



FLACSO
M É X I C O

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

VII (séptima) promoción

2015-2017

Título de la tesis:

“Los determinantes de la corrupción en América Latina”

Tesis para optar por el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas que
presenta:

Antonio Villalpando Acuña

Director de tesis:

Dr. Mario Alejandro Torrico Terán

México, Distrito Federal, diciembre de 2017

Los determinantes de la corrupción en América Latina

Índice

Índice	2
<hr/>	
Agradecimientos	4
<hr/>	
Introducción	5
<hr/>	
<i>La corrupción como problema económico, político y social</i>	5
<i>El caso de América Latina</i>	7
<i>El estado del arte en las intervenciones para controlar la corrupción</i>	10
<i>Pocos consensos, ninguna panacea</i>	11
<i>El obstáculo principal: la falta de un modelo causal</i>	12
<i>Objetivos y alcances de la presente investigación</i>	14
<i>Estructura de este trabajo</i>	18
Capítulo 1. Las dimensiones de la corrupción	19
<hr/>	
1.1 ¿Qué es corrupción?	19
1.1.1 <i>Transparencia Internacional, la tipología sencilla y ortodoxa</i>	19
1.1.2 <i>Otras tipologías</i>	20
1.1.3 <i>Factores concurrentes</i>	22
1.2 ¿Individuo, estructura o naturaleza?	24
1.3 La corrupción como problema público	27
1.3.1 <i>La corrupción como un problema principal-agente</i>	29
1.3.2 <i>Corrupción extractiva vs redistributiva</i>	31
1.4 Etiología de la corrupción	34
1.4.1 <i>La perspectiva microsocia</i>	34
1.4.2 <i>La perspectiva institucional</i>	38

1.5 El proceso organizacional	43
Capítulo 2. Las intervenciones de política pública	49
<hr/>	
2.1 La reforma institucional, el marco general de acción	49
2.2 Casos de éxito	51
2.2.1 <i>Mecanismos de auditoría, vigilancia y sanción</i>	52
2.2.2 <i>Entrenamiento de los servidores públicos</i>	54
2.2.3 <i>Uso de TICs para fines de transparencia y compras gubernamentales</i>	56
2.2.4 <i>Establecimiento de agencias anticorrupción</i>	56
2.2.5 <i>Meritocracia en el servicio público</i>	59
2.3 Confección de políticas públicas contra la corrupción	60
Capítulo 3. Los determinantes de la corrupción en América Latina	63
<hr/>	
3.1 Selección de las variables	63
3.1.1 <i>Selección de la variable dependiente</i>	66
3.1.2 <i>La selección de las variables independientes</i>	71
3.2 Resultados	76
3.2.1 <i>El modelo original</i>	76
3.2.2 <i>Modelos segmentados a prueba</i>	80
3.2.3 <i>Un modelo mínimo exploratorio</i>	82
3.3 Dos salvedades metodológicas	86
Conclusiones y recomendaciones de política pública	88
<hr/>	
Bibliografía	93
<hr/>	
Anexos	99
<hr/>	

Agradecimientos

Es bien conocida la máxima de Thomas Mann: todo es política, algo en lo que yo creo pese a que la política se ha convertido en una categoría indigna en el *vox populi*. No obstante, la política no tiene nada de abyecto; antes bien, se puede decir que es la fuerza más importante en el desarrollo de la humanidad.

