periodo del “Priísmo” y su régimen anocrático fueron muy similares entre regiones, ya que sentó las bases para que legados históricos perduraran en el quehacer político de los mexicanos. Lo anterior permitirá para comprender a la corrupción como un fenómeno histórico-cultural.

Por su parte, en el sentido teórico la investigación se dividirá en dos secciones: la primera se abordará en el primer capítulo y, tendrá el fin de explorar el fenómeno de la corrupción, para establecer una definición de este. La segunda se abordará en el segundo capítulo y, explorará teóricamente las causas de la corrupción. En ambos casos se realizará una

¹⁹ Puebla se encuentra con graves y profundos problemas de desigualdad y pobreza, por ejemplo, de 2010 a 2014 el número de personas en situación de pobreza creció hasta en 4 por ciento; en cuanto a la desigualdad, Puebla se encuentra en los 5 estados con mayor desigualdad. (Centro de Investigación e Inteligencia Económica. (s.f). Desigualdad: Puebla, estado que más la tiene en el país: UPAEP y CEEY. UPAEP. Recuperado de: <https://www.upaep.mx/cie/index.php/noticias1/183-desigualdad-puebla-estado-que-mas-la-tiene-en-el-pais-upaep-y-ceey>; Méndez, Patricia. (Febrero 20, 2018). Puebla, entre 5 estados con más desigualdad en ingresos: CNDH; Sociedad. E-Consulta. Recuperado de: <https://www.e-consulta.com/nota/2018-02-20/sociedad/puebla-entre-5-estados-con-mas-desigualdad-en-ingresos-cndh>)

²⁰ (Hernández, Fernández y Baptista, 1991)

revisión de la literatura existente, para el primer caso se utilizará una perspectiva general no apegada al estado de Puebla,²¹ para el segundo caso se utilizará la literatura que aborda la corrupción desde los cuerpos teóricos de la teoría de juegos, la psicología cognitiva y la psicología social, para establecer un marco que permita comprender cómo sucede la corrupción en la mente de las personas, de igual manera no se realizará con la profundidad ideal para explicar el fenómeno a nivel local, dada la falta de literatura a este nivel. Todo lo anterior permitirá comprender al fenómeno desde una perspectiva micro e individual, además de establecer futuras líneas de investigación a nivel local.

En el sentido técnico, el más descriptivo de los tres, se abordarán las variables más importantes que causan espacios para que la corrupción florezca en el estado de Puebla desde una perspectiva estadística. En este caso, se ahondará en la información disponible para esbozar un panorama general de ellas y así observar lo que sucede en el estado, desde una perspectiva macro e institucional. Específicamente se utilizarán los índices de corrupción: Índice de Impunidad Global 2016 y 2018; Índice de Estado de Derecho 2018 y; la Métrica de Gobierno Abierto 2017 y 2019, entre otros índices. Por otro lado, se acudirá a las encuestas nacionales realizadas por el INEGI: la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015 y 2017; la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, 2016, 2017 y 2018; el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, 2015 y 2017, entre otras encuestas y estadísticas.

Por último, se realizará una breve evaluación de la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla, así como los retos y oportunidades a las que se enfrenta. Por su parte, se hará un esbozo general de las innovaciones y tecnologías emergentes que podrían impactar en el combate a la corrupción, y para concluir se hará una propuesta de mejora derivada de toda la investigación.

²¹ Sobre todo, porque la definición de un fenómeno presente en todo el mundo y, por ende, generalizado no puede ser establecida de manera tan específica y regional o local.

Capítulo I. Marco teórico

La definición de todo problema es el inicio de toda solución. Así que intentar definir un problema tan complejo y perjudicial como éste, sugiere una gran recompensa. No obstante, la tarea es complicada. La falta de precisión semántica en el tema provoca complicaciones de amplitud y ambigüedad. Amparo (2016) y Marván (2015) mencionan que esto sucede debido a la vasta gama de conductas y acciones que pueden ser calificadas como corruptas y que dificultan su comprensión, estudio, definición y, en último lugar, su tipificación; aunado a lo anterior, los actos corruptos son ocultos y clandestinos lo que obstaculiza obtener datos e información que permitan vislumbrar una conexión lineal fácil de desentrañar entre causas y consecuencias.

Sabiendo entonces que una conducta se puede explicar desde distintos campos del conocimiento, la corrupción como fenómeno multifactorial provoca que se tenga un vasto repertorio de ángulos desde los cuáles se pueda explicar. Al respecto, Marván (2015) ejemplifica que se puede abordar desde la ética como una problemática de ausencia de valores tales como la honestidad; por otro lado, desde la filosofía como un asunto de injusticia y desigualdad; desde el punto de vista económico es una distorsión en los precios que provoca equilibrios sub-óptimos en los mercados; y por su parte, el derecho lo tipifica como delito, tarea necesaria para que tenga repercusiones legales.

Es por esto que, no existe consenso sobre la definición del acto corrupto, se trata de un fenómeno social que está en constante transformación y descubrimiento, la sociedad misma cambia con una gran rapidez y esto provoca que la teoría se vea un paso detrás de la realidad. No obstante, en las secciones siguientes se hará un esbozo general de la naturaleza del fenómeno que permita entender las distintas dimensiones de la corrupción, por otra parte, un marco teórico y un marco histórico que permitan tener un panorama general y específico de la corrupción, y que esto a su vez facilite encontrar las causas de la corrupción en Puebla.

Naturaleza del fenómeno

Como se dijo anteriormente, la ambigüedad de este fenómeno y la compleja interconexión entre sus causas y efectos entorpece la concepción de una definición que trascienda

culturas, sociedades, épocas y/o actos individuales. Por lo tanto, es importante acercarse al problema desde cada una de sus dimensiones para tener una visión integral del fenómeno, al incluir lo esencial de cada una de ellas. A continuación, se hace un recuento breve de algunas de las que más interesan a esta investigación.

Dimensión moral

Cada una de las acciones que podrían ser calificadas como corruptas tiene características propias y específicas, desde el paradigmático soborno donde las partes se favorecen de un intercambio ilegal entre una bonificación extra y un beneficio intangible; hasta el nepotismo, donde se otorgan puestos o cargos públicos a familiares o allegados aprovechando posiciones de poder y, no necesariamente terminan beneficiándose todas las partes. La calificación de estas acciones como corruptas, incluso puede depender de la época, contextos institucionales y organizacionales y, tipo de beneficios (Miller, 2005). Es por esto, menciona Miller (2005), que el entendimiento de este fenómeno tiene que empezar por lo moral.

De esta forma, se puede entender que las acciones corruptas no sólo tienen causas y efectos económicos o legales, a pesar de que estos son los más visibles. Por ejemplo, el académico que plagia un trabajo, o la persona que obtiene un “favor” para ser atendido más rápido en el hospital, el deportista que toma drogas para tener una mejor condición atlética, o aquella persona que usa una “palanca” para entrar a trabajar en algún puesto de gobierno o en una empresa. Todos los ejemplos anteriores conllevan un efecto más profundo, es decir, el sacar ventaja sobre otros.

En este sentido, un acto corrupto no cabe solamente bajo una definición económica o legal, ya que algo inmoral puede ser incluso legal, o económicamente benéfico para uno o unos cuantos, inclusive puede llegar a ser benéfico para una economía en general, dependiendo de los efectos netos (Minto, 2018). Por ejemplo, otorgar despensas para persuadir el voto ciudadano²² o, una empresa que gana una licitación gubernamental y que genera empleos. Sin embargo, esto no deja de implicar un efecto negativo en los

²² Minto (2018) hace referencia a que habría que tener en cuenta todos los efectos y su equivalente económico para saber si en verdad la corrupción es perjudicial en todos los casos, es decir, aunque se soborne para obtener votos para una elección y esto represente una injusticia, puede llegar a ser benéfico para una población si el gobernante promueve políticas que hacen crecer a la economía. No obstante, esta hipótesis sugiere una tarea que al momento es imposible de medir o corroborar.

intereses del colectivo, en el estado de derecho o en la dignidad de una persona o un país. Es por esto que se puede decir que, en su centro, todas las acciones que pueden identificarse como corruptas implican un problema fundamentalmente moral (Miller, 2005). Ese es el común denominador y un punto de partida para comprender el fenómeno.

Así, vista como un problema moral, se puede comenzar diciendo que el acto corrupto es “un acto egoísta que atenta contra la igualdad y equidad implícita en las conductas reguladas por la sociedad” o en las normas sociales (Marván, 2015).

Por otro lado, Martínez (2018) respecto a la dimensión ética de la corrupción menciona que

“la raíz de la corrupción no está (...) en el contexto o en el entorno que la propicia o permite, ni en la capacidad o no de sancionarla, sino en las bases éticas sobre las que se construye la vida social, política y el servicio público”,

o de otra manera dicho, se encuentra en la propensión moral de una persona a ser corrupta, de obtener un beneficio personal a costa del bien común.

Por último, Martínez (2018) afirma que sería ingenuo y superficial concluir que los individuos se comportarán de manera correcta cuando existe un sistema capaz de reprimir y sancionar su conducta; menciona que ninguna “sociedad tiene capacidad para administrar sanciones de forma generalizada si todos sus miembros deciden no respetar las normas, las sanciones están concebidas como excepción a la normalidad”.²³

Dimensión económica

Desde la economía, la corrupción no puede ser explicada como un problema de egoísmo, ya que la teoría predominante de esta ciencia se basa en la premisa de que el bien colectivo deviene de que todo individuo busca maximizar su utilidad. De otra manera dicho, en el caso de la corrupción el individuo es corrupto porque es lo que más utilidad le da (Minto, 2018), y no existe un juicio de calidad al respecto.

²³ Cabe mencionar que no todo acto inmoral es un acto corrupto, la corrupción es sólo un tipo de inmoralidad.

En este sentido, la corrupción como problema económico, se suele explicar por las fallas de los mercados y la necesidad de la presencia del gobierno que estas generan. De acuerdo con Minto (2018), existe vasta literatura económica que argumenta que los mercados sin regulaciones no son eficientes para asignar recursos de manera equitativa ²⁴ y, por lo tanto, es necesaria la presencia de un ente que vele por el bienestar común.

Sin embargo, cuando al estado y, viéndolo desde una perspectiva individual, al servidor público se le encomienda un puesto por parte de la población para realizar una función específica (“*entrusted power*”) tiende a aprovechar esta oportunidad para beneficio propio, porque si existen incentivos para hacerlo, entonces realizará actos de corrupción. Es por esto que, la corrupción se analiza como un “*trade-off*”, entre fallas del mercado y corrupción (Minto, 2018).

Minto (2018) llega a la conclusión de que la presencia tanto de mercados como de gobierno es necesaria para incrementar el bienestar social y no hay tal “*trade-off*”. Por su parte, ofrece una elucidación en la que describe que las fallas del mercado y la corrupción (fallas del gobierno), son un círculo vicioso en el que ambas alimentan y así coexisten, de forma que se borra la línea divisoria entre estas y obstaculizan, aún más, la eficiente y equitativa asignación de recursos.

Por otro lado, Fumiko Nagano (2009) aborda este fenómeno desde la teoría de juegos y menciona que, dada la naturaleza de la corrupción, es complicado que en un momento determinado el individuo tenga la habilidad de sopesar los costos y los beneficios de cometer o no, un acto antijurídico. Es por esto que, en el momento que decide por lo que más beneficio le da de manera inmediata, es decir, pagar por la rapidez de un trámite, un soborno a un oficial de tránsito, contratarse en el servicio público con familiares, “mover” influencias para conseguir algo de una manera más sencilla y ganar una licitación, etc; en ese momento, los beneficios mediatos parecen muy lejanos, por ejemplo, el

²⁴ En su artículo el autor dirige al lector a la siguiente bibliografía: Bator, F. M., 1958. The Anatomy of Market Failure. *Quarterly Journal of Economics*, 72, 351-379; Aranson, P. H., 1990. Theories of Economic Regulation: From Clarity to Confusion. *Journal of Law and Politics*, 247- 286; Baron, D. P., 1988. Regulation and Legislative Choice. *Rand Journal of Economics*, 19, 467-477; Barzel, Y., 1982. Measurement Cost and the Organisation of Markets. *Journal of Law and Economics*, 25, 27-48; Vickers, J. S., 1991. Government Regulatory Policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 7, 13-30.

fortalecimiento del estado de derecho o la mejor asignación de los recursos a nivel macroeconómico.

Por lo tanto, la corrupción se puede calificar como un sistema de comportamientos irracionalmente racionales, dicho de otra manera, comportamientos que a nivel individual son perfectamente racionales, pero que a nivel agregado son completamente perjudiciales.

Dimensión legal

La dimensión legal de la corrupción es la dimensión más práctica de todas, ya que a partir de esta se toman decisiones que afectan directa o indirectamente a la población en general. No obstante, parten de un marco teórico y Max Kaiser, exdirector anticorrupción del Instituto Mexicano para la Competitividad A. C., en su explicación para el periódico digital Animal Político, menciona que existen diferentes actos de corrupción: soborno, peculado o desvío de recursos, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, obstrucción de justicia, colusión, uso ilegal de información, nepotismo y conspiración para cometer actos de corrupción (*véase* tabla 3).

Sin embargo, es preciso recalcar que con las reformas realizadas para crear el marco legal de combate a la corrupción en México y en Puebla a partir de 2016, se realizó un esfuerzo importante por lograr que los particulares involucrados en actos de corrupción también tuvieran un esquema de sanciones y de responsabilidades. Lo mismo se puede notar en las descripciones anteriores donde los actos responsabilizan la actuación de las dos o más personas involucradas. Por ejemplo, en el soborno es culpable tanto el que recibe como el que entrega el beneficio extra.

Por otra parte, cabe mencionar que las normas jurídicas no definen el concepto de corrupción, aunque (como se dijo anteriormente), se trata del abuso de una circunstancia de poder en beneficio propio. Las leyes estatales tampoco definen la corrupción, no obstante, el Código Penal del Estado de Puebla en el capítulo décimo noveno denominado Delitos cometidos por servidores públicos, tipifica como conductas antijurídicas las siguientes: ejercicio indebido de funciones públicas, abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, incumplimiento de un deber legal, delitos cometidos en la administración de justicia y en otros ramos del poder público, cohecho, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias.

Tabla 3. Actos de corrupción, de acuerdo con Max Káiser	
Acto	Descripción
Soborno	Se presenta cuando el servidor público recibe un beneficio extra, por hacer o dejar de hacer algo que era su responsabilidad, por lo tanto, es ilegal, además quien lo entrega es igualmente responsable
Peculado o desvío de recursos	Se presenta cuando se roba y/o se utilizan los recursos públicos para un fin privado o distinto de su objetivo inicial
Tráfico de influencias	Se presenta cuando un servidor público usa su cargo para propiciar que algún asunto tome una ruta determinada
Abuso de funciones	Se presenta cuando el servidor público ejecuta o aprueba, una acción o mandato del cual no se encuentra legalmente autorizado
Enriquecimiento ilícito	Se presenta cuando un servidor público oculta, miente o se limita en decir cuál es su sueldo, prestaciones, negocios y/o propiedades, pues dicha información debe ser pública
Obstrucción de la justicia	Se presenta cuando un servidor público trata de evitar que un acto ilícito se denuncie, se investigue o se sancione
Colusión	Se presenta cuando empresas y/o servidores públicos se ponen de acuerdo para obtener más dinero del Estado por un producto o servicio, dañando las finanzas públicas
Uso ilegal de información confidencial	Se presenta cuando un servidor público usa la información confidencial que tiene a su disposición para hacer un negocio privado
Nepotismo	Se presenta cuando se otorgan cargos públicos sólo por ser familiares, amigos y conocidos sin tomar en cuenta la experiencia profesional
Conspiración para cometer actos de corrupción	Se presenta cuando un servidor público recibe y ejecuta una instrucción verbal de procedencia ilícita por su superior, siendo parte de un acto de corrupción voluntaria e involuntariamente

Fuente: de elaboración propia, con base en Kaiser (2016)

En este sentido, la corrupción puede generarse desde la función administrativa (funcionarios y/o servidores públicos), desde la representación popular (Senadores, Diputados y gobernadores, etc.) o desde el sector privado (empresas y ciudadanos).

Definición de corrupción

Transparencia Internacional, una de las organizaciones más importantes en la materia, define a este fenómeno como el abuso del poder público para beneficio propio.²⁵ Esto podría calificarse como un acercamiento general a lo que puede ser definido como un acto corrupto. La definición continúa y describe que la corrupción puede ser clasificada como grande, pequeña y política, dependiendo de la cantidad de dinero involucrado y en el sector en el que ocurra.

Sin embargo, la solución al problema requiere de una definición mucho más específica que no implique una ambigüedad en la posición de poder desde la cual puede ejercerse un acto corrupto. En este sentido, Amparo (2016) va más allá y habla del “abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual”. Resuelto este problema, resalta el término “indebido”, por lo que la discusión ahora se concentra en los límites que determinan si un acto es corrupto o no, bajo la mira de lo correcto e incorrecto.

Con el objetivo de crear un modelo económico que se acerque al fenómeno de la corrupción, Banarjee, Hanna & Mullainathan (2012) se enfrentan a esta problemática y definen la corrupción como el acto de quebrar una regla o ley por parte de un servidor público (acto indebido), electo o no, para beneficio personal. Esta es una definición práctica y eficiente para términos de modelado, sin embargo, bajo esta definición únicamente las leyes determinarían lo indebido. En este caso, la definición de corrupción estaría atada a la geografía, es decir, a la legislación de cada país, estado o municipio, y a la comprensión de lo correcto e incorrecto de cada sociedad.²⁶

²⁵ Transparency International. (Marzo, 2019). What is Corruption?. Recuperado de: <https://www.transparency.org/what-is-corruption>

²⁶ Banerjee, A., Hanna, R. and Mullainathan, S. (2012). Corruption. Cambridge. Recuperado de: <https://economics.mit.edu/files/6607>

Es por esto que, además de entenderlo como un quebrantamiento legal, se debe entender a la corrupción como un acto que transgrede los límites y estándares de lo que se piensa que es un comportamiento adecuado.²⁷ Dimant (2013) menciona que, en 1972 James Scott concluyó que la ciencia política regularmente ofrece tres distintos enfoques que delimitan a la corrupción y establecen un marco para identificarla: el interés público, la opinión pública y las normas legales.

El interés público se refiere a lo que la mayoría de una población espera de la *gestión de lo común*, de otra manera dicho, el comportamiento corrupto es aquel que transgrede el objetivo por el cual se organiza un grupo o sociedad de personas, a cambio del bienestar individual. En segundo lugar, la opinión pública hace referencia a la percepción que la mayoría tiene de algún comportamiento, es decir, que este límite se refiere a las normas sociales formales.

Por último, las normas legales se refieren a la legislación vigente y sugieren un límite diáfano y directo de lo que es o no un acto de corrupción.²⁸ Dicho todo lo anterior, cabe mencionar que no todos los actos de corrupción quebrantan los tres límites al mismo tiempo, de la misma manera que no todos los actos de corrupción que violentan el interés público y/o la opinión pública son ilegales, y viceversa.

Por su parte, Marván (2015) menciona que Escalante Gonzalbo resume en tres elementos una conducta corrupta. En primer lugar, implica la violación de alguna norma social; en segundo lugar, el comportamiento corrupto viene del uso indebido de los recursos; por último, implica la búsqueda del beneficio personal, además de mencionar que implica la violación de una norma de manera premeditada.