Ejemplo: los Homo Sapiens puros –de quienes heredamos el 96% de ADN— se convirtieron en la especie humana dominante hace 15,000 años pese a que los Neandertales –de quienes heredamos el 4% de nuestro ADN— eran físicamente más fuertes y, presumiblemente, más inteligentes –tenían en promedio 150 cm² más de masa cerebral, con cuerpos del mismo tamaño—. No obstante, los Neandertales se organizaban en grupos de 4 a 20 individuos, generalmente consanguíneos. En contraparte, los Sapiens se organizaban en grupos de centenas de individuos. Poéticamente, diríamos que los Sapiens inventaron la amistad; científicamente, inventaron la política. Por ello, la gratitud como fuerza prosocial no es desdeñable. Por ello, y claro, por cariño, hago los siguientes agradecimientos:

Personales: Padre, Madre, Jimena, Brenda, César, Manuel, Delfina, Velia, Adriana, Lorena, Ángel, Isaac y Rodrigo. A ustedes: ¡gracias por su paciencia, cariño y aliento!

Académicos: Mario Torrico, Gabriela Tapia, Gerardo Rodríguez, Liliana Veloz y Manuel Lecuanda. A ustedes: ¡gracias por su dirección, profesionalismo y empeño!

Introducción

“Un hombre que nunca ha ido a la escuela puede robar un vagón de carga; pero si él tiene educación universitaria, puede robar el ferrocarril entero.” – Theodore Roosevelt

La corrupción como problema económico, político y social

La corrupción es un fenómeno ubicuo. La práctica de obtener beneficios privados a expensas de los recursos públicos o comunes aprovechando vacíos legales, la posición en determinada organización o un contexto proclive a la permisividad o discrecionalidad, ha sido conocida y estudiada por lo menos desde que Kautilia escribiera el *Artha-shastra* en el siglo III antes de Cristo. Desde entonces, se han compuesto decenas de tratados que intentan explicar la etiología de este comportamiento, así como proponer mecanismos para evitarlo. El problema estriba en que 2,400 años después de aquel trabajo fundacional, la corrupción sigue siendo un problema que asedia en mayor o menor medida las finanzas públicas de todos los países del mundo, acarreando consigo consecuencias económicas y sociales indeseables.

Por una parte, varios estudios han encontrado una correlación negativa entre distintos indicadores del desempeño económico de los países y los niveles de corrupción. Por ejemplo, existe una amplia literatura que relaciona el crecimiento del ingreso per cápita con los niveles de corrupción. En un recuento meta analítico elaborado en 2013 –y publicado en 2014—, Mehmet Ugur depuró una serie de estudios clásicos sobre la relación entre estas dos variables. En un recuento de 28 estudios, el catedrático de la Universidad de Greenwich halló que en 19 de estas investigaciones, evaluadas en función de las medias ponderadas de los coeficientes parciales de una regresión elaborada por él mismo, se observa una correlación negativa y estadísticamente significativa entre crecimiento del ingreso per cápita y los niveles de corrupción (Ugur, 2014:478).

Por otra parte, la literatura reciente sobre el tema de la corrupción presenta un panorama desalentador, pues las externalidades de este comportamiento no se circunscriben a la producción, al ingreso o al crecimiento de la economía. Algunos estudios han encontrado una relación inversa entre los niveles de corrupción y los niveles educativos medidos en años (Mo, 2001:76,77), la expectativa de vida (Dreher & Herzfeld, 2005:11), la inversión como componente macroeconómico (Mauro, 1996:18), e incluso, la inflación (Al-Marhubi, 2000:201).

Naturalmente, también hay investigaciones que relacionan los niveles de pobreza con la corrupción política. Por ejemplo, Negin *et alii* (2010) hallaron una correlación significativa entre los niveles de pobreza, medida a través del *human poverty index* de la ONU, y los niveles percibidos de corrupción de Transparencia Internacional. Según los autores, después de estudiar ambos índices en 97 países de 1997 a 2006 –en conjunto con otras variables como ruralidad del medio, género, inflación y libertad política–, se puede concluir que existe una relación de causalidad bidireccional entre ambos fenómenos. Pese a que no se demuestra esta causalidad fehacientemente (a falta de métodos cuasi-experimentales explícitos), es interesante observar que la pobreza se presenta como variable predictora de la corrupción en algún punto en el tiempo con t-1,2,3 años, mientras que la corrupción predice la pobreza solamente en t-3 años. Este hallazgo sienta un precedente para estudiar el tiempo que tarda la corrupción en reducir la calidad de vida de una sociedad.

La corrupción en el contexto de las sociedades modernas comenzó a recibir cada vez más atención desde la década de 1990, tanto en la agenda pública de gobiernos y organismos internacionales, como en la academia. Este problema público se hizo visible no solamente en términos económicos, sino que se presentó como un factor de inestabilidad política. En la introducción a *Corruption Around the World*, Vito Tanzi señala que “en países desarrollados o en desarrollo, grandes o pequeños, orientados hacia el mercado o no, los gobiernos han caído por causa de acusaciones de corrupción, prominentes políticos (incluyendo a presidentes y

primeros ministros) han perdido sus posiciones políticas y, en algunos casos, clases políticas enteras han sido reemplazadas.” (Tanzi, 1998:559)

Incluso, en la literatura de ciencia política se tiene identificada a la corrupción como síntoma de un síndrome de atraso democrático, vinculándola con regímenes autoritarios con bajo o nulo nivel de rendición de cuentas y transparencia, los que se caracterizan por su volatilidad en términos de progreso social y económico (Doucouliagos & Ulubaşođlu, 2008:63).

De lo anterior se deriva que la corrupción se constituye como una conducta profundamente antisocial, no por su etiología, sino por sus efectos. Estudios recientes demuestran, además, que esta capacidad destructora de la corrupción no solamente promueve la inestabilidad económica y política de los países hasta llegar a un punto de quiebre, sino que tiene efectos sostenidos y de largo plazo como “serias disfunciones en las democracias, pues subvierte algunos de sus principios básicos como la igualdad ante la ley o la justeza e imparcialidad de los procesos políticos” (Ares & Hernández, 2016:2), así como un incremento en la desconfianza de la ciudadanía hacia los actores gubernamentales (Ionescu, 2013), un factor que mina la gobernabilidad de cualquier régimen.

El caso de América Latina

La presente investigación se concentra en estudiar el fenómeno de la corrupción en 18 países de América Latina, pues los niveles de corrupción en este subcontinente son similares a los que se observan en África. Al igual que en ese continente, la mayoría de los países del subcontinente hispanoamericano se encuentra en el tercer decil del Índice de Percepción de la Corrupción 2016 (Transparencia Internacional, 2016). Al igual que en África, hay pocos casos extremos, tanto positivos como negativos. Lo que llama la atención de esta comparación es que América Latina y África son muy disímiles en otros dos aspectos que la literatura

relaciona con los niveles de corrupción: el estatus de sus regímenes políticos y sus niveles de desarrollo humano.

Por un lado, de acuerdo con el Índice de Democracia 2016 de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, en América Latina hay cero regímenes autoritarios, seis regímenes políticos híbridos –entre autoritario y democrático–, 11 democracias “deficientes” y una democracia completa (Uruguay); en África, en cambio, hay 24 regímenes autoritarios, 14 regímenes híbridos, siete democracias deficientes y ninguna democracia completa –de siete países no se cuenta con información—. Por otro lado, el IDH promedio de Latinoamérica en 2016 fue de 0.733, mientras que el de África fue de 0.529 (UNDP, 2016).

Dejando atrás la comparación, el caso de América Latina ofrece suficientes justificaciones por sí mismo. Según estimaciones de 2014, el flujo de efectivo que las actividades ilícitas como la corrupción pública, la evasión de impuestos y las actividades criminales produce anualmente es de alrededor del tres por ciento del PIB del subcontinente (Global Financial Integrity, 2014). Los casos más serios, de acuerdo con el reporte citado, fueron México y Brasil, a los que la corrupción y sus consecuencias –la impunidad, por ejemplo– les produjo pérdidas por 500 mil y 300 mil millones de dólares, respectivamente, en el periodo 2003 – 2012. Solamente a México, la corrupción le cuesta anualmente el equivalente al 9 por ciento del PIB (Forbes, 2016).