²⁷ Nieto, Fernando. (Mayo 4, 2018). Definiendo la corrupción [Curso en línea]. Corrupción. COLMEX. Recuperado de: http://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:COLMEX+CORR18102X+2018_10/courseware/50c6854e07df4d259bb9f36633ea4800/9a14b1e3b7e24122b816cb34573c558a/?activate_block_id=block-v1%3ACOLMEX%2BCORR18102X%2B2018_10%2Btype%40sequential%2Bblock%409a14b1e3b7e24122b816cb34573c558a

²⁸ Dimant, Eugen. (Noviembre, 2013). The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective. Discussion paper No. 2013-59. Economics, The open-access. Recuperado de: <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2013-59/file>

Por último, Robert Klitgaard ofrece una definición en términos de compras públicas, pero que puede ayudar a precisar este ejercicio. Él define a la corrupción “como la suma de tres factores: falta de competencia, falta de transparencia, e impunidad” (IMCO, 2018). La falta de competencia en la asignación de un contrato público implica una asignación mucho más discrecional que objetiva y genera las condiciones para una conducta corrupta. La falta de transparencia provoca opacidad y una menor rendición de cuentas libertad para asignar el contrato, lo que incita a actos ocultos fuera de la ley. Por último, la impunidad provoca que los actores que realizan actos antijurídicos esperen que no se aplique la ley y, entonces esto los incita a llevarlos a cabo.

No obstante, si ampliamos el significado de los conceptos que conforman la fórmula de Klitgaard, esta definición se puede extrapolar a cualquier ámbito en el que sucede un acto corrupto. Por ejemplo, la falta de competencia se podría observar como la falta de presencia ajena en un procedimiento judicial o en la realización de un trámite gubernamental. Por su parte, la falta de transparencia y la impunidad son conceptos un poco más generales y se podrían observar de una manera similar a la que utiliza Klitgaard, ya que promueven un ambiente propenso a actos de corrupción adecuándose a la situación en cuestión.

Por último y, como se dijo anteriormente, la definición de corrupción propuesta por Transparencia Internacional segmenta al fenómeno en 3 tipos, tanto por la magnitud de los recursos involucrados como por el sector en el cual sucede.²⁹ De manera tal que, la corrupción es pequeña cuando se refiere al abuso del poder de una manera cotidiana e implica reducidas cantidades de recursos, suele darse cuando un particular intenta acceder a servicios o bienes básicos para los cuáles una organización fue creada, dígame empresa y/o gobierno, y se encuentra con una barrera burocrática para cumplir lo establecido.³⁰

En segundo lugar, la corrupción a gran escala se define como el abuso del poder de alto nivel, en cualquier sector de la sociedad que beneficia a pocos a costa de muchos y, tiene profundas, directas y extendidas consecuencias en los individuos, sobre todo, en la

²⁹ Transparencia internacional. (2018). Corruption; Anti-Corruption Glossary. Recuperado de: <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>

³⁰ Transparencia internacional. (2018). Petty Corruption; Anti-Corruption Glossary. Recuperado de: https://www.transparency.org/glossary/term/petty_corruption

sociedad. Por último, la corrupción política es la manipulación de políticas, instituciones y reglas de operación en la asignación de recursos, financieros y materiales, mediante decisiones políticas, supone un abuso con el objetivo de mantener poder, estatus y riqueza.³¹

En conclusión, la corrupción tiene muchas dimensiones y definiciones, sin embargo, tiene ciertas características intrínsecas: el abuso de poder, trasgrede límites sociales, busca el beneficio personal o de una minoría y puede ser público o privado. Este trabajo de investigación la definirá como el abuso de una posición de poder encomendado, que se desvía de los propósitos para los cuáles una organización fue creada, pública o privada, en los siguientes términos: interés colectivo, opinión de la mayoría, normas formales y/o legales, en favor del beneficio individual o de una minoría, y que puede ser clasificada como grande, pequeña y política, dependiendo de la cantidad de dinero involucrado y en el sector en el que ocurra.

Redes de corrupción

Una última precisión es que, es muy importante hacer énfasis en que la corrupción suele tomar la forma de red. De la misma manera que, la corrupción puede ser a gran escala o a pequeña, la red puede involucrar a muchos o pocos agentes, dependiendo el incentivo. Sin embargo, para que estas redes crezcan, Nieto (2018) menciona que, tienen que existir dos condiciones necesarias: por un lado, la disposición a la cooperación de múltiples actores en uno o varios actos de corrupción y, por el otro, las condiciones ideales para que exista una red de complicidades, es decir, controles y contrapesos ineficientes e ineficaces. Los tipos de corrupción que funcionan bajo este esquema, suelen ser la corrupción a gran escala y/o la política, ya que es difícil concebir actos que impliquen grandes cantidades de dinero como resultado de las acciones de un sólo hombre o mujer.

Causas de la corrupción

De acuerdo con Philip Nichols, existen dos grandes cuerpos teóricos que abordan las causas de la corrupción y que sugieren un camino para combatirla. Por un lado, se encuentran los teóricos que hablan de una debilidad o fortaleza institucional. Por el otro, los que contraponen a los incentivos con los costos que tiene un individuo a ser o no

³¹ *Ídem.*

corrupto. Sin embargo, Nichols concluye que ambos cuerpos teóricos, en la realidad, convergen y se alimentan uno al otro.³²

El representante más emblemático de la primera postura es Transparencia Internacional (TI). Esta organización, propone que las causas de la corrupción se encuentran en la debilidad institucional y que su combate debe empezar por el fortalecimiento de las instituciones, a partir de una metodología de evaluación basada en el Sistema Nacional de Integridad (SNI).

El SNI evalúa pilares clave en el sistema de gobernanza de los países, tanto en los riesgos de corrupción interna institucional como en su contribución en el combate anticorrupción en la sociedad. De acuerdo con esta metodología, cuando todos los pilares funcionan, entonces la corrupción se mantiene limitada. Por el contrario, cuando uno o varios de estos pilares se tambalea, las debilidades pueden crear condiciones para que la corrupción florezca y entonces perjudicar a la sociedad.³³

Los pilares analizados son:

- Poder legislativo
- Poder ejecutivo
- Poder judicial
- Sector público
- Cumplimiento legal
- Cuerpo de gestión electoral
- Entidad defensora de derechos
- Instituciones auditoras
- Agencias anticorrupción
- Partidos políticos
- Prensa
- Sociedad Civil
- Sector privado

Cada pilar se evalúa de acuerdo con su marco formal y con las prácticas de cada institución. El análisis identifica discrepancias entre las disposiciones formales y lo que sucede en realidad, aclarando las áreas de oportunidad. Por una parte, el análisis formal consiste en una revisión de leyes, políticas y estudios existentes. Por otra parte, el análisis

³² Nichols, Philip. (s.f.). Corruption [Curso en línea]. Wharton University of Pennsylvania. Recuperado de: <https://www.coursera.org/learn/wharton-corruption/lecture/WpHPz/4-1-theories-of-control>

³³ Transparencia Internacional. (s.f.). National integrity system assessments; Research; What we do. Recuperado de: <https://www.transparency.org/whatwedo/nis>

práctico reúne información a partir de entrevistas con expertos en cada uno de los pilares de cada país.

Por otro lado, se encuentra la segunda postura teórica, en la que el individuo decide de acuerdo a los beneficios y costos de realizar un acto corrupto. Gary Becker, ganador del premio nobel en 1992, utilizó la teoría de la racionalidad para describir el proceso mediante el cual un individuo desobedece la ley.

De acuerdo con Becker,³⁴ y en general con este cuerpo teórico, la decisión de los individuos se resume en la siguiente desigualdad,

$$B_p > C_{psy} + pp(C_{crim} + C_{soc}) + C_{fav}$$

donde, B_p se refiere al beneficio percibido por el individuo al momento de decidir; C_{psy} al costo psicológico de cometer un crimen o acto corrupto, es decir, cómo se siente el individuo antes o después de cometerlo; C_{crim} al costo de ser descubierto por las autoridades legales y ser debidamente procesado; C_{soc} se refiere al costo impuesto socialmente, o sea, las normas sociales imperantes, estos últimos dos términos están dados por una probabilidad pp que, en la medida que aumenta o disminuye, hay menores o mayores posibilidades de ser descubierto y discriminado socialmente y; por último, C_{fav} es el costo real que implica realizar el “favor”.³⁵

Se puede observar que esta desigualdad se divide en dos partes; la primera, conglomerada los beneficios que el individuo piensa o percibe que obtendrá al actuar de manera corrupta y; la segunda, consiste en los costos en los que un individuo percibe que podría incurrir, si decide cometer el acto corrupto. De otra manera dicho, si el individuo es racional y los beneficios son mayores a los costos, entonces tendrá los incentivos suficientes para incurrir en actos antijurídicos, al contrario de lo que sucedería si los beneficios son menores.

³⁴ Becker, Gary. (1974). Essays in the Economics of Crime and Punishment: Crime and Punishment: An Economic Approach. Editado por Gary S. Becker and William M. Landes, eds. NBER. Recuperado de: <https://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>

³⁵ Nichols, Philip. (s.f.). Corruption [Curso en línea]. Wharton University of Pennsylvania. Recuperado de: <https://www.coursera.org/learn/wharton-corruption/lecture/WpHPz/4-1-theories-of-control>

Por último, es preciso decir que ambas teorías por sí mismas se ven limitadas al explicar cómo fortalecer instituciones, y cómo hacer más costoso los actos corruptos, respectivamente. Es por esto que Philip Nichols menciona que, ambos cuerpos teóricos convergen en la realidad, puesto que los costos psicológicos, sociales, del crimen y del favor, aumentan en la misma medida que las instituciones se fortalecen, de la misma forma que, las instituciones se fortalecen en la medida que la percepción del individuo sobre la corrupción cambia. Cabe mencionar que, los siguientes apartados estarán acomodados, de acuerdo a las dos teorías anteriores.

Por último, es preciso retomar la propuesta de Política Nacional Anticorrupción realizada por el Sistema Nacional Anticorrupción, misma que brinda un panorama nacional de la corrupción donde se identifica que el combate de este fenómeno no es exclusivo de las instituciones de gobierno, sino que requiere de la colaboración y la participación de la sociedad. En el mismo, se definen cuatro ejes principales del problema:

1. Impunidad
2. Arbitrariedad
3. Involucramiento social en el control de la corrupción
4. Puntos de contacto entre gobierno y sociedad

Este esfuerzo fue construido a partir de la colaboración de la sociedad civil, del sector empresarial, de la academia, de los organismos internacionales, entre otros; a través de una consulta nacional, la conformación de un consejo consultivo y la realización de 8 foros regionales.

En conclusión, se tomará como marco teórico para delimitar y describir el problema las dos posturas teóricas descritas previamente; además de la propuesta de Política Nacional Anticorrupción, de manera que se permita visualizar a la corrupción en Puebla, a partir de estos binoculares. En el capítulo 3 se realizará un análisis de la relación existente entre la manera en la que piensan las personas y la debilidad institucional en cada uno de los costos de la corrupción.

Capítulo II. Marco histórico de la corrupción en Puebla

La corrupción es un fenómeno social que ha estado presente en la historia de la humanidad desde hace mucho tiempo (Nieto, 2018). Las referencias más antiguas aparecen en el Código de Hammurabi, uno de los códigos legales más antiguos y completos. Fue proclamado por el Rey de Babilonia Hammurabi quien reinó de 1792 a 1750 a. de C.,³⁶ y contenía 282 reglas que establecían lo que debería de ser el comportamiento adecuado; sobre todo de los “funcionarios públicos”, particularmente de los jueces.³⁷

A pesar de esto, Nichols (2017) y Naím (1995) mencionan que los teóricos de la corrupción suponen un aumento generalizado de la corrupción en los últimos 40-50 años. Siendo uno de los indicadores más importantes: la lucha en contra de este fenómeno en numerosas partes del mundo. Los casos de corrupción en la segunda mitad del siglo XX y las crisis causadas por ellos,³⁸ catalizaron el descontento social y desembocaron en la integración de esta lucha en las agendas y acuerdos internacionales.³⁹

Para explicar esta “erupción de corrupción” en el siglo pasado, Nichols (2017) y Naím (1995) mencionan que existen al menos tres explicaciones predominantes: *instituciones débiles*, *virus corporativo* y *los regímenes autoritarios*.

Las tres teorías parten de que el aumento de la corrupción se debe a dos momentos históricos que provocaron oleadas de cambios profundos en la conformación del mundo. El primero, la segunda guerra mundial y, el segundo, el fin de la guerra fría y la caída de la URSS. Ambos momentos significaron procesos de reconstrucción mundial y de creación de nuevos países, que supusieron una transformación geográfica, económica, política y social, sobre todo, en las regiones que había sido ocupadas por países europeos

³⁶ History. (Noviembre 9, 2009). Code of Hammurabi; Ancient-History; Topics. Recuperado de: <https://www.history.com/topics/ancient-history/hammurabi>

³⁷ (Nieto, 2018).

³⁸ Por ejemplo, los casos de la explosión de Chernobyl y la caída de la URSS, por otro lado, el caso famoso de Watergate, y por último, las crisis en la década de 1980 de los países latinoamericanos México, Brasil y Argentina.

³⁹ Las agendas internacionales, que a partir de 1996 con la firma de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Caracas, Venezuela; en 1997 con la firma de Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos; y por último, en 2003 con la firma de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, reconocen la necesidad de colaborar y cooperar en el combate en contra de la corrupción de manera global y coordinada (USAID & Ethos, 2018).

anteriormente, por ejemplo, gran parte de África, el sur de Asia y el este de Europa, además de algunas regiones de Latinoamérica.

Instituciones débiles. En cuanto a la primera teoría se resalta el importante papel de las instituciones en el sano desarrollo de un país, ya que estas sientan las bases y las reglas para cualquier interacción humana, desde la creación de una empresa hasta el respeto a los derechos humanos. Cuando las instituciones son débiles, también son vulnerables ante el abuso y/o mal uso del poder encomendado.

La explicación otorgada por esta teoría reside en que la creación de nuevos países provocó también la creación de nuevas leyes, políticas e instituciones en un periodo muy corto, además de que los puestos públicos fueron ocupados por funcionarios en cierto grado inexpertos. De forma que, desde el inicio las bases sobre las que se fundaron estas, no tenían suficiente solidez.

Virus corporativo. Por otro lado, esta teoría narra que, dada la incipiente naturaleza económica de los nuevos países, se generaron las condiciones propicias para que los intereses económicos y, las prácticas o vicios de las empresas internacionales que incursionaron en estos, imperaran en sus relaciones de comercio; es decir, las prácticas corruptas como los sobornos fueron la manera más conveniente de relacionarse, tanto para las empresas como para los nuevos funcionarios públicos.

Regímenes autoritarios. Por último, esta teoría explica que en este tipo de regímenes la gente ordinaria tenía poco poder y muy poca influencia en las decisiones de política y, la manera de relacionarse con este tipo de gobiernos fue a través de prácticas corruptas, es decir, los sobornos y la existencia de mercados negros eran las formas en las que se conseguía acceder a servicios básicos y a productos que no se producían dentro del régimen. Ahora bien, esta teoría resalta que esta forma de relación fue heredada por las nuevas generaciones y las prácticas que eran necesarias para hacer las cosas en los regímenes autoritarios continuaron después de que el régimen dejó de existir.

Para concluir, la realidad actual del mundo en general y de los países en particular, se podría explicar a partir de la predominancia de alguna de estas tres teorías, sin embargo,

Nichols (2017) menciona que estos tres enfoques históricos confluyen en la mayoría de los casos.

La corrupción en México

Al igual que en el mundo, la historia de la corrupción en México data de hace mucho tiempo. Este fenómeno ha evolucionado y se ha adaptado a las distintas etapas históricas, económicas, políticas y sociales del país, sobre todo y con mayor claridad, desde la independencia hasta el México actual (Nieto, 2018).

En la colonia, todos los funcionarios públicos tenían que pasar por un “Juicio de Residencia” una vez que terminara su periodo de servicio. Este juicio consistía en presentar pruebas para corroborar la probidad de los funcionarios, es decir, una medida de control para evitar robos a la corona. A pesar de lo que refleja esta medida “anticorrupción”, la corona permitía espacios de discrecionalidad, ya que pagaba mal al servicio público y, por ejemplo, permitía a los corregidores establecer los vínculos comerciales necesarios para el quehacer gubernamental con hacendados y capital privado, los cuáles no necesariamente terminaban siendo para beneficio del pueblo (Nieto, 2018).

En el México independiente, el caso de Antonio López de Santa Anna ejemplifica cómo se conformó este tipo de prácticas. Puesto que, conseguía inmuebles y haciendas a partir de decomisos y de la “venta” de protección a comerciantes que, bajo un esquema legal, ya que era miembro del ejército nacional— en un momento histórico donde no se encontraba separado del poder político—, discrecionalmente decidía a quién proteger en los traslados de plata y demás recursos hacia Veracruz.

Por otra parte, en los conflictos bélicos más importantes en la historia de México, la independencia y la revolución, el comportamiento corrupto formaba parte de la normalidad, por ejemplo, el botín de guerra funcionaba como un incentivo o estímulo para que los soldados que decidieran integrarse a algún bando; además de ser los recursos mediante los cuáles las campañas se sostenían.

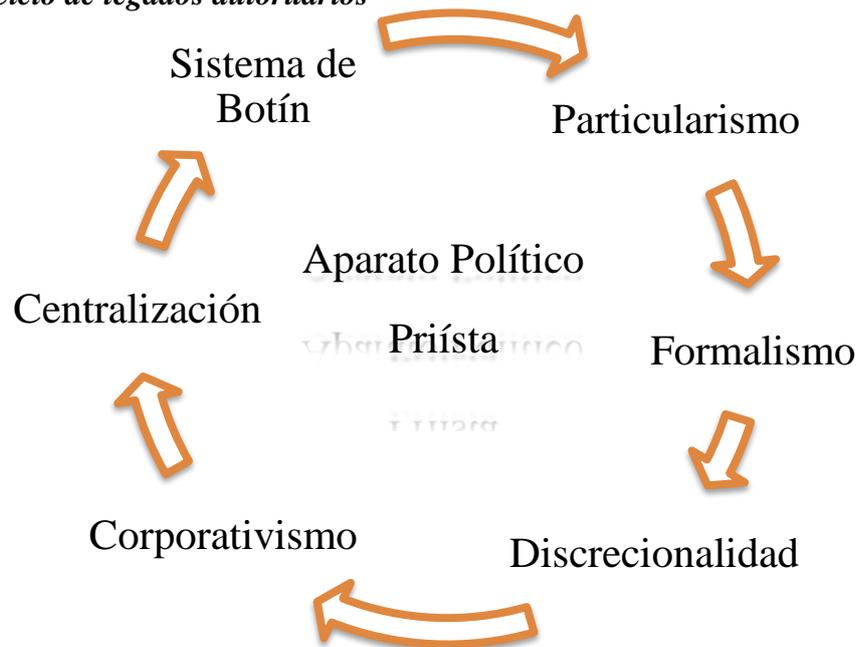
Por último, en el periodo posrevolucionario y, sobre todo, en los primeros gobiernos se buscó establecer un estado burgués moderno, por lo que las prácticas de expropiación de

tierras se utilizaron para beneficio de los líderes revolucionarios y sus allegados, un ejemplo de lo anterior sucedió en Sonora, donde Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles expropiaron grandes ingenios azucareros.

Legados autoritarios

De esta manera, en la conformación del régimen que gobernaría el resto del siglo XX, se heredaron un conjunto de prácticas, principalmente de la revolución, y se generaron otras nuevas que constituyeron el funcionar del aparato político del régimen llamado “priísta”, nombre que deviene de las siglas del Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁴⁰ En este sentido, en el caso específico de México, la erupción de corrupción proviene de la constitución de un régimen democrático, que podría calificarse como anocrático, ya que sería monopolizado por un partido político durante al menos 70 años a nivel nacional, 80 en el caso de Puebla.

Figura 1. Ciclo de legados autoritarios



Fuente: de elaboración propia, con base en Nieto (2018).