Es oportuno mencionar que en la fecha en que estas líneas fueron escritas un gran escándalo de corrupción se cernía sobre América Latina: el caso de la constructora y petroquímica brasileña Odebrecht, un subproducto de la *Operação Lava Jato*, mediante la cual se descubrió un esquema de corrupción de gran alcance en Petrobras. A reserva de que las investigaciones que llevan a cabo las instancias de procuración de justicia de los países involucrados arrojen más información sobre el caso, la descripción *grosso modo* basta para comenzar a advertir la magnitud del problema que se va a estudiar en este texto. Odebrecht, una multinacional brasileña

dedicada a la edificación de grandes obras de infraestructura y a otros sectores altamente rentables, fue señalada en junio de 2015 por llevar a cabo un ambicioso esquema de sobornos entre 2001 y 2016 con la finalidad de obtener contratos de alto valor en por lo menos siete países del subcontinente, aunque hay indicios de que incluso 11 países están involucrados. Gasoductos en Argentina, represas en Brasil, la Ruta del Sol en Colombia, hidroeléctricas en Ecuador, más gasoductos en México, carreteras en Perú y termoeléctricas en República Dominicana: todos proyectos presumiblemente asignados de forma discrecional y mediante el cohecho (Puentes, 2017).

La decisión de estudiar los determinantes de la corrupción en América Latina se origina, precisamente, en casos como el de Odebrecht. Tal permisividad, manifiesta más allá de las fronteras políticas pero circunscrita al referente cultural de la América Latina, sugiere que pueden existir factores comunes en el subcontinente que, desde el punto de vista de la investigación, pueden incrementar el poder explicativo de un modelo aplicado exclusivamente a la región.

Cabe señalar, por su parte, que en el caso concreto de México, en la fecha en la que se escriben estas líneas, el tema de la corrupción se encuentra en un punto álgido de la agenda pública nacional. Este caso es representativo del marasmo que sufren varias administraciones alrededor del mundo, pues por un lado existen varios diagnósticos sobre los costos, condiciones políticas y consecuencias económicas que facilitan el cohecho, la extorsión, la colusión de agentes públicos con privados, entre otros, pero, por otro lado, los determinantes de esta conducta son casi totalmente desconocidos.

Por ejemplo, uno de los estudios más completos y recientes sobre el tema, *Anatomía de la corrupción* de María Amparo Casar (Casar, 2015), ofrece una radiografía sobre el fenómeno en este país. Este pequeño libro auspiciado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. explica en detalle qué es la corrupción y cómo se mide, la

evolución de la percepción y el ranking de México en el contexto mundial y de la OCDE, la prevalencia de actos de corrupción en relación con la confianza en las instituciones públicas y privadas, e incluso, su aparición en círculos primarios como la familia y los amigos. No obstante, una caracterización de los determinantes de esta conducta está totalmente ausente –pese a que en la carátula de dicho libro aparecen las causas como primera categoría—. Las hipótesis que se exploran en dicho documento se relacionan principalmente con el andamiaje institucional y su influencia sobre el cumplimiento de la ley. Pese a que se trata de una descripción de calidad, la ausencia de un estudio comparativo profundo mina la solidez de sus observaciones.

El estado del arte en las intervenciones para controlar la corrupción

Pese a que como se mencionó con anterioridad –y como se expondrá en el Capítulo 1— existe una literatura bastante copiosa sobre la relación que guardan distintas dimensiones del desempeño económico, político y social con el fenómeno en cuestión, así como un consenso relativamente amplio sobre qué es la corrupción, no existe un consenso sobre los factores que explican su prevalencia, por lo que tampoco hay literatura sobre casos de éxito que relacionen científicamente algún tipo de intervención con cambios significativos y replicables en los niveles de corrupción. Actualmente, la evidencia empírica existente sugiere que la mejor forma de maximizar la efectividad de las intervenciones anticorrupción consiste en “combinar acercamientos complementarios (*top-down* y *bottom-up*)” e introducir varias reformas institucionales simultáneamente (Transparencia Internacional, 2015). No obstante, de acuerdo el mismo informe de Transparencia Internacional, “no se han encontrado estudios que demuestren que alguna reforma legal anticorrupción tuvo un impacto directo en la reducción de los niveles de corrupción en algún país en particular, así como tampoco se han hallado estudios que comparen el impacto de distintas clases de intervenciones” (*Ídem*).

Por otra parte, en el reporte del Banco Mundial *Una década midiendo la calidad de la gobernanza* (Banco Mundial, 2006:3) se señaló que la afirmación “un progreso significativo en mejorar la gobernanza y reducir la corrupción no pueden ocurrir en el corto plazo” era una falacia, pues se observaron cambios significativos en al menos uno de los seis indicadores de buena gobernanza del Banco Mundial en un tercio de países en el periodo 1996 – 2005. No obstante, el mismo reporte refiere que la proporción entre los casos de deterioro y de mejora en estos indicadores fue muy semejante, tanto si se comparan todos los países al mismo tiempo, como si se los comparaba al interior de sus respectivas regiones, mostrando la existencia de varias tendencias simultáneas. Dicho en otras palabras, la multifactorialidad de las características relacionadas con la calidad de la gobernanza, como es el control de la corrupción, han hecho imposible establecer relaciones claras de causalidad entre las intervenciones, las reformas administrativas y los índices de corrupción.

Pocos consensos, ninguna panacea

El Estado del arte en el estudio de la corrupción puede ser sintetizado utilizando como marco analítico el ciclo de vida de las políticas públicas conceptualizado por Wayne Parsons. De esta forma, se puede identificar qué es lo que hace falta para ofrecer una interpretación suficientemente robusta del fenómeno de la corrupción con la finalidad de confeccionar políticas que logren reducir significativa y demostrablemente los niveles de corrupción.

LAS SIETE ETAPAS DEL CICLO DE VIDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE CORRUPCIÓN	
ETAPA	ESTATUS
Identificación del problema social	Es reconocido y existe consenso. La corrupción ha sido identificada como una causa de la decadencia de los Estados y de las sociedades desde los primeros escritos al respecto. En el Artha-shastra, Kautilia insiste en que la corrupción es un mal para las sociedades en tanto reduce la capacidad del Estado para coleccionar impuestos y crea pérdidas en la forma de servicios con precios inflados artificialmente (Kumar, 2012:4).

Definición del problema público	Es reconocido. Existe consenso sobre sus formas y consecuencias, mas no sobre los determinantes. La clasificación triple de Transparencia Internacional es utilizada por gobiernos de todos los países, así como por organismos como el Banco Mundial. No obstante, hay poca literatura sobre los determinantes de la corrupción.
Identificación de alternativas	Se han planteado varios tipos de intervenciones, pero no existe consenso sobre cuál funciona mejor. (Transparencia Internacional, 2015).
Evaluación de opciones	No existen suficiente información para discriminar entre las alternativas existentes con la certeza de que la opción elegida funcionará mejor que la otra. (<i>Ídem</i>)
Selección de la opción de política	
Implementación	La implementación de esquemas anticorrupción tiene un limitado número de casos y es relativamente reciente.
Evaluación	Las evaluaciones de las soluciones de política que se han puesto en operación han determinado que el efecto de las mismas ha sido marginal en el mejor de los casos. (Banco Mundial, 2007:3)

Con base en Parsons, 2007:111.