De esta forma, el aparato político priísta basó su funcionamiento en los siguientes *legados autoritarios*: el particularismo, el formalismo, la discrecionalidad, el corporativismo,

⁴⁰ Estas prácticas se consolidaron a partir del gobierno de Ávila Camacho y, sobre todo, con la institucionalización de la revolución que se puede observar de una manera más clara en la elección del nombre del partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que encierra en su mismo nombre una contradicción conceptual y un preludio de lo que sucedería en la segunda mitad del siglo XX.

centralismo y el sistema de botín. El primero de ellos, hace referencia a la importancia de la confianza particularizada (“las palancas”) frente al mérito, no sólo al otorgar servicios y productos de orden público, sino también al otorgar puestos y cargos públicos.⁴¹

Por otro lado, el formalismo consistía en la importancia de la apariencia y de la formalidad administrativa, es decir, procedimientos y mecanismos complejos que de alguna manera terminaban por ser tan puntillosos y burocráticos dando espacio a la discrecionalidad (otro legado autoritario), ya que en la administración pública nadie esperaba que se cumplieran o se llevaran a cabo con precisión, además de que los tomadores de decisiones al tener que resolver problemas dentro de la administración, tenían un amplio margen para no respetar los procedimientos.

Por su parte, el corporativismo se explica gracias a que en el régimen priísta el gobierno no tenía una relación directa con los ciudadanos, sino que los bienes o servicios públicos se proveían mediante grupos organizados o redes, de otra manera dicho, a partir de una “clientela”. De tal forma que, para acceder a estos, los ciudadanos se tenían que hacer clientes de estas redes corporativas lo que, a su vez, incrementaba la importancia de las “palancas” y el particularismo.

Todo lo anterior, reforzaba la centralización del poder. Debido a que, en la lógica de la construcción de un aparato político y administrativo, la provisión de bienes y servicios públicos, que fue discrecional y corporativa, favoreció la creación de una estructura centralizada y vertical que monopolizaba el poder, disminuía el control ciudadano y el sistema de contrapesos entre los poderes del estado.

Por último, el sistema de botín viene de una lógica de guerra, sobre todo, revolucionaria, que vino a integrarse en la forma de hacer gobierno. De esta manera, la lógica de botín se adoptó como una forma de gobierno “democrático”, donde el botín eran los puestos

⁴¹ De acuerdo con Guerrero Orozco, en su artículo “Servicio Civil de Carrera en México. Origen y Evolución”, a partir de la independencia de México, comienza un proceso completamente opuesto al de mantener la estabilidad en el servicio público y las oportunidades de desarrollar carrera, puesto que se eliminaron las figuras legales que mantenían un servicio civil. Esto sucede en una época donde los países desarrollados de la actualidad como Alemania, publicaban leyes que fortalecían el servicio público a través de estas figuras. En 1920 se retoma el tema con la administración pública revolucionaria, sin embargo, queda en una exigua implementación exitosa.

públicos y la guerra tenía una índole política-electoral. El ganar un puesto importante permitía, y permite, traer allegados y conocidos a posiciones clave del equipo que conforman: el área administrativa, el instituto, la secretaría, el gobierno estatal y nacional.

De esta manera, se crea una costumbre de que los puestos se ganan por lealtad y no por los méritos comprobados. Reforzando de esta manera todos los demás *legados autoritarios*. Todo esto logró tener efectos negativos en el gobierno, por ejemplo, burocracia discrecional, baja profesionalización del servicio público y en general un gobierno de mala calidad.

La corrupción en Puebla

Es difícil separar la historia nacional de la estatal, sobre todo, porque México vivió un periodo extenso de un régimen anocrático en todos los ámbitos: nacional, estatal y municipal; y el Priísmo era “cuasi” omnipresente. De esta manera, Puebla no fue la excepción y el PRI gobernó en el estado por más de 70 años, hasta que sucedió la alternancia liderada por el panista Rafael Moreno Valle en 2011, once años después de que sucediera a nivel nacional.⁴² ⁴³ Por su parte, cabe mencionar que actualmente 22 de los 217 municipios de Puebla no han vivido la alternancia.⁴⁴ Por lo tanto, es complicado no realizar el supuesto de que los legados autoritarios son similares a nivel estatal, incluso municipal.

Lucha contra la corrupción. En cuanto al combate a la corrupción, Puebla ha emprendido una serie de acciones, por ejemplo, según datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018, en el estado se cuenta con un plan o programa anticorrupción, mismo que considera los siguientes elementos de

⁴² Cabe mencionar que el primer gobierno panista dentro del estado sucedió en el ayuntamiento de Puebla en 1996, cuando ganó el panista Gabriel Hinojosa Rivero. La Redacción. (Enero 18, 1997). Hace 50 años, el PAN obtuvo su primer triunfo electoral; hoy gobierna a más de 38% de los mexicanos. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/174662/hace-50-anos-el-pan-obtuvo-su-primero-triunfo-electoral-hoy-gobierna-a-mas-de-38-de-los-mexicanos>

⁴³ Valdiviezo René. (s.f.). Puebla 2012: de la alternancia local a la alternancia federal. La elección del ejecutivo federal. SOMEE. Recuperado de: <https://somee.org.mx/Documentos/Publicaciones/Mexico-2012/L.%2009%20-%20Puebla%202012-%20de%20la%20alternancia%20local%20a%20la%20alternancia%20federal.%20La%20elecci%C3%B3n%20del%20ejecutivo%20federal.pdf>

⁴⁴ Redacción. (Marzo 04, 2019). 90 datos del PRI en 90 años de historia. Expansión Política. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/03/03/90-datos-del-pri-en-90-anos-de-historia>

planeación: misión, visión, 5 metas (1 más que en 2017) y objetivos, además de contar con 31 indicadores de gestión y desempeño (11 más que en 2017). Los temas considerados y/o atendidos en los planes o programas anticorrupción del estado se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 4. Temas considerados en los programas anticorrupción de la Administración Pública Estatal, 2017 y 2018

Tema	2017	2018
<i>Selección y/o designación de servidores públicos</i>	No	No
<i>Reclutamiento de personal en general</i>	No	No
<i>Identificación de trámites, servicios y/o procesos propensos a conductas asociadas a la corrupción</i>	Sí	Sí
<i>Análisis de riesgos y/o actos de corrupción</i>	No	No
<i>Tratamiento y/o reducción de riesgos y/o actos de corrupción</i>	Sí	Sí
<i>Evaluación de los resultados de la implementación del programa</i>	No	No
<i>Creación de unidades o áreas especializadas en la investigación y/o atención de conductas asociadas a la corrupción</i>	No	No
<i>Generación de disposiciones normativas para combatir la corrupción</i>	Sí	Sí
<i>Obra pública</i>	No	No
<i>Adquisiciones</i>	No	No
<i>Arrendamientos</i>	No	No
<i>Contratación de servicios</i>	No	No
<i>Difusión y capacitación a servidores públicos con base en códigos de ética</i>	Sí	Sí
<i>Mecanismos de denuncia ciudadanos</i>	Sí	Sí
<i>Operativos de programas de usuario simulado o similares</i>	Sí	Sí
<i>Declaración patrimonial de servidores públicos</i>	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 y 2018.

Como se puede observar sigue sin existir un medio para favorecer la meritocracia al no haber mecanismos de selección de personal, que por lo regular ayudan a escoger las competencias frente a las “palancas”. Por otro lado, en 2015 se dieron un conjunto de reformas a nivel nacional con el objetivo de establecer un marco legal más sólido para abatir a la corrupción. Estas mismas se abordarán más adelante, no obstante, cabe mencionar que se estableció un periodo para la armonización legislativa estatal, y en

mayo de 2016 comienza en Puebla un proceso derivado de la inercia de estas reformas junto con el empuje ciudadano, con la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A la anterior se sumarían la reforma al artículo 4 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla para incorporar, en la fracción VII, el Sistema Estatal Anticorrupción, como la instancia de coordinación entre las autoridades responsables de la prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

El 27 de diciembre de 2016, se promulgan: la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla; y la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla. Por su parte, el 27 de enero de 2017 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla. El 18 de julio de 2017 se expide la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa

Por último, el 29 de diciembre de 2017 se reforman: la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla y; el Código Penal del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla. Por último, ese mismo día se expide la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Por otro lado, el tema del combate a la corrupción ha estado presente en los planes de desarrollo de los gobiernos del estado de Puebla. Por ejemplo, con el gobierno panista de Rafael Moreno Valle, se desarrolló un eje titulado “Gobierno honesto y al servicio de la gente” y, dentro de este, uno de los objetivos se denominó “Cero tolerancia a la corrupción”. A través de él, se propusieron diversas acciones entre las que destacan: el desarrollo de esquemas de participación ciudadana para vigilar la gestión pública, el fortalecimiento de la profesionalización de los servidores públicos y la promoción de la cultura de transparencia y rendición de cuentas.⁴⁵

En 2018, con el gobierno de Antonio Gali, se definió dentro del plan estatal de desarrollo 2017-2018 un eje que tituló “Buen gobierno”. En este, se hizo referencia al combate a la

⁴⁵ Gobierno de Puebla. (Marzo 28, 2018). Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017. Recuperado en: http://www.transparenciafiscal.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=463&Itemid=63

corrupción, sobre todo a partir de la consolidación del Sistema Estatal Anticorrupción y las reformas a las leyes correspondientes.⁴⁶

De esta manera, el Sistema Estatal Anticorrupción comenzó con la elección de los 9 miembros de la comisión de selección el 12 de julio de 2017. Estos a su vez, eligieron el 14 de noviembre del 2017 a 5 miembros del CPC, mismos que seleccionaron en enero de 2018 al Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. Actualmente el Sistema se encuentra integrado.

No obstante, la crisis de la corrupción sigue presente, haciendo notar que los *legados históricos* siguen presentes de alguna manera. Ya sean los formalismos, corporativismos, o los botines de guerra, la administración pública sigue careciendo de mecanismos anticorrupción eficientes y eficaces. El presente capítulo permite concluir que la corrupción es cultural, no porque sea endémica del mexicano o del poblano, sino por la carga histórica que tienen, hacer caso omiso de esto podría generar propuestas, recomendaciones o políticas alejadas de su realidad.

⁴⁶ *Ídem*.

Capítulo III. El Sistema de Incentivos de la corrupción en Puebla

Como se ha visto anteriormente, la corrupción es un fenómeno complejo y es sencillo perderse en las definiciones, precisiones y ambigüedades. No obstante, es evidente la necesidad del esfuerzo por definirlo, delimitarlo y en última instancia, combatirlo. En el siguiente apartado, el estudio se concentrará en explorar, describir y profundizar en el sistema de incentivos que motiva y preserva la corrupción que toma lugar en el estado de Puebla. La visión desde la cual se abordará el tema se encuentra basada en aquella descrita en la sección “Causas de la corrupción” del capítulo 1 de la presente investigación.

Costo Psicológico

La psicología cognitiva es una aproximación científica al comportamiento humano, sus procesos mentales y la toma de decisiones, esto mismo ha permitido que permee fácilmente en las ciencias sociales, tales como la economía y la ciencia política, sobre todo en cuanto a creación y establecimiento de políticas y regulaciones (Dupuy, K & Naset, S., 2018). Desde este enfoque psicológico se puede abordar el fenómeno en cuestión, dado que, el cometer un acto corrupto, implica una serie de decisiones y mediciones mentales inconscientes o automáticas de los costos y riesgos.

Dupuy & Naset (2018) mencionan que el costo psicológico es aquel que afecta directamente la estructura mental del individuo o de los individuos que cometen un acto corrupto, sobre todo manifestándose como emoción o sentimiento, es de tal modo, el costo más inmediato. Es un factor importante dentro del estudio de la corrupción, ya que desde la psicología se puede concluir que la emoción y el sentimiento son los conductores más efectivos para tomar una decisión, aunque no sean los únicos elementos (Dupuy, K & Naset, S., 2018). No obstante, después de una búsqueda exhaustiva se concluyó que no hay esfuerzos a nivel local, puesto que su inclusión es incipiente y existen pocos datos y/o estudios al respecto incluso a nivel nacional o internacional, de manera que representa un área de oportunidad en el estudio de la corrupción a nivel local. A continuación, se describen algunos de los elementos que caracterizan este tipo de costo.

Poder. Como se mencionó en el momento de definir la corrupción, el poder es una característica esencial de la corrupción, sin él no se puede explicar ni definir el

comportamiento. Kipnis (1972) estudia los efectos en el comportamiento moral del individuo al tener una posición de poder, tanto la probabilidad de malusarlo como el cambio en la perspectiva sobre otros y de sí mismo. Y de acuerdo con Kipnis además de diversos teóricos de la psicología cognitiva,⁴⁷ los individuos en una posición de poder tienden a:

- Ser más arriesgados, temerarios;
- Buscar recompensas o mayor rentabilidad;
- Experimentar menor culpa y vergüenza;
- Sentir menos empatía por los demás; y
- Ser más egoístas.

Es decir, una persona que ostenta una posición de poder, tenderá a ser corrupto si no se encuentra con muchas restricciones. Y en otro sentido, el hecho de que la posición de poder afecte a los líderes de las organizaciones, sean públicas o privadas, también crea las condiciones para que los subordinados caigan en este tipo de acciones, ya que estos modificarán su actitud dependiendo de la recompensa que esperen, al cumplir una tarea o una orden de su superior jerárquico.⁴⁸ Es decir, la corrupción se propaga a través de las posiciones de poder.

Sesgo de confirmación. Por otro lado, cabe mencionar el papel que juegan los procesos mentales conocidos como sesgos de confirmación. Mismos que se producen de manera inmediata en los individuos al tomar una decisión errónea o contraria a sus valores o a los valores sociales, para justificar sus actos. Este sesgo es definido como la tendencia a aceptar insumos de información que soporten y/o favorezcan la justificación de los actos realizados mediante la racionalización de la decisión, independientemente de ser válidos o no. Es un proceso de racionalización o justificación de las acciones.

En este sentido, Dupuy & Niset (2018) argumentan que regularmente el primer acto de corrupción, que desemboca en un nuevo ciclo vicioso de corrupción, es producto del

⁴⁷ Dupuy, K & Niset, S. (2018). The cognitive psychology of corruption: Micro-level explanations for unethical behavior. Anti-corruption Center U4. Recuperado de: <https://www.u4.no/publications/the-cognitive-psychology-of-corruption>

⁴⁸ *Ídem.*

juicio intuitivo del individuo, casi de manera inconsciente e involuntaria en el terreno de la moralidad; pues consiste en una decisión tomada abruptamente, ya que se realizan bajo presión. Por lo que, caen en un proceso de racionalización o justificación que establece un punto de partida moralmente grisáceo para próximos comportamientos similares.

En México, de acuerdo con el ejercicio de grupos de enfoque liderado por Rivera (2016), se puede observar el proceso de confirmación de sesgo que sufren los ciudadanos mexicanos que cometen actos de corrupción; pues se justifican diciendo que los realizan ya sea por supervivencia o por aventajar al sistema.⁴⁹ Sin embargo, como se vio anteriormente, esto puede sentar las bases para futuros comportamientos corruptos y reduciendo a nada los costos psicológicos.

Culpa. La dimensión ética y moral de la corrupción involucra inevitablemente una serie de sentimientos y/o emociones que motivan o desmotivan la decisión de cometer un acto ilegal. Existen diversos esfuerzos para abordar esta temática, uno de ellos es el estudio de Guerrero (2008),⁵⁰ donde recupera de una manera integral la percepción de la corrupción en la Ciudad de México, puesto que incluye al estudio variables éticas y morales, que trabaja a partir de grupos de enfoque y cuestionarios. En adelante, construye un modelo matemático⁵¹ basado en la teoría de juegos, que permite observar la relación que existe entre un acto corrupto y una emoción, específicamente la culpa.⁵²

En el estudio se concluye que el sentimiento de culpa es negativo y significativo en la mayoría de los casos, revelando que a mayor culpa menor será la probabilidad de realizar un acto corrupto, y también que la decisión de realizar un acto corrupto está íntimamente relacionada con las normas sociales, lo que se percibe como bueno o malo, el grado de responsabilidad que sienta el individuo ante los intereses del colectivo,⁵³ y demás expectativas que al no cumplirse socialmente, regularmente conducen a este sentimiento.

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ Guerrero, A. & Rodríguez E. (Febrero, 2008). On the individual decisions to commit corruption: A methodological complement. *Journal of Economic Behavior & Organization* Volume 65, Issue 2. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268106001697>

⁵¹ Véase Guerrero & Rodríguez, 2008.

⁵² Guerrero, M.A., and E. Rodríguez-Oreggia. (2008). "On the Individual Decisions to Commit Corruption: A Methodological Complement". *Journal of Economic Behavior & Organization*, 65: 357-372.

⁵³ (Dupuy & Naset, 2018).

De otra manera dicho, los actos de corrupción serán más probables en la medida en la que el individuo sienta un menor compromiso de alcanzar las expectativas de la sociedad en una determinada situación, puesto que sentirá menos culpa. Más adelante se ahondará en el proceso social que vive el individuo al decidir corruptamente.

Ganancia personal y autocontrol. Por último, experimentos han demostrado⁵⁴ que los seres humanos están dispuestos a mentir o hacer trampa para obtener un beneficio personal, incluso cuando ese beneficio no está del todo asegurado. Por otra parte, se encuentran más dispuestos a hacerlo cuando el castigo es indirecto (está escrito en papel) más que directo (cara a cara). Por último, la tendencia a mentir por ganancias inciertas aumenta cuando el individuo se encuentra en organizaciones donde los comportamientos no éticos o corruptos están normalizados o recompensados.⁵⁵

Por su parte, se ha demostrado que individuos con un mayor locus de autocontrol y un desarrollo cognitivo moral eran menos propensos a realizar actos corruptos. El primer concepto mide la percepción del individuo de cuanto control ejerce sobre los eventos de su vida. El segundo, el grado de independencia de su juicio moral respecto a influencias externas.

Probabilidad del Costo del Crimen

Unos de los elementos más importantes cuando una persona decide ser corrupta, son tanto la percepción que tiene sobre la probabilidad de ser descubierta, como lo que percibe que será el castigo. De otra manera dicho, si es posible ser descubierto y el castigo es alto comparado con los beneficios, difícilmente un individuo tomará la decisión de llevar a cabo el acto corrupto. Pero si no es posible ser descubierto y/o el castigo es bajo con respecto a las ganancias, entonces habrá incentivos para que el individuo decida tener un comportamiento deshonesto y no ético.⁵⁶

⁵⁴ Dupuy & Neset dirigen al lector a las siguientes referencias: Ashforth, B.E., and V. Anand. (2003). "The Normalization of Corruption in Organizations". *Research in Organizational Behavior*, 25: 1-52; Djawadi, B.M., and R. Fahr. (2015). "'...and the are really lying': Clean Evidence on the Pervasiveness of Cheating in Professional Contexts From a Field Experiment". *Journal of Economic Psychology*: 48: 48-59.

⁵⁵ (Dupuy & Neset, 2018).

⁵⁶ (Nichols, s.f).

En este sentido, el costo está directamente relacionado con la impunidad. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas define la impunidad como “la inexistencia de hecho o derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”.⁵⁷

En México los niveles de impunidad son bastante altos. Y en el caso de Puebla, en 2016 alcanzó la 17ª posición en el Índice de Impunidad Global, elaborado por la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP); actualmente,⁵⁸ ostenta la posición 22 de los 32 estados de la república. Es decir, constituye un problema que se aseveró, ya que la primera significaba un grado de impunidad alto, no obstante, la segunda posición refleja un grado de impunidad muy alto, de acuerdo con las categorizaciones del estudio.

De acuerdo con este índice, Puebla sufre de una cadena de impunidad. Lo anterior se puede observar de manera más visible analizando los siguientes datos: las averiguaciones previas y las carpetas de investigación abiertas alcanzan las 64,339; los presuntos delitos y aquellos ya registrados como delitos alcanzan los 62,879; sin embargo, el número de casos procesados y/o imputados alcanzan solamente los 6,235; por su parte, el número de sentenciados alcanzan los 1,199 y; por último, la cantidad de personas con una sentencia condenatoria sólo llega a 1,097 (Le Clerq, J. y Rodríguez, G., 2018). En conclusión, en Puebla sólo el 1.7% de los presuntos delitos o aquellos ya registrados como tal, reciben castigo.

Esto puede deberse a diversos factores, como la mala integración de expedientes; la baja profesionalización de los abogados que participan en alguna parte del proceso de la detección, investigación y sanción de los delitos; a las deficiencias de coordinación entre las instituciones encargadas de los procedimientos iniciados por hechos de corrupción; o

⁵⁷ Le Clerq, J. y Rodríguez G. (2018). La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI- MEX 2018. México: Fundación Universidad de las Américas Puebla. Recuperado de: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

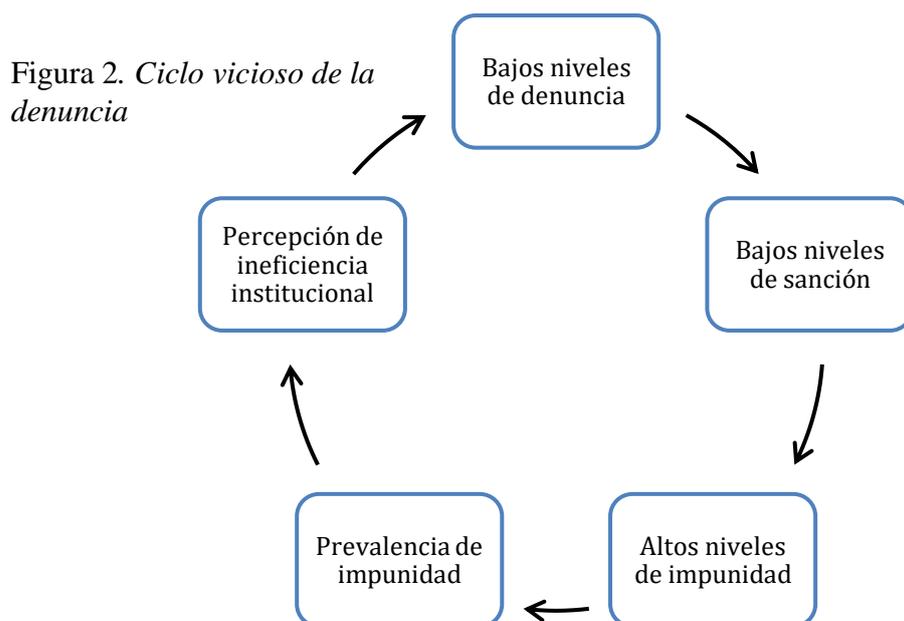
⁵⁸ La última actualización de este Índice fue en 2018.

porque existen espacios a la discrecionalidad de los servidores públicos, a continuación se describen los más importantes.

Denuncia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) realizada por el INEGI en 2017, se puede observar que en el estado de Puebla, de las 104,787 personas que sufrieron por algún acto de corrupción, únicamente 4,862 denunciaron ante una autoridad. Esto significa que solamente el 4.6% de las personas que fueron víctimas de corrupción, particularmente en trámites y servicios, denunciaron frente a alguna autoridad.

De acuerdo con la misma encuesta, las principales razones por las cuáles no se denuncia es porque: se piensa que es inútil, por la falta de confianza en las instituciones, por el miedo a las represalias, por la dificultad para presentar las denuncias, porque se obtuvo algún beneficio, porque no se sabe ante quien presentar la denuncia y, por último, porque es algo común.

Este bajo nivel de denuncia, significa el inicio de un círculo vicioso que profundiza al mismo problema. Ante un bajo nivel de denuncia, las instituciones encargadas de investigar y sancionar comportamientos no éticos no tienen los insumos suficientes para armar carpetas de investigación, por lo que existe un bajo nivel de investigación y, por lo



Fuente: de elaboración propia con base en datos de la ENCIG, del INEGI

tanto, uno de sanción que sostiene los altos niveles de impunidad y hace prevalecer la percepción sobre la inutilidad de la denuncia, la poca eficiencia del gobierno ante el procesamiento de personas corruptas, es por esto que aumenta la desconfianza en el mismo gobierno, y por último se denuncia menos.

Capacidad de los Órganos Internos de Control. Los órganos internos de control son un mecanismo de gestión de la administración pública. Forman parte de la Secretaría de la Función Pública y se encargan de regular el comportamiento de los funcionarios públicos, de los procesos internos de cada entidad o dependencia y de fomentar los principios regidores del Estado.

En el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales elaborado por el INEGI en 2017, se realiza un recuento de la cantidad existente de estas figuras de autorregulación del poder ejecutivo. A continuación se puede observar la situación actual de este esquema para la detección de irregularidades y de mejora continua de la administración pública.

Tabla 5. El estado del control interno en Puebla 2017

<i>Control interno</i>	Número de municipios
<i>Oficina de control interno u homóloga</i>	143 de 217
<i>Realización de auditorías</i>	142 de 217
<i>Esquema de sanción a servidores públicos</i>	86 de 217
<i>Esquema de investigación de servidores públicos</i>	41 de 217
<i>Registro y seguimiento de evolución patrimonial</i>	84 de 217
<i>Análisis y propuesta de mejoras para los procesos de trabajo y servicio de las áreas</i>	71 de 217
<i>Mecanismos de contraloría social</i>	83 de 217
<i>Otros</i>	7 de 217
<i>No realizan funciones de control interno</i>	14 de 217

Fuente: de elaboración propia, con base en datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales realizado por el INEGI.

Lo que se puede observar es una pobre presencia de control interno en las administraciones de los municipios del estado de Puebla. Es importante recalcar la importancia de este tipo de oficinas en el sano desarrollo de las administraciones públicas, ya que a través de ellas es posible detectar irregularidades, comenzar procesos de investigación y mitigar los riesgos de corrupción y demás faltas administrativas. Esto es así porque es la fuente más directa y cercana al mal comportamiento de la administración pública. Este eslabón es uno de los más importantes, puesto que si no se realiza una investigación y una consecuente sanción por un hecho de corrupción y/o una falta administrativa en estos órganos, es muy difícil que proceda una denuncia y una sanción por otras vías.

De otra manera dicho, en Puebla existe una pobre infraestructura que permita la mejora continua de las administraciones públicas y, sobre todo, que impida espacios para la discrecionalidad y la obtención de rentas para beneficio propio a costa del interés público.⁵⁹

Problemas con la investigación y sanción. Las capacidades institucionales para recibir y tramitar denuncias pueden entorpecer la investigación y la consecuente sanción de un acto ilegal, como se vio anteriormente. Sin embargo, el siguiente paso alcanza una similar importancia, ya que en la investigación y la consecuente sanción, dependen de establecer la naturaleza del acto, es decir, si fue una falta administrativa o un hecho de corrupción, o nada.⁶⁰

En Puebla no existe una estrategia estandarizada de combate a la corrupción, por ejemplo entre el Tribunal de Justicia Administrativa, el Tribunal Superior de Justicia, y la Secretaría de la Función Pública no hay mecanismos de colaboración ni de regulación sobre la resolución oportuna de faltas administrativas y de hechos de corrupción.⁶¹ A

⁵⁹ De la capacidad de los Órganos Internos de Control se deriva una línea de investigación necesaria, que no sólo implica la infraestructura y presencia de los mismos, sino que también la capacidad técnica de los funcionarios para integrar carpetas de investigación y participar de manera más eficiente y eficaz ante los actos de corrupción.

⁶⁰ Arellano, D. & Hernández, J. (2016). Serie de la de cultura rendición cuentas; Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf

⁶¹ Se realizó una revisión de las obligaciones de transparencia de los tres sujetos obligados mencionados, en la Plataforma Nacional de Transparencia en la sección de convenios de colaboración. Por su parte, se revisó la página del Sistema Estatal

pesar de existir una nueva Ley de Responsabilidades Administrativas y el Sistema Estatal Anticorrupción.

Miedo a ser descubierto. Por último, de acuerdo con el estudio de Guerrero (2008) en la Ciudad de México, citado anteriormente, el miedo siendo una variable proxy de la probabilidad de ser descubierto y atrapado, es insignificante en todos los casos, eso significa que los individuos perciben que el cumplimiento de la ley es irrelevante en la toma de sus decisiones corruptas, sin embargo, para el caso mexicano una mejor explicación sería que existe un bajo nivel de cumplimiento de la ley.⁶² No hay estudios similares a nivel Puebla.

Probabilidad del Costo Social

Como se vio anteriormente, la impunidad legal es un grave problema en Puebla, ya que ha preservado las condiciones ideales para que la corrupción florezca. Es importante mencionar que este fenómeno tiene también una dimensión social, pues en ella se refleja mucho de la cultura alrededor de este fenómeno, esa que ha permeado en la cotidianidad de la población y de los individuos dentro de ella.

Ahora bien, abordar el costo social de la corrupción en México y en Puebla supondría una investigación propia, puesto que no hay (al menos en la literatura revisada por esta investigación) un concepto que englobe esta problemática. No obstante, el presente documento propone el concepto de Impunidad Social.

La hipótesis que implica este concepto es que en México y en Puebla existe una baja probabilidad de castigo social, es decir, hay una inexistencia de *responsabilidad social* por parte de los autores de actos que se desvían de los propósitos para los cuáles una organización fue creada, en favor del beneficio individual o de una minoría, en términos de: interés colectivo, opinión de la mayoría, normas formales y/o legales. A continuación, se abordará esta problemática desde dos puntos de vista, el primero, desde las normas

Anticorrupción de Puebla para buscar información disponible sobre mecanismos de colaboración en la investigación y en la sanción. Ambas tareas se realizaron sin éxito.

⁶² (Guerrero, A. & Rodríguez E., 2008).

sociales y, el segundo, desde la perspectiva teórica de que el lenguaje es una de las manifestaciones más importantes de la cultura.⁶³

Normas sociales. De acuerdo con Nieto (2018) las ciencias sociales las describen como las creencias compartidas por un colectivo sobre lo que se considera o no un comportamiento adecuado. En este sentido, establecen un punto de partida sobre lo que se considera normal dentro de una sociedad. Y de esta forma, dirigen el comportamiento individual de cada uno de los miembros, al establecer expectativas sobre lo que es o no adecuado.

Siguiendo con la explicación de Nieto (2018), estas normas se dividen en dos tipos: las normas inductivas y las normas descriptivas; ambas dotan de información al individuo para que decida cómo comportarse en la sociedad en la que se encuentra. En primer lugar, las normas inductivas dan información sobre formas de comportamiento que se consideran apropiadas o no éticas, por ejemplo: “no se debe dar sobornos”.

En segundo lugar, las normas descriptivas dan información al individuo sobre cómo realmente se comportan los individuos en una sociedad, es decir, la frecuencia con la que ciertas formas de comportamiento suceden o no en una sociedad en un contexto dado, por ejemplo: “en México se dan sobornos”. La diferencia entre estos dos tipos de normas puede generar comportamientos no adecuados o la justificación de estos a partir de procesos cognitivos como: la racionalización y la socialización.

Por un lado, la racionalización sucede una vez que el individuo toma una decisión y/o realiza un acto, y es el proceso cognitivo a través del cual se aceptan los insumos de información que justifican las decisiones y actos realizados por el individuo. Por el otro lado, la socialización sucede en dos momentos, la socialización primaria sucede regularmente en la familia y dota al individuo de nociones de cómo se debe comportar en una sociedad específica, la socialización secundaria ocurre en organizaciones que por lo

⁶³ Esta definición parte de dos fuentes, la primera, la definición de impunidad (véase Le Clerq, J. y Rodríguez G. (2018). La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI- MEX 2018. México: Fundación Universidad de las Américas Puebla. Recuperado de: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf) y la segunda, la definición de corrupción propuesta en esta investigación.

regular son la escuela o el trabajo, y a través de estas el individuo aprende a comportarse en situaciones específicas dentro de la sociedad.

Estos dos procesos cognitivos están presentes a la hora de cometer un acto de corrupción. Por ejemplo, en el estudio anteriormente citado de Rivera (2016) revela que los mexicanos se justifican expresando que realizan actos ilegales por dos razones, ya sea por supervivencia o por aventajar al sistema.

Por otro lado, en el estudio realizado por Guerrero (2008) se puede observar que la variable “Sistema” es positiva y significativa, revelando que entre más aceptación tenga dentro de una población la frase “Los mexicanos son honestos, pero el Sistema es corrupto”, existe una mayor propensión a pagar un soborno. Esto significa que la percepción de corrupción sobre las instituciones hace más propensos a los individuos a pagar sobornos.

De otra manera dicho, el mexicano y el poblano no se reconocen a sí mismos como corruptas o corruptos, sino que el sistema y la situación específica la o lo obligó a realizar un acto de corrupción. La distinción entre las normas inductivas y descriptivas, es decir, entre que “no se debe dar sobornos” y que en realidad “en México todos dan sobornos” favorece los actos de corrupción.

Lenguaje de corrupción. Por otra parte, el lenguaje se puede entender como una importante producción histórica y cultural que permite la comprensión de fenómenos sociales como el de la corrupción, ⁶⁴ además de ser reflejo de la cotidianidad. A continuación, se citan dos estudios que se han realizado con respecto al centro de esta investigación, el primero es el realizado por Legorreta y Rivera (2016)⁶⁵, y el segundo por Tovar & Zalpa (2011).

En el primer caso, se realizó un “Corrucionario”, es decir, un recuento de definiciones de frases y palabras que para los mexicanos son normales en la jerga de la corrupción. Lo

⁶⁴ Tapia Tovar, E., & Zalpa, G. (2011). La corrupción a la luz de los dichos y refranes. Relaciones. Estudios de historia y sociedad. Recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-39292011000200002&lng=es&tlng=es.

⁶⁵ Legorreta, A. & Rivera, G. (2016). Corrucionario Mexicano. Opciona la corrupción A. C.

anterior lo logró a través de grupos de enfoque realizados en diferentes regiones del país, una encuesta representativa nacional, una etnografía, un análisis de gabinete de encuestas, y un análisis holístico de ensayos, artículos y estudios relacionados con la corrupción en México.

Tabla 6a. Algunas definiciones de frases o conceptos, según el Corrupcionario Mexicano		
Frase o concepto	Categoría	Definición “Corrupcionario”
<i>Cortina de humo</i>	Concepto	“Varita mágica de los políticos para ocultar la verdad desviando la atención de la población hacia temas de menor relevancia”
<i>Dedazo</i>	Concepto	“Práctica partidista-electoral, característica del periodo clásico del Priato, en la que una mano no santa (...) señala quién es el bueno para la elección”
<i>Delfín</i>	Concepto	“Pintoresca manera de referirse al ‘candidato’ preferido del góber en turno”
<i>Mordida</i>	Concepto	“... constituye la piedra angular de la corrupción. Se trata de un soborno (...) que se ofrece al dios facilitador de trámites o infracciones de tránsito”
<i>Chayote</i>	Concepto	“Principal fuente de alimentación de los ‘periodistas’ más cercanos al poder. Rico en vitaminas para los autores, pero lleno de chatarra para los lectores”
<i>Diablito</i>	Concepto	“Ingenioso artefacto de hechura nacional que transforma el consumo de energía eléctrica en ahorro para el bolsillo”
<i>Fayuca/Piratería</i>	Concepto	“Artículo de procedencia ilícita”/ “Redistribución social de la cultura de Hollywood”
<i>Ayúdame a ayudarte</i>	Frase	“Insinuación de quien quiere saltarse las reglas porque los trámites son engorrosos y tardados”
<i>Aceitar la mano</i>	Frase	“Frase de uso común entre autoridades para ‘ayudar’ a evadir responsabilidades a los ciudadanos”
<i>Ponerse guapo</i>	Frase	“Variante de ‘mocharse’ o ‘ponerse la del Puebla’ (...) que viene siendo la señal disfrazada para anunciarle al ciudadano que en ese instante se puede aplicar una transa”
<i>¿Cómo nos arreglamos?</i>	Frase	“Pregunta frecuente que los automovilistas hacen a los policías de tránsito al ser detenidos por cometer una infracción vial (...) para que el policía perdone la multa a cambio de” dinero

Tabla 6b. Algunas definiciones de frases o conceptos, según el Corrupcionario Mexicano

Frase o concepto	Categoría	Definición “Corrupcionario”
<i>Con dinero baila el perro</i>	Frase	“... Se usa para señalar que mediante una ‘gratificación’ se puede obtener lo que se quiera”
<i>Roba, pero salpica/ No importa que robe, pero que salpique</i>	Frase	“Así decimos cuando alguien usa de manera incorrecta los fondos del erario público, pero queremos justificarlo porque igual y nos mojó un chisguete”.
<i>El año de hidalgo, chingue su madre el que deje algo</i>	Frase	“Frase burocrática que se repite cada seis años y que es la señal de salida para robar de manera descarada antes de que termine el sexenio”
<i>Un político pobre es un pobre político</i>	Frase	“Frase de un ilustre político mexicano (...) usada para explicar su enriquecimiento personal”
<i>Hacerse de la vista gorda</i>	Frase	“Ceguera temporal autoinflingida que se presenta oportunamente cuando presenciamos actos corruptos que quizá nos convienen”
<i>El que no transa no avanza</i>	Frase	“Mito genial (...) que contiene la idea de que en México robar, saquear y transar son la única manera de salir adelante”
<i>Aquí se aplica la ley de Herodes: o te chingas o te jodes</i>	Frase	“Brillante aforismo que revela que no hay alternativa justa a las transas del gobierno o de alguien más”

Fuente: de elaboración propia, con base en Legorreta & Rivera (2016)

Por otro lado, Tovar & Zalpa (2011) realizaron una investigación basada en los dichos y refranes con respecto de la corrupción. Este esfuerzo consistió en recuperar la opinión de una muestra representativa de habitantes del centro de la República Mexicana, que permitió presentar los refranes más relacionados con el fenómeno de la corrupción. Al final se hace un análisis de los 4 refranes más aceptados y cómo afectan en el accionar del mexicano.

Tabla 7. Los refranes más relacionados con corrupción

Dicho o refrán	% de personas que lo relaciona o no con corrupción	
	Sí	No
El que no transa no avanza	96	4
¿Cómo nos arreglamos?	94	6
Yo puedo más que tu; dijo el dinero a la justicia	88	12
El dinero abre todas las puertas	85	15
Con dinero baila el perro	84	16
Más vale tener palancas que dinero	83	17
Cuando el dinero habla, todos callan	82	18
Aunque provenga de manos asquerosas, el dinero siempre huele a rosas	82	18
La ley de Herodes: o te chingas o te jodes	82	18
Todo hombre tiene su precio, lo que hace falta es saber cuál es	82	18
Ladrón que roba a ladrón, tiene cien años de perdón	79	21
Móchate	78	22
El dinero hace bueno lo malo	76	24
Poderoso caballero es don Dinero	76	24
Abogado de ricos, mal de pobres	75	25
La ocasión hace al ladrón	75	25
El dinero no es la vida, pero sin dinero no hay movida	75	25
El gandalla no batalla	74	26
Póngase la del Puebla	74	26
Póngase guapo	73	27

Fuente: con base en Tovar & Zalpa (2011)

Como se puede observar en ambos estudios, existen frases similares que reflejan a qué profundidad de la cotidianidad ha llegado el fenómeno de la corrupción, y que los mexicanos reconocen como propias. Cabe mencionar que, existe vasta literatura que sostiene que las organizaciones corruptas promueven los comportamientos corruptos de los individuos.⁶⁶

⁶⁶ Arellano, David. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y administración*, 62(3), 810-826. <https://dx.doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>

El costo social de un acto corrupto es bajo cuando este se encuentra normalizado en la sociedad. En México la cultura de la corrupción ha encarnado en su lenguaje que, a pesar de ser un país multicultural, se comparte en todas las regiones el país; que ha trascendido la barrera del humor y la ironía; y que hace prevalecer los altos niveles de impunidad social.

Debilidad Institucional

Los agentes se relacionan dentro de un entramado de leyes e instituciones que promueven o evitan comportamientos individuales y, aunque estos se den con cierto grado de independencia, ciertamente se encuentran afectados por la fortaleza o debilidad del entramado institucional. De manera que, un comportamiento corrupto se verá promovido o desmotivado en la medida en la que este tenga espacio para la obtención de un beneficio personal a costa de la trasgresión del interés público, las leyes y/o del bienestar colectivo.

A continuación, se hará un recuento de una serie de datos que podrían corroborar esta debilidad institucional en Puebla. Para el siguiente análisis se tomarán en cuenta los tres poderes, el estatus del servicio civil de carrera, el estado de derecho en Puebla y la participación ciudadana, entre otras variables.

Control Interno en Puebla. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 en Puebla, a nivel municipal, sólo 143 de los 217 municipios cuentan con una oficina de órgano interno de control o parecida, sólo el 19% de ellos tiene esquemas de investigación, el 40% tiene esquemas de sanción y apenas el 39% de los municipios dan seguimiento a la evolución patrimonial (*véase tabla*).

Con base en los datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016, es posible determinar que en la Administración Pública Estatal había un total de 10 oficinas de control interno, con 109 personas adscritas a ellas. Para 2017 y 2018 se reportaron 11 oficinas de control interno, esta vez con 142 y 125 integrantes respectivamente. En 2019 se registraron 13 Órganos de Control Interno con 139 funcionarios adscritos a ellos, los cuales agrupan una serie de entidades, dependencias, y un total de 43 182 funcionarios públicos. Por lo que se puede observar que existe un área de oportunidad para garantizar que los órganos de control interno

tengan la infraestructura suficiente. Como se dijo anteriormente, estos conforman el frente más importante para la detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción dentro de la administración pública, así como la promoción de los valores y la ética dentro del servicio público.

Tabla 8. El control interno en Puebla 2013-2017

<i>Control interno</i>	<i>Número de municipios</i>		
	2013	2015	2017
<i>Año</i>			
<i>Oficina de control interno u homóloga</i>	79	142	143
<i>Realización de auditorías</i>	169	134	142
<i>Esquema de sanción a servidores públicos</i>	38	-	86
<i>Esquema de investigación de servidores públicos</i>	24	-	41
<i>Registro y seguimiento de evolución patrimonial</i>	63	157	84
<i>Análisis y propuesta de mejoras para los procesos de trabajo y servicio de las áreas</i>	42	57	71
<i>Mecanismos de contraloría social</i>	79	112	83
<i>Otros</i>	8	-	7
<i>No realizan funciones de control interno</i>	12	-	14

Fuente: de elaboración propia, con base en datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales realizado por el INEGI.

Impartición de justicia y seguridad. Por otro lado, en términos de impartición de justicia, Puebla contaba en 2016, y también en 2018, con un número reducido de jueces y magistrados alcanzando los 1.50 por cada cien mil habitantes en comparación a nivel nacional que se cuenta con 3.59, de acuerdo con el Índice de Impunidad Global 2018 (Le Clerq, J. y Rodríguez, G., 2018).

Dentro de este poder existe un gran espacio para el nepotismo, ya que los jueces tienen la facultad de nombrar y remover funcionarios, de acuerdo con el artículo 97 de la constitución.⁶⁷ De acuerdo con un estudio de Mexicanos en Contra de la Corrupción y la Impunidad se revela que en Puebla: se ha dado empleo a 11 parejas íntimas de jueces y magistrados; también a padres y a madres de 13 juzgadores y; por último, un juez dio

⁶⁷ Durán, V., González, D & Olmos, R. (s.f.) El poder familiar de la federación. Mexicanos en contra de la corrupción y la Impunidad. Recuperado en: <https://contralacorrupcion.mx/web/magistrados/index.html>

trabajo a 8 tíos para que ocuparan puestos como secretarios, actuarios y empleados administrativos.

Cabe mencionar que la mezcla entre crimen organizado y corrupción ha permitido que México y Puebla sean terreno fértil para el florecimiento de estos dos grandes problemas, por lo tanto, es importante también observar el estatus de la seguridad pública. La ENCIG muestra que sólo el 14.7% de la población se siente segura con la policía. Sin embargo, la policía se ve rebasada por la población, alcanzando una tasa 0.6 policías por cada 1000 habitantes, cuando el promedio nacional alcanza los 0.9 policías por cada 1000 habitantes, y la recomendación de la ONU es contar con 1.8 policías por cada 1000 habitantes, es decir, 1/3 de lo recomendado. Aunado a esto, el salario promedio de un policía es de \$8,081.⁶⁸

Lo anterior refleja que al menos en cuanto a la infraestructura y el estatus de la impartición de justicia y de seguridad, Puebla se ve rebasada por las necesidades de la ciudadanía. Lo que aumenta la probabilidad de que no se castiguen los actos de corrupción.

Meritocracia vs particularismo. Uno de los puntos clave en el combate a la corrupción es el mérito, cualquier país que la ha abatido tiene alguna política pública que favorezca la profesionalización, la permanencia y el ascenso de los servidores públicos por criterios objetivos.⁶⁹ Sin embargo, en Puebla no existe un Servicio Civil de Carrera, es decir, una figura legal que permita a los servidores públicos aspirar a un desarrollo profesional dentro de una dependencia y, de esta forma, especializarse para dar un mejor servicio. En cambio, se aspira a tener buenas relaciones, como se vio anteriormente en los legados históricos. De acuerdo con la ENCIG, en Puebla sólo 13 municipios de 217, cuentan con un área de profesionalización del servicio público.

⁶⁸ Dirección General de Investigación Estratégica. (2018, marzo). Síntesis del Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas. Número 24. Instituto Belisario Domínguez. Recuperado en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3885>

⁶⁹ UNAM. (Septiembre, 2019). Diplomado Anticorrupción y Transparencia [Curso en línea]. Videosesión Dr. Edgar Ortiz Arellano. Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Recuperado de: <https://www.capacitacionunamlegislativo.com/ng/student/courses/diplomado-anti-corrupcion-y-transparencia/lectures/modulo-1-aspectos-sustantivos/contents/5d7b25a7b57d478ad56a5a17/forum/>

Es preciso mencionar que legalmente se encuentra listo para implementarse, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, en el Artículo 7, considera la implementación del Servicio Civil de Carrera, como atribución del titular del gobierno estatal. No obstante, a pesar de que se cuenta con un sitio de internet,⁷⁰ no se cuenta con lineamientos vigentes que regulen los procesos de selección, contratación, permanencia y evaluación de los servidores públicos de manera integral.

Tabla 9. Los mecanismos de profesionalización en el estado de Puebla, 2017 y 2018		
Elementos de profesionalización del personal	Instituciones de la Administración Pública Estatal (IAPE)	
	2017 Total IAPE: 62	2018 Total IAPE: 68
Servicio Civil de Carrera	-	9
Reclutamiento, selección e inducción	11	1
Diseño y selección de pruebas de ingreso	1	1
Diseño curricular	-	-
Actualización de perfiles de puesto	11	10
Diseño y validación de competencias	11	-
Concursos públicos y abiertos para la contratación	11	-
Mecanismos de evaluación del desempeño	11	11
Programas de capacitación	11	11
Evaluación de impacto de la capacitación	-	-
Programas de estímulos y recompensas	11	11
Separación del servicio	-	10
Otros	-	-
No se sabe	51	57

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 y 2018.

Actualmente, la institución encargada de coordinar los esfuerzos de la administración pública en materia de profesionalización de los servidores públicos es la Secretaría de Finanzas y Administración. En este sentido, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad

⁷⁰ El servicio civil de carrera del estado de Puebla se puede consultar en el siguiente sitio: <http://serviciocivildecarrera.puebla.gob.mx/>. Sin embargo, no es claro como son los procesos y mecanismo a través de los cuáles funciona.

Pública y Sistema Penitenciario Estatales facilita los elementos de profesionalización con los que cuentan actualmente las instituciones de la administración pública de la entidad. Como se puede observar en la tabla 8, la cantidad de IAPes que cuentan con mecanismos de profesionalización es bajo, es decir, el estatus de la profesionalización en el estado de Puebla presenta áreas de oportunidad. En primer lugar, sólo 9 instituciones de la administración pública cuentan con un servicio civil de carrera, o de otra manera dicho, en 2018 en 59 IAPE's no existían mecanismos de profesionalización que permitieran a los funcionarios públicos depender de sí mismos, para su preparación, desarrollo profesional y la obtención de mejores puestos dentro del servicio público.

En cuanto al reclutamiento, se puede observar que no existen procedimientos claros para la elección de personal. Sólo 1 IAPE en 2017 contaba con un mecanismo similar, esto aumenta la opacidad y el espacio a la arbitrariedad a la hora de elegir a los funcionarios públicos que integrarán la administración pública. Por su parte, se carece de un diseño curricular que permita buscar los mejores perfiles para puestos específicos. En cuanto a la formación continua, también la administración pública presenta carencias y áreas de oportunidad, puesto que sólo 11 de instituciones cuentan con programas de capacitación.

Esto favorece que los procesos de contratación dentro de la administración pública y en el resto de los poderes, no se encuentren homologados y no existan: 1) aspiraciones a desarrollar la carrera laboral dentro de una entidad o dependencia; 2) un servicio público de calidad; 3) empate entre las competencias requeridas por las vacantes y los perfiles de los funcionarios público; entre otras cosas.

Figura 3. *Meritocracia vs Particularismo*



Gobierno electrónico. Por otra parte, el uso de tecnologías digitales para mejorar la gobernanza y reducir los riesgos de corrupción en los trámites públicos ha mostrado ser una herramienta eficiente. Por ejemplo, Estonia se encuentra en el lugar 18 en el Índice de Percepción de Corrupción, debido a que logró que todos sus trámites se realizaran a través de internet.⁷¹

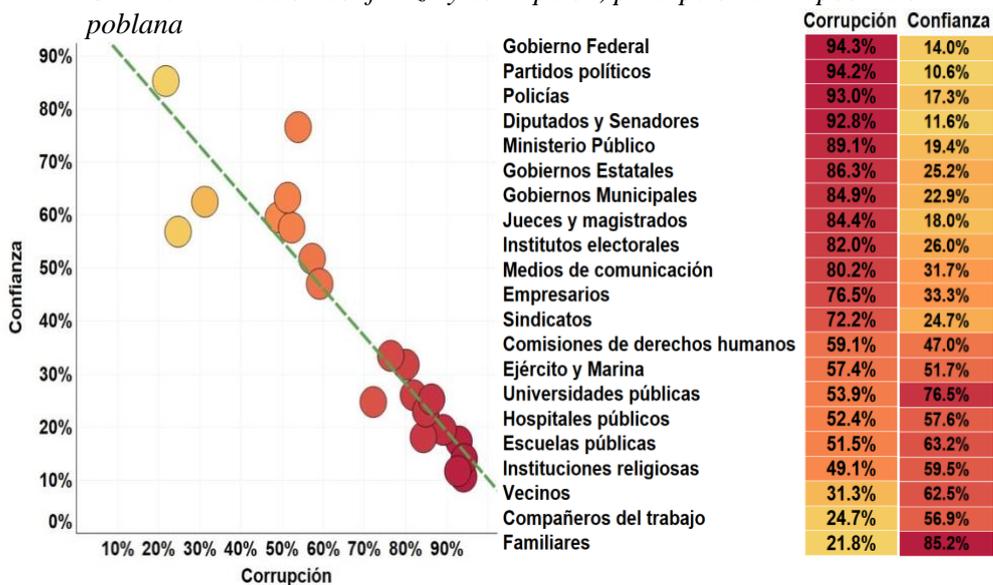
Existen áreas de riesgo en la interacción entre el gobierno y la ciudadanía. De acuerdo con la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG), en Puebla sólo el 2.3% de los trámites se realizó en internet. Los trámites considerados los menos eficientes y con menor índice de satisfacción se encuentran en la procuración de justicia, en la atención médica de urgencia y en el registro civil (INEGI, 2017c).

Programas sociales. De acuerdo con los Indicadores de Institucionalidad de Programas Sociales (Transparencia Mexicana & PNUD, 2019), sólo el 27% de estos tiene mecanismos para la detección de duplicidades, el 77% no cuenta con mecanismos para reducir la dependencia a los apoyos, y el 86% no depuran los padrones. De acuerdo con esta fuente, las reglas de operación y la participación ciudadana, significan áreas de oportunidad. Este tipo de prácticas forman parte de los legados históricos.

Confianza y corrupción. De acuerdo con la ENCIG 2017, en Puebla, existe una relación directa entre instituciones que inspiran desconfianza y la tasa de prevalencia de corrupción. La falta de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía desata un ciclo vicioso facilita la ineficiencia gubernamental, puesto que no promueve la participación ciudadana, y con esto carece de una perspectiva fundamental en la resolución de problemas públicos, además de dotar de cierto espacio para la arbitrariedad y la corrupción, puesto que hay menor rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. Lo anterior se puede observar en la sección de impunidad y el estatus de la denuncia en Puebla. Por su parte, se puede observar en el gráfico 1, donde se presenta que hay una correlación entre la percepción de corrupción sobre una institución y la falta de confianza.

⁷¹ Collera, Virginia. (2018, abril 7). Reportaje: Estonia, el primer país digital del mundo. El País. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2018/04/05/eps/1522927807_984041.html

Gráfico 1. *Relación confianza y corrupción, percepción de la población poblana*



Fuente: *presentación "Estadísticas sobre la corrupción en Puebla", realizada por Adrián Franco, noviembre 23, 2018*

Trámites gobierno-iniciativa privada. Por otro lado, según la ENCRIGE el 28% de los trámites realizados por la iniciativa privada presentaron al menos un problema (INEGI, 2016b). Las principales razones fueron que existen una barrera al trámite y/o asimetrías de información, las principales razones por las cuales las empresas cometen actos de corrupción son: agilizar trámites, evitar multas o sanciones, obtener licencias o permisos.

Contratación pública. En cuanto a contratos públicos, no existe obligatoriedad de realizar estudios de viabilidad, tampoco una debida regulación sobre ajustes presupuestales. En Puebla se puede modificar hasta el 25% del monto presupuestado, mientras que las mejores prácticas internacionales recomiendan que este monto ascienda al 10%. Existe una falta de información para ahondar en los proyectos de asociaciones público-privadas, es decir, poca transparencia (COFECE, 2016).

Por otra parte, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, se establece que es posible llevar a cabo modificaciones a la convocatoria desde su publicación y hasta tres días naturales previos a la presentación y apertura de proposiciones, lo que representa un reducido margen de tiempo, si es que una empresa cumple con los requisitos antes de la última modificación.

Además, en la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma, los plazos que se determinan no son distantes, puesto que la convocatoria o las bases de licitación, podrán ser modificados, en el periodo que corre desde la fecha de su publicación, hasta el cuarto día hábil previo al acto de presentación y apertura de proposiciones. De acuerdo con Fazekas, János & King (2016) en los procesos de licitación la corrupción se da previa al proceso burocrático. Es decir, los participantes o las empresas que se verán favorecidas por cambios en las convocatorias o en los lineamientos de licitación los conocen previamente. Dentro de su índice objetivo de riesgos de corrupción integra este tipo de modificaciones, tanto aquellas realizadas a los montos de los contratos originales como aquellas hechas a las convocatorias y, bajo un enfoque de banderas rojas, los califica como riesgosas.

Además, un gran problema que se vive en Puebla es el gran listado de requerimientos que hay que tener para poder entrar en el padrón de proveedores del gobierno. Este es un listado de empresas verificadas y conforma una medida para reducir los riesgos de que el gobierno sufra un fraude. Sin embargo, algunos de los requerimientos no son verdaderamente necesarios para entrar en el padrón y se ha tornado una práctica corrupta pues estos significan una gran barrera a la entrada y a la competencia, para que el gobierno pueda contratar a los mejores en la provisión de bienes o servicios.

Poder legislativo. En cuanto al poder legislativo, la población lo califica con un 2.6 (INEGI, 2017a), de una métrica de 10. Por otro lado, el Diagnóstico de Parlamento Abierto,⁷² las áreas de mejora se encuentran en: la información presupuestal, ya que no está desagregada; los datos abiertos, porque no se facilita la descarga masiva de datos; la accesibilidad y difusión y; por último, no existe un registro sobre regulaciones del cabildeo o sobre la excusa de diputados en conflicto de interés.

Participación ciudadana. Es preciso mencionar que en Puebla los mecanismos de participación ciudadana son reducidos, según la Métrica de Gobierno Abierto, Puebla ocupa el 30° lugar en cuanto a la participación.⁷³ Puebla mejoró su calificación general

⁷² Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017. Recuperado en <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-IL.pdf>

⁷³ CIDE & INAI. (2019). Métrica de Gobierno Abierto. Recuperado en: <https://inppmicrositio.shinyapps.io/metricadetransparencia2019/>

en 0.17 puntos, es el séptimo estado que más avanzó en el índice, no obstante, ocupa el lugar 19 entre los estados de la república, en la calificación global de la métrica.

Por su parte, sus posiciones en los subíndices son contrastantes, mientras que en el subíndice de transparencia tiene el 4º lugar, en el subíndice de participación ciudadana se encuentra en el lugar 30, como se dijo anteriormente. Esto quiere decir que, a pesar de que los sujetos obligados del estado publican su información generada, el acceso a esa información es complicado y no es útil para la ciudadanía. Sobre este punto cabe mencionar que, en Puebla el 18% de los sujetos obligados no responde las solicitudes de acceso que reciben (este porcentaje lo comparte con Querétaro, el promedio nacional es de 6% de los sujetos obligados).

Tabla 10. Métrica de Gobierno Abierto

Índice	Resultados 2017	Resultados 2019	Cambio
Índice de Gobierno Abierto	0.34	0.51	0.18 ↑
Subíndice de Transparencia	0.41	0.55	0.14 ↑
Subíndice de Participación Ciudadana	0.28	0.47	0.19 ↑

Fuente: De elaboración propia, con base en INAI & CIDE (2019)

Estado de derecho en Puebla. De acuerdo con el Índice de Estado de Derecho a nivel estatal, Puebla se encuentra en el lugar 28 de 32 estados, lo que indica un escaso grado de adhesión al estado de derecho. Este índice, realizado por The World Justice Project, se compone de 8 factores: límites al poder; ausencia de corrupción; gobierno abierto; derechos fundamentales; orden y seguridad; cumplimiento regulatorio; justicia civil y; justicia penal. En la mayoría Puebla se encuentra en los últimos lugares, por debajo de la mitad, excepto en el factor de cumplimiento regulatorio que mide si la normativa y las regulaciones se aplican de manera efectiva, sin influencias indebidas y con respeto al debido proceso en los procedimientos administrativos.

Las conclusiones que se pueden extraer de este índice son: que en Puebla el sistema de pesos y contrapesos no es suficiente para controlar y responsabilizar a los que gobiernan; por otro lado, se indica que existe un alto grado de corrupción; por su parte, se puede deducir que tampoco cuenta con los mecanismos para empoderar a los ciudadanos e incentivar su participación en las decisiones importantes de la administración pública; en otro orden de cosas, concluye que Puebla cuenta con un pobre sistema de gobernanza que

garantice los derechos fundamentales; tampoco el estado es eficiente a la hora de garantizar el orden y la seguridad de los gobernados; y por último, cuenta con sistemas de justicia civil y penal poco eficientes que permitan el fácil acceso a mecanismos pacíficos y efectivos para resolver sus controversias civiles y penales.⁷⁴

En conclusión, Puebla tiene debilidades institucionales que promueven una baja calidad en las decisiones conscientes o inconscientes de las personas de todos los niveles y ámbitos. La impunidad legal, pero también la impunidad social, determina y facilita la creación de espacios de discrecionalidad, donde la complicidad florece, y esto favorece la permanencia de la corrupción lo que disminuye la confianza y la eficiencia en el gobierno, pero también en la ciudadanía como medio impulsor de transformación y renovación.

⁷⁴ World Justice Project. (2019). Índice de Estado de Derecho en México 2018: Perspectivas y experiencias en los 32 estados del país. World Justice Project. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1GEvaXFPLHAM0nIaNhHT4aukgj15urlq4/view>

Capítulo IV. El combate anticorrupción en Puebla, prospectivas tecnológicas y una propuesta de política pública

De acuerdo con lo analizado hasta ahora, se puede concluir que la corrupción es un tema complejo y un fenómeno que se alimenta de muchos factores, pero se puede desentrañar y llegar a la raíz. Estos factores suceden y confluyen para crear un sistema de incentivos que alimentan al círculo vicioso de la corrupción, en todas las dimensiones (desde la moral hasta la económica), en la mente de cada persona y que generan una disonancia en su manera de pensar y actuar. En México y en Puebla, la situación es preocupante, su relación con la inseguridad ha llegado a niveles que dañan al estado de derecho de una manera profunda. No obstante, tanto el estado mexicano como el poblano han llevado a cabo algunos esfuerzos en el combate anticorrupción; sin embargo, es preciso decir que probablemente sean esfuerzos mal enfocados y peor implementados.

Estos esfuerzos toman mayor fuerza en 2015, cuando se crea el Sistema Nacional Anticorrupción con la emisión de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), y de acuerdo con las reformas constitucionales y la emisión de otras nuevas leyes (véase la tabla 11),⁷⁵ se crea un entramado legal que permitiría al país tomar un cauce mucho más serio en esta materia. Cabe mencionar que, antes de este esfuerzo no existía alguna entidad gubernamental dedicada a combatir a la corrupción desde una visión de sistema, y los únicos esfuerzos para lograrlo eran aislados (Ethos, 2018).

Es por esto que, se crea el SNA, que de acuerdo con la LGSNA, su principal objetivo es:

“...establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia” (LGSNA, 2015).

⁷⁵ (CPC, 2018b)

Tabla 11. Resumen de leyes nuevas y reformadas en 2015.

Ley nueva o reformada	Estatus	Descripción
Ley General del SNA	Nueva	Establece que sea un Comité Coordinador el que dirija el SNA. Integra a cinco individuos para formar un Comité de Participación Ciudadana. Establece el Sistema Nacional de Fiscalización. Crea la Plataforma Digital Nacional.
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Nueva	Enlista las obligaciones que deben cumplir los funcionarios públicos. Establece las sanciones para servidores públicos y particulares que incurran en actos de corrupción. Obliga a los servidores públicos a presentar sus declaraciones: fiscal, patrimonial y de intereses.
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Nueva	Se transforma al Tribunal en una institución autónoma. Establece al Tribunal como responsable de sancionar las faltas administrativas graves.
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	Nueva	Ordena la vigilancia de las operaciones que se realizan con los recursos públicos federales a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Instruye la publicación de los informes de fiscalización a través de la ASF. Establece que se remitan a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) y al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) los asuntos por probables delitos o faltas de servidores públicos y privados para que sean sancionados.
Ley Orgánica de la administración Pública Federal	Reformada	Dota nuevamente a la Secretaría de la Función Pública (SFP) de la facultad de vigilar a la Administración Pública Federal (APF) a través de sus Órganos Internos de Control, los cuales se encuentran en las dependencias y entidades federativas. Se establece que la SFP investiga las conductas de los servidores públicos de la APF que puedan constituir responsabilidades administrativas, sanciona aquellas que sean no graves, presenta ante el TFJA las que sean graves y denuncia ante la FECC los posibles delitos identificados.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Reformada	Establece la Fiscalía Especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción, la cual investiga y persigue los delitos en la materia.
Código Penal Federal	Reformado	Define y esclarece en qué consisten los delitos de corrupción. Contempla las sanciones a funcionarios públicos o privados que cometan delitos de corrupción.

Fuente: de elaboración propia, con base en Ethos (2018)

El SNA es un mecanismo gubernamental que crea un espacio legal en el cual las distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno, que ya contaban con la responsabilidad de velar por la rendición de cuentas y el combate a la corrupción (y eran parte de esos esfuerzos aislados); se coordinen para crear mecanismos de colaboración, con el objeto de trabajar eficazmente en términos de prevención, investigación, detección y sanción de las faltas administrativas o hechos de corrupción, en el servicio público (Ethos & USAID, 2018).

Es preciso mencionar que, el SNA está integrado por: un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. Por otro lado, el SNA construyó desde 2017 una propuesta política anticorrupción sólida y robusta,⁷⁶ que el 23 de abril de 2019 se presentó ante el Comité Coordinador en la segunda sesión ordinaria del mismo año, para ser revisada, y enriquecida por los titulares de las instituciones miembro del CC.⁷⁷ Misma que se aprueba hasta el 29 de enero de 2020.⁷⁸

Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla

Funcionamiento

Al igual que su homólogo nacional, el Sistema Estatal tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre los entes públicos en la investigación, prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Como su nombre lo indica, no es un ente, sino que conforma un marco legal para la coordinación de esfuerzos institucionales y de la sociedad civil.

La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, al igual que la Ley General, estableció un conjunto de figuras legales y un proceso para la construcción de políticas

⁷⁶ CPC Nacional. (2019). Propuesta: Política Nacional Anticorrupción. Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455668/PNA.pdf>

⁷⁷ Camacho, Fernando. (Abril 23, 2019). Política; Comité de Participación Ciudadana presenta iniciativa anticorrupción. La Jornada. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/04/23/presenta-cpc-iniciativa-de-politica-nacional-anticorrupcion-7071.html>

⁷⁸ <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

integrales, que permitieran el cumplimiento de los objetivos del SEA. De esta forma, se crean dos figuras colegiadas:

- Comité Coordinador Estatal (CCE)
- Comité Estatal de Participación Ciudadana (CEPC)

Así mismo, se crearon dos figuras de perfil técnico-consultivo con el objetivo de coadyuvar en los objetivos de los dos comités anteriores:

- Comisión Ejecutiva (CE)
- Secretaría Ejecutiva (SE)

Figura 4. Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla



Fuente: de elaboración propia, con base en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla

Comité Coordinador Estatal (CCE)

Es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del SEA. Sus integrantes son:

1. Representante del Comité Estatal de Participación Ciudadana (CEPC)
2. Titular de la Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASEP)
3. Titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción del Estado de Puebla (FECCEP)

4. Titular de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla (SCEP)
5. Representante del Consejo de la Judicatura (CJEP)
6. Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAIPUE)
7. Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa (TJA)

Por otro lado, sus principales atribuciones son:

- Coordinar las acciones del SEA.
- A través de las organizaciones del SEA: prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los actos de corrupción.
- Proponer y evaluar las políticas públicas anticorrupción y de fiscalización de recursos.

Figura 5. Integrantes del Comité Coordinador Estatal



Fuente: de elaboración propia, con base en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla

Comité Estatal de Participación Ciudadana (CEPC)

Designado por la Comisión de Selección del CEPC, establecida por el Honorable Congreso del Estado, e integrada por nueve personas quienes convocan a académicos, investigadores y sociedad civil para proponer a cinco ciudadanos destacados por su contribución en temas de transparencia, rendición de cuentas y combate de la corrupción. Sus principales atribuciones son:

- Aportar la visión ciudadana al SEA.
- Ser el vínculo entre sociedad civil y academia.
- Promover la participación ciudadana.
- Proponer políticas públicas y mejorar la Plataforma Digital Estatal, así como los mecanismos de quejas y denuncias.

Figura 6. Integrantes del Comité de Participación Ciudadana de Puebla



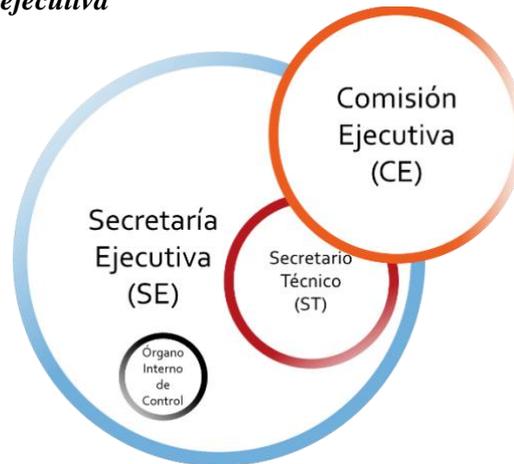
Fuente: de elaboración propia, con base en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla y la información del CPC

Secretaría Ejecutiva (SE)

La SE es un órgano descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y tiene autonomía técnica y de gestión, además funge como apoyo técnico y de insumos del CCE. El titular de la Secretaría Ejecutiva es un Secretario Técnico, seleccionado mediante un proceso establecido en la ley. Sus principales atribuciones son:

- Realizar estudios en materia de prevención y detección de actos de corrupción, así como de fiscalización.
- Administrar los sistemas electrónicos que establezca el CCE.
- Ejecutar los acuerdos y resoluciones del CCE.

Figura 7. Secretaría ejecutiva



Fuente: de elaboración propia, con base en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla

Comisión Ejecutiva (CE)

Tiene a su cargo la generación de insumos técnicos para el CCE. Sus principales atribuciones son formular las propuestas al CCE en materia de:

- Prevención, control y disuasión de actos de corrupción, fiscalización y control de los recursos públicos
- Metodología para medir y dar seguimiento al fenómeno de corrupción a través de indicadores
- Informes de las evaluaciones a políticas públicas en materia anticorrupción
- Informe anual de los avances y resultados de los ejercicios y programas
- Recomendaciones no vinculantes para las autoridades

Figura 5. Conformación de la Comisión Ejecutiva



Fuente: de elaboración propia, con base en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla

Secretario Técnico (ST)

Es propuesto en terna por el CEPC y designado por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva. Por su parte, es encargado de dirigir las áreas que conforman el organismo y ejercer el presupuesto. Cuenta con un Órgano Interno de Control designado por la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla. Las áreas que coordina el Secretario Técnico son:

- Unidad de Riesgos, Evaluación y Políticas Públicas
- Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital
- Dirección de Administración
- Dirección de Asuntos Jurídicos
- Dirección de Vinculación Interinstitucional
- Dirección de Transparencia
- Dirección de Apoyo Ejecutivo y Seguimiento de Acuerdos

Retos y oportunidades

Cabe resaltar que, tanto el Sistema Nacional Anticorrupción como los Sistemas Locales Anticorrupción, se encuentran en proceso de implementación. De acuerdo con el SNA,⁷⁹ hay 3 estados que no cuentan con una armonización legislativa completa: Baja California, Campeche y Nuevo León. Por su parte, hay 5 estados en los que las instancias que conforman a los Sistemas Locales no se encuentran establecidas: Ciudad de México, Chiapas, Baja California Sur, Baja California y Morelos; esto último significa que faltan algunos nombramientos de los integrantes de los Comités Coordinadores o la creación de otras instancias como la Fiscalía Especialidad en Combate a la Corrupción.

Dentro de este contexto, Puebla se encuentra avanzado. De acuerdo con el seguimiento que hace el Observatorio de la Corrupción y la Impunidad,⁸⁰ cuenta con todo el andamiaje legal e institucional para funcionar desde el 19 de enero de 2018, cuando se efectuó el

⁷⁹ Para más información sobre el seguimiento de los Sistemas Locales Anticorrupción véase: <http://sna.org.mx/SistemasLocales/>.

⁸⁰ OCI. (2019). Sistemas Locales Anticorrupción [Base de datos]. Recuperado de: <https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-herramientas/55/sistemas-locales-anticorrupci%C3%B3n>

nombramiento del Secretario Técnico. Cabe mencionar que fue de los primeros Sistemas Locales en estar completos y en entrar en funcionamiento.⁸¹

Sin embargo, el tema anticorrupción presenta muchos retos y la implementación se ha visto entorpecida por la falta de voluntad política y la falta de empuje ciudadano, además de una fuerte injerencia política en la designación de puestos clave en su implementación y, sobre todo, en la elección de los miembros del Comité de Participación Ciudadana, generando relaciones de poder y de dependencia política en ellos.⁸² Todos estos temas están vinculados con el sistema de incentivos producido por los círculos viciosos de corrupción.

Por otro lado, a nivel municipal el reto se percibe aun más complicado. La implementación de un sistema anticorrupción municipal, aunque sería la fuente de un combate directo y eficiente, resultaría de aplicación muy compleja, debido a la gran diversidad de niveles socioeconómicos, con tan sólo decir que Puebla se encuentra entre los 5 estados más desiguales,⁸³ aunado a una pluralidad de culturas e ideologías. Puebla cuenta 217 municipios, cada uno con autonomía y con un nivel de gobernabilidad distinto.

Tanto el Sistema Nacional como el perteneciente a Puebla, se encuentran en el proceso de establecer una política nacional y estatal anticorrupción. En ambos existe un esfuerzo ciudadano, que busca establecer los lineamientos para el combate anticorrupción. Particularmente, la política presentada por el Comité Estatal de Participación Ciudadana (CPC, 2018a) sin embargo, esta carece de un diagnóstico exhaustivo de la situación que vive el estado.

⁸¹ *Ídem*.

⁸² Además, se percibe al Comité de Participación Ciudadana como un contrapeso “morenovallista”, ya que la mayoría de sus integrantes participaron como funcionarios públicos en el periodo en el que Rafael Moreno Valle fue gobernador de Puebla. García, Alejandro. (Octubre 24, 2019). “Cargan los dados” para incorporar a morenovallista al sistema estatal anticorrupción. La Jornada de Oriente. Puebla, Cuautitlán.

⁸³ UPAEP. (s.f.). Desigualdad: Puebla, estado que más la tiene en el país: UPAEP y CEEY. UPAEP. Recuperado de: <https://www.upaep.mx/ciie/index.php/noticias/183-desigualdad-puebla-estado-que-mas-la-tiene-en-el-pais-upaep-y-ceey>

Los retos más importantes son: establecer una política estatal anticorrupción, implementar un servicio civil de carrera, fortalecer el control interno e, incentivar la participación ciudadana. Temas pendientes y que no terminan de consolidarse.

Innovaciones y tecnologías emergentes con impacto en el combate anticorrupción

El gobierno se ve rebasado por las demandas sociales, aún más en la confrontación contra un problema tan complejo como la corrupción. No obstante, de acuerdo con Aguilar (2012), el:

“gobierno sigue siendo una instancia necesaria y potente, pero gobernar es una actividad en la que los recursos y las acciones de gobierno son insuficientes y requiere de actores extragubernamentales para cumplir sus funciones públicas y crear un futuro social de prosperidad”.

Esto quiere decir que, la colaboración y cooperación entre los distintos actores involucrados en un problema público, es indispensable.

La naturaleza transversal de este fenómeno implica muchos involucrados y la coordinación puede representar un problema importante. De esta forma, es esencial replantear la interlocución intergubernamental, ciudadana y de gobierno-sociedad, a través del uso de innovaciones tecnológicas y sociales que pudieran contribuir en este objetivo, ya que son herramientas útiles. Algunas de ellas son: la minería de datos, los bonos de impacto social, el blockchain e, incluso, el ingreso básico universal.

Es preciso mencionar que este uso de tecnologías emergentes está generando las condiciones ideales para transformaciones profundas en el gobierno y en la sociedad, su estructura y su funcionamiento. El Crowdlaw Catalog de la organización internacional GovLab,⁸⁴ es un repositorio de más de 100 iniciativas ciudadanas y/o gubernamentales que en distintas partes del mundo utilizan alguna(s) de las tecnologías mencionadas, para integrar políticas públicas o soluciones colectivas, a partir de la colaboración y

⁸⁴ Para más información visite el catálogo en la siguiente dirección: <https://catalog.crowd.law/about.html#catalog>

coordinación de los diversos actores involucrados. Dentro de estos, México cuenta con algunos esfuerzos importantes, como el movimiento ciudadano 3de3, sin embargo, son reducidos y ninguno se ha realizado en Puebla.⁸⁵

Por otra parte, conceptos como la innovación social y el gobierno abierto, están modificando y facilitando la gobernanza, es decir, la manera en la que se relacionan y se vinculan los agentes clave, desde gobiernos y empresas, hasta organizaciones civiles y ciudadanos.

Un ejemplo de lo anterior es la solución ciudadana de crowdsourcing y de inteligencia colectiva que ayuda a identificar la corrupción: “I paid a bribe” (“Yo pagué un soborno”). Este es un sitio de internet con aplicación móvil que se alimenta de experiencias tanto negativas como positivas, como lo es el pago de sobornos o una buena atención por parte de la policía. Esta iniciativa ha tenido un gran número de interacciones (más de 193 mil reportes, en más de mil ciudades en su mayoría en la India) y ayuda a concientizar a la gente, modificar su manera de pensar y de reaccionar ante una situación similar. Es por esto que, tomar en cuenta ciertas tecnologías emergentes para el combate anticorrupción, significa un punto de partida esencial.⁸⁶

Por último, la participación ciudadana es sustancial dentro de una democracia porque modera y controla el poder de los políticos, es el mecanismo más efectivo de rendición de cuentas y, gracias a ella, la sociedad se hace escuchar en la toma de decisiones (Azucena, 2015). Una de las innovaciones antes mencionadas para solucionar este problema, puede ser el desarrollo e implementación del Ingreso Básico Universal, que se ha comprobado, aumenta el involucramiento de los ciudadanos en los procesos electorales y democráticos. A continuación, se describen algunas de las innovaciones tecnológicas con más alto nivel de disrupción política, y se terminará esta sección con una propuesta de combate a la corrupción mediante el incentivo de la participación ciudadana.

⁸⁵ Las transformaciones del gobierno son importantes en términos democráticos, sin embargo, China ha utilizado el desarrollo tecnológico como una pieza clave en la instauración de un gobierno socialista moderno y autoritario <https://www.technologyreview.com/s/611815/who-needs-democracy-when-you-have-data/>

⁸⁶ Para mayor información, visite: <http://www.ipaidabribe.com/#gsc.tab=0>.

Blockchain

El blockchain es una creciente lista de bloques de información, encadenados unos con otros en orden cronológico, además se encuentra distribuida, descentralizada y disponible para todos los usuarios.⁸⁷ Don & Alex Tapscott, en su libro *Blockchain Revolution*, describen a la tecnología blockchain como un archivo digital incorruptible de transacciones económicas; que puede ser programado para registrar no sólo transacciones financieras, sino virtualmente todo lo que conlleve valor, además de que éstas no requieren de la validez de alguna autoridad nacional o internacional, para ser confiables y auténticas.⁸⁸

De acuerdo con Subira (2018), esta tecnología no es nueva y fue ideada en 1991 por Haber & Stornetta,⁸⁹ cuando se preguntaron sobre cómo la tecnología iba a certificar el origen y/o última modificación de un documento digital. Más adelante en 2009, Satoshi Nakamoto (pseudónimo de la persona o grupo de personas que desarrolló esta tecnología), publicó un artículo llamado “Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System” y lanzó la primera criptomoneda, el Bitcoin.

Sin embargo, la tecnología inmersa dentro de las criptomonedas, al igual que éstas, contienen un potencial de transformación de la sociedad muy alto.⁹⁰ La adaptabilidad del Blockchain, le ha permitido permear en otras áreas de conocimiento y de práctica. En 2018, de acuerdo con el estudio “Blockchain for Social Impact: Moving Beyond the Hype” realizado por el Centro de Innovación Social de Stanford, esta tecnología ha encontrado innovaciones en sectores que van desde la agricultura, la energía y el medio ambiente, hasta la identidad digital, la gobernanza y la democracia.

El blockchain funciona de la siguiente manera: se realiza una transacción, ya sea económica o de información; después de esto, se le asigna un nombre único e irrepetible

⁸⁷ Rosic, Ameer. (Marzo 1, 2019). What is Blockchain Technology? A Step-by-Step Guide For Beginners. Blockgeeks. Recuperado de: <https://blockgeeks.com/guides/what-is-blockchain-technology/>

⁸⁸ Tubira, Telmo. (Diciembre 2, 2018). Blockchain for Dummies. Medium. Recuperado de: <https://medium.com/swlh/blockchain-for-dummies-d3daf2170068>

⁸⁹ El artículo original se puede encontrar en la siguiente dirección: https://www.anf.es/pdf/Haber_Stornetta.pdf

⁹⁰ Este estudio hace un análisis a 193 organizaciones que en 2018 se encontraban realizando proyectos aventajándose de la tecnología Blockchain. Disponible en: https://www.gsb.stanford.edu/sites/gsb/files/publication-pdf/study-blockchain-impact-moving-beyond-hype_0.pdf

a ese bloque específico, mediante un hash criptográfico;⁹¹ luego, el nombre y la información contenida en el bloque se encontrarán en el siguiente bloque de información, y así sucesivamente. Es preciso mencionar que existe un protocolo de validación de transacciones, mismo que se tiene que cumplir con el visto bueno de todos los usuarios ante una nueva transacción, cada transacción crea un nuevo bloque.

De esta manera, se crea una cadena de transacciones que es transparente, ya que puede ser vista por todos los usuarios; descentralizada, porque necesita la validación de todos los usuarios; e incorruptible, porque cualquier modificación tendría que sobrepasar los dos puntos anteriores.

Para concluir, esta tecnología será disruptiva en la manera de gobernar, desde las compras públicas hasta las elecciones, todo es información y puede ser adaptada a esta. En cuanto al combate ante la corrupción, esta puede ayudar a complicar de manera importante los actos corruptos, al aumentar las probabilidades del costo del crimen y la probabilidad de ser descubierto, además de visibilizar de una manera más rápida y eficiente el actuar gubernamental, y con esto facilitar su seguimiento y la rendición de cuentas.

Big data

Por su parte, el Big data o la minería de datos, es una tecnología que tiene como principal objetivo la sistematización de la extracción de grandes cantidades de datos, lo que permite procesar incontables cantidades de información, y llegar a conclusiones más precisas. Cuenta con 3 características principales: el volumen, la variedad y la velocidad. La primera característica hace referencia al gran volumen de datos que se pueden procesar mediante los algoritmos elaborados para este propósito.

La segunda hace referencia a la variedad de datos que se pueden procesar, que van desde video, audio e incontables sensores digitales, hasta sistemas GPS y textos. Por último, la velocidad de respuesta para lograr obtener la información correcta en el momento

⁹¹ El hash criptográfico es un algoritmo que nombra un input nuevo de información, es decir un bloque de información con una serie alfanumérica. Un ejemplo es: "Hola" = "b221d9dbb083a7f33428d7c2a3c3198ae925614d70210e28716ccaa7cd4ddb79". Para más información <https://www.freeformatter.com/sha256-generator.html#ad-output>

requerido.⁹² Es por lo anterior que esta tecnología ha permeado demasiado rápido como tecnología base para áreas como el marketing, la economía y, en este caso, los indicadores de corrupción.

De acuerdo con Fazekas, János & King (2016), la corrupción es un fenómeno difícil de medir, dada su complejidad y tendencia a ocultarse. No obstante, la novedad de la definición de la corrupción como problema mundial en la última década del siglo pasado, ha permitido el desarrollo y evolución de distintos tipos de indicadores que se han perfeccionado con el tiempo.

Existen tres tipos de indicadores: aquellos que se alimentan de encuestas; por otro lado, están los que consisten en análisis legales e institucionales y; por último, aquellos que utilizan el Big Data o minería de datos, para identificar riesgos de corrupción. Las encuestas pueden componerse por encuestas de percepción o de victimización, sin embargo, los indicadores que se basan en este tipo de insumo son los más precarios y menos descriptivos de la realidad, ya que basan su información en la percepción de la población, a pesar de que las preguntas incluidas en las encuestas traten la victimización, siempre se estará a expensas de la veracidad de las respuestas (Fazekas, 2017).

Por su parte, aquellos indicadores basados en análisis legales e institucionales suelen ser demasiado específicos, lo que dificulta obtener un resultado agregado y comparable entre regiones o países, a pesar de esto son útiles para realizar e identificar áreas de oportunidad en regiones e instituciones específicas.

Por último, aquellos indicadores que se componen de la minería de datos constituyen un importante acercamiento al desarrollo de indicadores de corrupción objetivos. Esto es así, debido a que la minería de datos permite el procesamiento de bases de datos con un gran volumen de información, con una amplia variedad de tipos de datos, y a una velocidad importante.

⁹² Barranco, Ricardo. (Junio 18, 2012). ¿Qué es Big Data?. IBM. Recuperado de: <https://www.ibm.com/developerworks/ssa/local/im/que-es-big-data/index.html>

Funciona mediante algoritmos que permiten procesar información al mismo tiempo que catalogarla. Estos indicadores están compuestos por variables que se pueden presentar como “banderas rojas”. Ha encontrado su aplicación más inmediata en los procesos de compra pública, donde se evalúan contratos públicos y se identifican riesgos de corrupción en estos, en variables como: publicación de la convocatoria; el tiempo transcurrido entre convocatoria y asignación del contrato; tipo de procedimiento; complejidad de requisitos; modificaciones al contrato y; incrementos en la cantidad asignada en el contrato, etc.

Esta tecnología, tiene un gran potencial para irrumpir en los indicadores de corrupción, y convertirlos en objetivos. Indicadores que permitan identificar las fallas en una cierta institución, en un país, con una base sólida y eficiente para proponer mejoras técnicas y precisas en contra de la corrupción, en tiempo real. Además de que, el uso de esta tecnología facilitaría la posibilidad de descubrir los actos de corrupción más grandes.

Ingreso Básico Universal

El ingreso básico universal es una propuesta con cierta antigüedad, puesto que las primeras referencias a él datan del libro “Utopía” escrito por Tomás Moro en el siglo XVI, donde relata una sociedad donde cada persona recibe un ingreso garantizado.⁹³ Sin embargo, toma fuerza en los últimos años dada la amenaza de desplazamientos masivos de trabajo “reemplazables” por la automatización.

Este es uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta la sociedad en esta época,⁹⁴ ya que a pesar de la creación de nuevos tipos de trabajo, la rapidez de la adaptación de la mano de obra no se equipara a los cambios abruptos en las necesidades de las empresas ni industrias más productivas, de tal manera que existe una gran parte de la población que no se podrá integrar a los mercados laborales, no sería aatevido decir que incluso en este momento se está desactualizando del futuro.⁹⁵

⁹³ Covert, Brice. (Agosto 15, 2018). Economic policy; What money can buy. The Nation. Recuperado de: <https://www.thenation.com/article/the-promise-of-a-universal-basic-income-and-its-limitations/>

⁹⁴ The World Bank. (2019). World Development Report 2019: The changing nature of work. The World Banck. Recuperado de: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>

⁹⁵ La Duke, Phil. (Abril 23, 2019). Robots Are Stealing Our Jobs Etrepreneur. <https://www.entrepreneur.com/article/332468>

Por su parte, esta misma innovación social que ha encontrado sus casos de éxito en Alaska y algunas poblaciones de África,⁹⁶ también ha penetrado diversas áreas de conocimiento. Una de las cuáles es la democracia y la ciencia política, pues uno de los argumentos importantes a favor de esta compleja propuesta es que deriva en un mayor compromiso ciudadano.

De hecho, ciertos estudios de seguimiento al Ingreso Básico Universal llevado a cabo en Alaska, y algunos experimentos similares en Carolina del Norte, han comprobado cambios de personalidad en los hijos de los beneficiarios, por ejemplo: conciencia y bondad, y en última instancia, esto conlleva a un mayor nivel de involucramiento en los procesos democráticos (Santens, 2018). Todo lo anterior se da gracias al aumento en el nivel de vida, al mejoramiento de los ambientes familiares y los niveles de educación a los que las generaciones siguientes pueden alcanzar.

Visto desde otra perspectiva, todo recae en la libertad que puede significar tener un ingreso que permita satisfacer las necesidades básicas. Aunque resulta una propuesta sumamente controversial, fue y es apoyada por representantes de muy distintas escuelas de pensamiento, posturas políticas y partidos políticos.⁹⁷

Esta innovación social, estandarte de la campaña presidencial de EUA del demócrata y emprendedor Andrew Yang,⁹⁸ sin duda tomará aun más popularidad dada la urgencia de nuevas soluciones. Por su parte, tiene un gran potencial de ser solución a los problemas de distribución equitativa de la riqueza.

Por último, y más importante, esta innovación tiene el potencial de incentivar la participación ciudadana en los procesos democráticos y definitivamente modificará la

⁹⁶ Kingma, Luke. (s.f). Universal Basic Income: The answer to automation?. Futurism. Recuperado de: <https://futurism.com/images/universal-basic-income-answer-automation>

⁹⁷ Wikipedia. (Noviembre 13, 2019). List of advocates of basic income. Recuperado de: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_advocates_of_basic_income

⁹⁸ Yang, Andrew. (2019). What is the freedom dividend?. Recuperado de: <https://www.yang2020.com/what-is-freedom-dividend-faq/>

gobernanza; además de que ayudaría a lograr un mayor sentimiento de colectividad, mejorar los niveles de confianza y compromiso en la sociedad.

Bonos de Impacto Social (BIS)

Para terminar con esta sección de innovaciones tecnológicas y sociales, es importante abordar también los Bonos de Impacto Social. Los BIS son un modelo de financiamiento innovador que parten de una alianza público-privada que logra hacer rentable los proyectos sociales, así como sus niveles de eficiencia y eficacia, además de promover la colaboración entre distintos actores como lo son: el sector público, el sector privado y el sector social (Instiglio, 2017). Actualmente, existen 137 bonos de impacto que significan alrededor de \$440 millones de dólares, más de 69 se encuentran en etapa de desarrollo y alcanzan un 1,711, 130 de vidas impactadas.⁹⁹

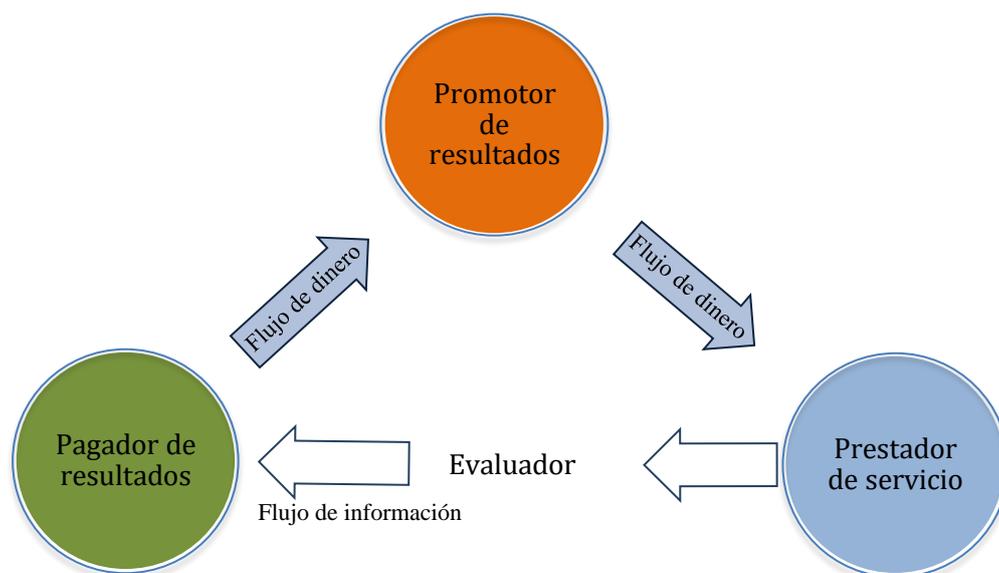
Consiste regularmente en un contrato con base en resultados que involucra a un promotor de resultados, o sea, un inversionista o un conjunto de inversionistas; prestadores de servicio o proveedores de productos (por ejemplo: organizaciones sin fines de lucro o empresas sociales); un evaluador externo y ajeno a los involucrados; y a un pagador de resultados que suele ser alguna entidad gubernamental (Ethos & Brookings, 2017).

El Bono de Impacto Social funciona regularmente de la siguiente manera: en primer lugar, se firma un contrato entre los involucrados mediante el cuál se acuerda lo siguiente:

- a) la suma que se invertirá en el proyecto con un sentido social y la tasa a la que se prestará;
- b) los resultados esperados; y
- c) el periodo que tomará la realización del proyecto y la obtención de los resultados.

Figura 6. Funcionamiento del Bono de Impacto Social.

⁹⁹ Este dato se puede encontrar en la siguiente dirección electrónica: <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>



Fuente: de elaboración propia con base en Ethos & Brookings (2017)

Después de esto, el capital destinado por el inversionista se inyecta directamente en la operación del prestador de servicios o proveedor de productos, de tal manera que, este último –comúnmente, una organización sin fines de lucro experimentada en su campo– tiene dinero suficiente para lograr los objetivos preestablecidos. Terminado el periodo previamente acordado, el evaluador externo tiene la tarea de recolectar información sobre el proyecto, y de esta manera determinar si se han alcanzado los resultados.

En caso de que los resultados sean alcanzados, el pagador de resultados salda el capital invertido por el promotor de resultados, más la tasa a la que se prestó ese capital. Si no se alcanzan, entonces no se realiza ese pago.¹⁰⁰

Este tipo de esquemas favorece la eficiencia y la efectividad de los proyectos sociales, que regularmente carecen de indicadores de impacto y son rígidos a la hora de adaptarse e innovar, sobre todo, cuando están en manos de entidades o dependencias gubernamentales. Por otro lado, facilitan la rendición de cuentas y la transparencia, pues las actividades son realizadas por un sector ajeno al gobierno, y existen interesados en

¹⁰⁰ Existen Bonos de Impacto Social que involucran también a fundaciones que otorgan al bono un fondo de respaldo en caso de que los resultados no se alcancen, de manera que exista un menor riesgo a perder todo el capital invertido. Para mayor información véase: <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>

saber los resultados, por ejemplo, los inversionistas, ya que de eso depende su reembolso.¹⁰¹

Este esquema de financiamiento podría funcionar para mejorar los programas sociales llevados a cabo por el gobierno y de esta manera reducir los espacios de arbitrariedad y opacidad que regularmente tienen.

Propuesta: Ingreso Básico para la Democracia

Phillip Nichols (2009) se aproxima al problema de la corrupción como un problema de garantías. Este tipo de problemas se refiere a una situación donde los actores se encuentran en una mejor posición si todos cooperan. Sin embargo, en caso de que alguno de ellos engañe o haga trampa, entonces todos se encontrarán en una mejor posición si mienten o hacen trampa también. Dado que los actores no se pueden monitorear unos a otros todo el tiempo, se encuentran en una situación de incertidumbre y necesitan confiar en que los demás están cooperando.

Jean Jacque Rousseau¹⁰² ejemplifica este tipo de problemas como un grupo de cazadores que, sólo con la cooperación de todos, podrán cazar un venado que les dotará de la comida suficiente. Sin embargo, ante la incertidumbre, si uno de ellos olvida su responsabilidad y comienza a espiar a los conejos, porque son más fáciles de cazar y con esto asegurará comer al menos un conejo, entonces tenderá a no seguir cooperando para cazar venados. En este caso, los demás cazadores, comenzarán también a buscar conejos, y esto establecerá un equilibrio sub-óptimo.

El autor continúa diciendo que este problema de garantía compromete la sobrevivencia de aquellos que deseen acatarse a la norma, a la cooperación, pues muy probablemente no podrán contar con alimento suficiente para vivir. En Puebla, la corrupción es un fenómeno histórico y sistémico que se ha incrustado en todos los sectores económicos, ámbitos del estado y quehacer cotidiano de los ciudadanos, de tal forma, que se vive un problema de garantía a nivel macro y micro, que elimina a aquellos cazadores que buscan comportarse de manera correcta; una combinación de razones individuales e

¹⁰¹ (Ethos & Brookings, 2017).

¹⁰² (Nichols, 2009)

institucionales que se refuerzan entre sí y crean un círculo vicioso que desincentiva tanto al individuo a comportarse de manera íntegra, pues si lo hace de manera contraria corre el riesgo de ser desplazado del juego (Nichols, 2009).

En este sentido, Phillip Nichols propone que la Teoría del Contrato Social Integrador¹⁰³ es una posible y viable respuesta para controlar la corrupción. Su propuesta, aborda específicamente el tema del Contrato Microsocial y explica que la autorregulación y el combate a la corrupción de las unidades sociales más pequeñas fortalecen la confianza y el tejido social, al ser mayormente aceptado por los agentes que el contrato social a nivel macro, es decir, aquellas normas internacionales o incluso nacionales. Nichols aplica esta teoría a las empresas, sin embargo, este concepto se puede extrapolar a muchos otros ámbitos. En las pequeñas unidades de la sociedad, la familia y la comunidad cercana.

Por otro lado, de acuerdo con Zuniga Nieves,¹⁰⁴ la corrupción no se combate abatiendo sus costos con medidas de control, porque tiene la capacidad de adaptarse, sino de combatirla con los beneficios de no ser corrupto. Sostiene esta conclusión explicando que después de tantos tratados, leyes y reformas, después de tantos años de combate a la corrupción, las medidas tomadas por los países con problemas de corrupción parecen no tener mejoras en la materia. Menciona que Muniu-Pippidi y Johnston en su libro *Transition to Good Governance* hacen un recuento de 10 países que han tenido éxito en esta lucha, sin embargo, siguen siendo la excepción a la regla.

Reflexiona y argumenta que estos autores no encuentran evidencia de que las restricciones financieras contribuyan a la reducción de la corrupción. Más aun, concluyen que existen medidas que profundizan el problema, y concluyen que los problemas estructurales y la modernización del estado pueden tener un impacto más determinante.¹⁰⁵

Para terminar con su contribución al debate, discute que se quiere acabar un juego infinito con medidas finitas. Controlar al auditor del auditor. Es decir, medidas que sólo

¹⁰³ Teoría propuesta en un primer momento por Dunfee and Donaldson basada en la Teoría del Contrato Social de Locke y Rawls.

¹⁰⁴ Zuniga, N. (Agosto 17, 2018). Why are anti-corruption success stories still the exception?. Medium. Recuperado de: <https://voices.transparency.org/why-are-anti-corruption-success-stories-still-the-exception-9a30e5f4cf39>

¹⁰⁵ *Ídem*.

compliquen los actos corruptos y hagan más costoso ser corrupto; hablando en palabras más mexicanas, Órganos Internos de Control, Sistemas Anticorrupción y leyes de responsabilidades administrativas.

Todas ellas son estrategias finitas, pues de acuerdo con la teoría de juegos, un juego finito es aquel con reglas fijas, un objetivo acordado, donde hay ganadores y perdedores. Un juego infinito las reglas pueden cambiar, el único objetivo es mantener el juego vivo, y no hay ganadores ni perdedores claros.¹⁰⁶

Por ejemplo, una empresa que quiere acabar con su competencia está utilizando una estrategia finita, porque piensa que las reglas del mercado son fijas. En cambio, una empresa que busca mejorar sus productos o servicios con el objetivo de cumplir una visión más profunda de lo que busca en el mundo, está jugando con una estrategia infinita. Busca adaptarse a las reglas del juego, y no que las reglas del juego se ajusten a su estrategia.

De esta manera se puede concluir que, el enfoque anticorrupción que se utiliza en México es erróneo y debe cambiar. Tiene que atacar a las razones más profundas, el individuo y sus decisiones, y las debilidades institucionales que devienen de esto. Se debe buscar que el combate a la corrupción no esté enfocado en aumentar los costos de la corrupción (estrategias finitas), sino aumentar los incentivos a ser íntegro y a ser ciudadano comprometido, mejorando el producto cada vez más.

La presente investigación propone que esto se puede lograr a través de un *Ingreso Básico para la Democracia* que permita a todos los ciudadanos del estado de Puebla saciar sus necesidades básicas a través de una transferencia económica, promoviendo su involucramiento democrático al aumentar los beneficios de ser ciudadanos y ligar este pago al cumplimiento de las responsabilidades básicas de un ciudadano íntegro.

Económicamente esto se lograría, a través de un Bono de Impacto Social que garantice la actuación de diversos actores al facilitar su participación incrementando su rentabilidad y atándola a resultados, transparencia y rendición de cuentas además de a la adaptabilidad

¹⁰⁶ *Ídem.*

y el aprendizaje mediante el uso de la minería de datos o *Big Data*, por último, se propone utilizar la tecnología del Blockchain para certificar transacciones seguras, rastreables y personalizadas, fuera de riesgos de corrupción.

V. Conclusiones

En Puebla la corrupción existe porque se quiere y se puede, es decir, en Puebla hay un sistema de incentivos individuales e institucionales que promueven y preservan la corrupción. Estos incentivos son: históricos, debido a que se han conformado y reforzado a lo largo del tiempo; culturales, en el sentido de que forman parte del accionar cotidiano del ciudadano, de su lenguaje y su idiosincrasia, ya sea que funja como funcionario público, empresario, empleado o activista; sistémicos, porque constituyen instituciones y normas sociales que promueven estos comportamientos en todos los ámbitos y poderes del gobierno y de la sociedad y; por último, particulares, porque las decisiones que toma cada persona, cada ciudadano, constituyen la base de esta realidad.

Contrarrestar estos incentivos es de suma importancia, ya que dar solución al gran problema que supone la corrupción, sería el primer paso para desatar el sano desarrollo que este estado y el país necesitan. Ahora bien, dar solución a una problemática tan multidimensional, es una tarea no menos que complicada.

Como se ha visto a lo largo de la investigación, la corrupción es compleja y requiere de una serie de soluciones igualmente multidimensionales, complejas, coordinadas, simultáneas, transversales e integrales, enfocadas en dos cosas: fortalecer la unidad básica de la sociedad, el individuo, a través de estrategias infinitas ante un juego infinito, buscando soluciones de largo plazo y no solamente paliativas; y al mismo tiempo, fortalecer a las instituciones en términos de: infraestructura, capacidad institucional, ética y control del poder. Desde esta perspectiva, es más probable que se genere un círculo virtuoso anticorrupción, que si los esfuerzos se concentran solamente en meter corruptos en las cárceles y/o fortalecer las medidas de control.

De tal forma que, se puede concluir que, en primer lugar, es necesario incentivar la investigación hacia las ramas del comportamiento humano, para conocer las causas de la corrupción a nivel local desde un enfoque de psicología cognitiva y economía, y de esta manera conocer las variables específicas que se involucran en la toma de decisiones de los poblanos y de los mexicanos cuando deciden ser corruptos.

Las políticas destinadas al individuo desde esta perspectiva y que se podrían derivar de este tipo de investigación son: 1) mejores procesos para la toma de decisiones dentro de las organizaciones, que sean transparentes, sujetos a rendición de cuentas y ágiles; 2) la sincronización y progresión de las políticas anticorrupción, dado que la cognición y el comportamiento tienen una fuerte relación y se podrían suprimir al no haber una conexión exitosa entre el individuo y el contexto; 3) medidas de integridad y recompensas para el comportamiento ético; 4) la provisión de información suficiente para la toma de decisiones; 5) y por último, un eficiente servicio civil de carrera que les permita a los funcionarios públicos especializarse en su labor y esperar crecimiento dentro de las organizaciones gubernamentales, así como procesos de selección de recursos humanos transparentes y eficientes; entre otras.

Por otra parte, en un sentido más amplio, los incentivos que coexisten en Puebla se deben contrarrestar con innovaciones sociales y tecnológicas —similares o basadas en las retomadas por esta investigación— que involucren a la mayor cantidad de actores de este problema público, con el objetivo de lograr un mayor compromiso en ellos, y procesos adaptados a su realidad, sujetos a rendición de cuentas y transparentes.

De esta forma, estos procesos podrían venir por parte del mismo gobierno, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, se promueven las políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva, es decir, el marco legal está puesto. Estas tendencias, devienen del cambio en el paradigma sobre la naturaleza de la participación ciudadana en el desarrollo de una democracia, por lo que las políticas deben concentrarse en crear ciudadanos, políticas enfocadas en la educación cívica de la población y la recuperación de los valores en la enseñanza de niños y jóvenes, para incentivar la participación ciudadana “proactiva” desde la primera infancia; pero este cambio de paradigma debe incentivarse también en aquellos ciudadanos que por el sistema se han visto educados de una manera que no favorece el combate a la corrupción, a través de la apertura gubernamental.

El gobierno se está viendo muy rebasado por los problemas públicos que más preocupan a la población: la inseguridad y la corrupción; problemas que están íntimamente conectados y que necesitan de la colaboración de todos.

Los cambios institucionales deben involucrar a la sociedad en cada parte del proceso: en la elaboración, en la implementación y en la evaluación; con el objeto de que no se realicen “a modo”, y la colaboración no sea simulada. Estos, deben ir dirigidos, desde la perspectiva de esta investigación, hacia la infraestructura legal, pero también técnica y humana, además de, a la formación de los servidores públicos, de sus capacidades, y de sus aspiraciones.

De una manera más concreta, para lograr redireccionar los incentivos de la corrupción, en un primer momento, es necesario ahondar en las siguientes recomendaciones: 1) fortalecer los Órganos Internos de Control; 2) fortalecer a nivel local a la investigación del fenómeno; 3) dar seguimiento al combate anticorrupción municipal; 4) implementar un Servicio Civil de Carrera; y por último 5) incentivar la participación ciudadana.

VI. Recomendaciones

Fortalecimiento de los órganos internos de control. Al ser el primer frente en la prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción y faltas administrativas dentro del servicio público las oficinas de control interno son clave en el combate a este fenómeno. Sin embargo, como se pudo observar a lo largo de la investigación la infraestructura, el nivel profesionalización y presencia, se encuentra con grandes áreas de oportunidad. Es por esto que se recomienda fortalecer esta figura en términos de: capacitación y profesionalización de los servidores públicos que trabajan en estas oficinas; impulsar el establecimiento de oficinas de control interno en todos los municipios de Puebla y; por último, dotar de más recursos humanos a esta actividad primordial.

Fortalecer a nivel local la investigación del fenómeno de corrupción. A nivel local no existen muchas investigaciones que se realicen a fondo, además de que los datos e información disponible no alcanzan un grado de desagregación y detalle ideales, es por esto que ahondar en el fenómeno e intentar conocer la corrupción a nivel local será un gran primer paso para saber combatirla. Se propone que se empiece por poner a disposición del público promover prácticas de datos abiertos e impulsar a investigadores

y universidades a involucrarse en el tema. Por su parte, una de las ramas de estudio necesarias es la psicología cognitiva, ya que su incorporación en la política podría crear esquemas de acción más eficientes y efectivos.

Dar seguimiento al combate anticorrupción municipal. A pesar de que esta investigación no profundizó en la naturaleza de los municipios, se tiene que reconocer la inhabilidad de los gobiernos estatales para influir en las decisiones de los distintos ayuntamientos, ya que sus decisiones son autónomas. No obstante, siendo la corrupción un problema que afecta directamente la confianza en el gobierno, es importante restablecerla a través de las vías más directas, es decir, los municipios. La implementación de los sistemas Municipales Anticorrupción presenta grandes retos a superar, por ejemplo, la diversidad y la desigualdad que se vive en el estado de Puebla. Sin embargo, impulsar y promover la constitución de ciertos entes es de suma importancia. Significaría el combate a la corrupción en el entorno más cercano a la ciudadanía.

Implementación de un Servicio Civil de Carrera. La meritocracia juega un papel esencial en el saneamiento del servicio público de cualquier país. El conjunto de normas sociales que se establecen al existir reglas claras y procedimientos homogéneos alejados del particularismo y las “palancas” en cuanto al desarrollo profesional dentro del servicio público modifica las expectativas de los funcionarios y los incentivos para mejorarse a sí mismos y al servicio que otorgan al colectivo. De esta manera, se requiere establecer un mecanismo transparente y homogéneo, para la eficiente elección de personal, la capacitación y, el desarrollo y especialización de la profesión, con el fin de que los funcionarios públicos elegidos sean los ideales para trabajar en los puestos públicos y tengan una aspiración de carrera profesional y desarrollo personal.

Incentivar la participación ciudadana. El sistema de incentivos en el que está involucrado el estado de Puebla se modificará en la medida en la que los ciudadanos se involucren en las decisiones importantes. La participación ciudadana requerida para solucionar los problemas públicos va mucho más allá de elegir gobernantes, aunque el poder de ejercer su opinión a través de un voto es esencial para el sistema de contrapesos de un estado democrático. Es por esto que, de acuerdo con la presente investigación, se necesita un programa integral que involucre tanto a futuros ciudadanos (niños y jóvenes) como a ciudadanos ya formados, y que no sólo represente transferencias de dinero o

simulaciones, sino que involucre a los ciudadanos a que dinámicamente formen parte de la gestión pública, a través de medios que ya se están planteando como el gobierno abierto, los datos abiertos y la transparencia proactiva. Sin embargo, debe ir más allá y buscar innovaciones como la propuesta en la presente investigación: el *Ingreso Básico para la Democracia*.

VII. Fuentes de información

Bibliografía

Aguilar, Luis. (2012). Introducción. Política Pública. Aguilar, Luis. Vol. 1 Siglo XXI.

Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017. Recuperado en <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-II.pdf>

Amparo, María. (2016). Anatomía de la Corrupción. (2^o edición) Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.

Arellano, D. & Hernández, J. (2016). Serie de la de cultura rendición cuentas; Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf

Banerjee, A., Hanna, R. and Mullainathan, S. (2012). Corruption. Cambridge. Recuperado de: <https://economics.mit.edu/files/6607>

Becker, Gary. (1974). Essays in the Economics of Crime and Punishment: Crime and Punishment: An Economic Approach. Editado por Gary S. Becker and William M. Landes, eds. NBER. Recuperado de: <https://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>

Páginas COFECE. (2016). Miscelánea de obstáculos regulatorios a la competencia, análisis de la normatividad estatal. COFECE & USAID. Recuperado de: https://www.cofece.mx/cofeca/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf#pdf

CPC. (2018a). Política Estatal Anticorrupción: Puebla. Puebla. Recuperado de: <https://cpcpuebla.org.mx/docs/anual-2018/PoliticaEstatalAnticorrupcionPuebla.pdf>

CPC. (2018b). Primer Informe Anual CPC. Puebla. Recuperado de: <http://comiteciudadanoanticorrupcion.org/docs/anual-2018/PrimerInformeCPC.pdf>

CPC Nacional. (2019). Propuesta: Política Nacional Anticorrupción. Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455668/PNA.pdf>

Dimant, Eugen. (Noviembre, 2013). The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective. Discussion paper No. 2013-59. Economics, The open-access. Recuperado de: <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2013-59/file>

Ethos & Brookings. (2017). Bonos de impacto en México: Oportunidades y retos. Brookings. Recuperado de: <https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/BIS-final-versio%CC%81n-web.compressed.pdf>

Ethos & USAID. (2018). Sistema nacional anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos. USAID. Recuperado de: https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf

Fazekas, Mihály. (2017). Red tape, bribery and government favouritism: evidence from Europe. Springer Science+Business.

Fazekas, M., János, I. & King, L. (2016). An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data. Springer Science+Business.

Fuentes, M. & Arellano S. (2019). Índice Mexicano de Corrupción y Calidad de Gobierno. México Social. Ciudad de México. Recuperado de: <http://www.mexicosocial.org/images/PDF/I%C3%ACndice%20Mexicano%20de%20Corrupcio%C3%ACn.pdf>

Guerrero, A. & Rodríguez E. (Febrero, 2008). On the individual decisions to commit corruption: A methodological complement. Journal of Economic Behavior & Organization Volume 65, Issue 2. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268106001697>

Hernández, Fernández & Baptista. (1991). Metodología de la investigación. 1ª Edición. McGraw-Hill. México.

INAI & CIDE. (2019). Métrica Gobierno Abierto 2019. Ciudad de México. Recuperado de: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informerresultados.pdf>

Instiglio. (2017). A practitioner's guide to Results-Based financing: Getting to Impact. Recuperado de: https://www.payforsuccess.org/sites/default/files/resource-files/RBF_PractitionersGuidebook_Instiglio_18Oct2017.pdf

Le Clerq, J. y Rodríguez G. (2018). La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI- MEX 2018. México: Fundación Universidad de las Américas Puebla. Recuperado de: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

Legorreta, A. & Rivera, G. (2016). Corruptionario Mexicano. Opciona la corrupción A. C.

Martínez, V. (2018). ¿Todos somos corruptos? El problema es ético, no jurídico. In P. Salazar, F. Ibarra & I. Flores, ¿Cómo combatir la corrupción? Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/27.pdf>

Marván, María. (2015). La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ciudad de México.

Minto, Andrea. (2018). The Anatomy of Corruption Practices: A Theoretical Framework for a 'Macro' Analysis. IACA Research & Science. Research Paper series no. 04. Recuperado de: https://www.iaca.int/images/Research/Research_paper_04_Andrea_Minto_final.pdf

Nichols, Philip. (2009). Multiple Communities and Controlling Corruption. Wharton Faculty Research. University of Pennsylvania. Recuperado de: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=lgst_papers

Stanford Graduate School of Business. (2018). Blockchain Social Impact and beyond. Center for Social Innovation. Recuperado de: <https://www.gsb.stanford.edu/sites/gsb/files/publication-pdf/study-blockchain-impact-moving-beyond-hype.pdf>

Serrano, Azucena. (2015). La participación ciudadana en México. Estudios políticos (México), (34), 93-116. Recuperado en 21 de noviembre de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005&lng=es&tlng=es

Tapia Tovar, E., & Zalpa, G. (2011). La corrupción a la luz de los dichos y refranes. Relaciones. Estudios de historia y sociedad. Recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-39292011000200002

Transparencia Mexicana & Impunidad Cero. (2017). Coeficiente TAI. Recuperado de: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf>

USAID & Ethos. (2018). Sistema Nacional Anticorrupción y el Nuevo Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Recuperado de: https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf

World Justice Project. (2019). Índice de Estado de Derecho en México 2018: Perspectivas y experiencias en los 32 estados del país. World Justice Project. Recuperado de:

<https://drive.google.com/file/d/1GEvaXFPLHAM0nIaNhHT4aukgj15urlq4/view>

Página Web

Ampudia, Nora. (Noviembre, 2016). El costo social y económico de la corrupción en México. Recuperado de: http://cafaej.org.mx/media/pdf_patentes/8-NORA%20AMPUDIA/El%20costo%20social%20y%20econ%C3%B3mico%20de%20la%20Corrupci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico.pdf

Dirección General de Investigación Estratégica. (2018, marzo). Síntesis del Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas. Número 24. Instituto Belisario Domínguez. Recuperado en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3885>

Dupuy, K & Naset, S. (2018). The cognitive psychology of corruption: Micro-level explanations for unethical behavior. Anti-corruption Center U4. Recuperado de: <https://www.u4.no/publications/the-cognitive-psychology-of-corruption>

Durán, Luis. (Agosto 18, 2017). El costo de la corrupción. El Universal: Opinión. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/luis-duran/cartera/el-costo-de-la-corrupcion>

Durán, V., González, D & Olmos, R. (s.f.) El poder familiar de la federación. Mexicanos en contra de la corrupción y la Impunidad. Recuperado en: <https://contralacorrupcion.mx/web/magistrados/index.html>

Ethos. (2018). Guía Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Ciudad de México. Recuperado de: <http://guiaciudadanadelsna.org.mx/>

Fundar. (Noviembre, 2018). Balance Sexenal: fue un mal año. No, menos, como seis. Ciudad de México. Recuperado de: http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Fue-un-mal-an%C3%9Eo.VF_.pdf

INEGI. (2015a). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. México. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/default.html?ps=Microdatos#Tabulados>

INEGI. (2015b). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2015/>

INEGI. (2015c). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2015/>

INEGI. (2016a). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2016/>

INEGI. (2016b). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>

INEGI. (2017a). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. México. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/default.html?ps=Microdatos#Tabulados>

INEGI. (2017b). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>

INEGI. (2017c). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/>

Kaiser, Max. (Enero 1, 2016). Más allá de la mordida: los 10 tipos de corrupción. IMCO. Recuperado de: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mas-alla-de-la-mordida-los-10-tipos-de-corrupcion/

Kipnis, David. (1972). Does power corrupt?. Journal of Personality and Social Psychology, Vol 24(1). Recuperado de: <https://psycnet.apa.org/record/1973-04507-001>

Lagarde, Christine. (Mayo 4, 2018). The Guardian: There's a reason for the lack of trust in government and business: corruption. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/may/04/lack-trust-government-business-corruption-christine-lagarde-imf>

Miller, Seumas. (2005) Corruption. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Recuperado de: <https://plato.stanford.edu/archives/win2018/entries/corruption/>

Nagano, Fumiko. (Diciembre 29, 2009). Petty Corruption. World Bank Blogs. Recuperado de: <https://blogs.worldbankgroup.org/category/tags/petty-corruption>

Naím, Moises. (Junio 25, 1995). Corruption Eruption. Brown Journal of World Affairs. Recuperado de: <https://carnegieendowment.org/1995/06/01/corruption-eruption-pub-648>

Nichols, Philip. (s.f.). Corruption [Curso en línea]. Wharton University of Pennsylvania. Recuperado de: <https://www.coursera.org/learn/wharton-corruption>

Nieto, Fernando. (Mayo 4, 2018). Corrupción [Curso en línea]. COLMEX. Recuperado de: http://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:COLMEX+CORR18102X+2018_10/info

OCI. (2019). Sistemas Locales Anticorrupción [Base de datos]. Recuperado de: <https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-herramientas/55/sistemas-locales-anticorrupti%C3%B3n>

Rivera, Gustavo. (Agosto 16, 2016). Qué es la corrupción...según los mexicanos. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=33376>

Santens, Scott. (Agosto 6, 2018). Basic Income; What We Need to Truly Thrive: Democracy and Unconditional Basic Income. Medium. Recuperado de: <https://medium.com/basic-income/what-we-need-to-truly-thrive-democracy-and-unconditional-basic-income-ccdbe72cefa5>

The World Bank. (Octubre, 2018). The World Bank: Combating corruption. Recuperado de: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>

Transparencia Internacional. (Enero 29, 2019). Transparency International: How Corruption weakens democracy. Recuperado de: https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2018_global_analysis

Transparencia Internacional. (Marzo, 2019). What is Corruption?. Recuperado de: <https://www.transparency.org/what-is-corruption>

Transparencia Mexicana & PNUD. (2019). Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales: Indicadores de Institucionalidad. Recuperado de: <https://www.programassociales.org.mx/indicadores>

UNAM. (Septiembre, 2019). Diplomado Anticorrupción y Transparencia [Curso en línea]. Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Recuperado de: <https://www.capacitacionunamlegislativo.com/ng/student/courses/diplomado-anti-corrupti%C3%B3n-y-transparencia/>

Zuniga, N. (Agosto 17, 2018). Why are anti-corruption success stories still the exception?. Medium. Recuperado de: <https://voices.transparency.org/why-are-anti-corruption-success-stories-still-the-exception-9a30e5f4cf39>