Es preciso estar conscientes de que contar con una solución al problema de la corrupción es uno de los retos más grandes para el especialista en el diseño de políticas públicas. Aunque ningún tema es sencillo, la corrupción como problema científico presenta una complejidad especialmente elevada. Esta cualidad es reconocida en la literatura clásica sobre diseño de políticas públicas como un obstáculo no sólo de índole empírico, sino un factor que dificulta el proceso de diseño de políticas desde la conceptualización misma del problema, pues favorece la diversificación de definiciones y dificulta el establecimiento de nexos causales (Ingraham, 1987:616).

El obstáculo principal: la falta de un modelo causal

En el caso de la corrupción, pese a que existe el consenso en torno a las definiciones, las causas o determinantes siguen indefinidas. Al hablar de la confección de políticas públicas o intervenciones para reducir la corrupción, esta

carencia es el principal obstáculo para concluir exitosamente el ciclo de las políticas. En el modelo de cinco fases de Subirats se identifica la definición de un modelo causal como el primer paso de la tercera fase, “formulación y decisión del programa de la política” (Subirats *et alii*, 2008:45).

La incapacidad que hasta hoy en día han demostrado diversos gobiernos para reducir los niveles de corrupción en su esfera de competencia no se deriva solamente de la falta de voluntad política o de recursos erogados para tal fin. Hasta la fecha, pese al avance que han tenido las ciencias sociales en la comprensión de una amplia gama de fenómenos como la pobreza, la delincuencia, el abuso de sustancias ilegales, la obesidad, entre otros, la corrupción sigue siendo un tema difícil de asir. Podemos referirnos a dos razones:

1) Las limitaciones heurísticas propias del fenómeno

Varios estudios sobre la corrupción señalan que el obstáculo principal en el entendimiento del fenómeno es que éste se esconde tras un velo de secrecía, lo que naturalmente dificulta su medición directa. La solución que se planteó desde la década de 1990 fue medir la percepción de la ciudadanía. Las alternativas de observación han girado en torno a lo experimentado en la vida cotidiana en general o a determinadas interacciones con funcionarios de ventanilla, aunque en muchos casos se utilizan fuentes secundarias como reportes de fiscalización del gasto público (Lambsdorff & Schulze, 2015:100). No obstante, este acercamiento ha demostrado ser por lo menos impreciso, pues hay un sinfín de variables que controlar que están relacionadas con la receptividad o con la forma en que los ciudadanos interpretan los actos de corrupción, como es el caso del nivel educativo (Olken & Pande, 2012:5).

2) Las limitaciones teóricas modernas

Varios estudios han señalado que la corrupción pública sigue siendo percibida como un problema observado solamente en la esfera gubernamental, ignorando el hecho de que los muchos de los escándalos de corrupción más recientes han tenido lugar

en la relación entre los gobiernos y proveedores o contratistas privados. Al respecto, Paul M. Heywood señala que “la cambiante naturaleza de la gobernanza (particularmente en lo relativo a la reducción [del gobierno], la sectorización y licitación) implica que la provisión de muchos servicios públicos es llevada a cabo en o por el sector privado. Esos mismos cambios han contribuido a desvanecer la distinción público-privado, lo que genera nuevos riesgos de corrupción” (Heywood, 2015:1).

Por dichas razones, esta investigación se plantea como un ejercicio exploratorio, como un intento por dilucidar cuáles son las condiciones relacionadas con los niveles de corrupción en América Latina como un punto de partida para desarrollar mejores instrumentos de investigación que permitan, en un futuro cercano, diseñar mejores intervenciones integrales.

Objetivos y alcances de la presente investigación

El objetivo central de esta investigación es ofrecer una caracterización concreta de los determinantes de la corrupción en América Latina para guiar la confección de soluciones de política pública basadas en estrategias transversales de acción. El punto de partida serán los hallazgos existentes en la literatura reciente sobre qué factores inciden en los niveles de corrupción, uno representativo de la ortodoxia y dos más de índole exploratorio.

El primero de ellos, que describiremos como el **modelo de reforma institucional**, parte de las observaciones hechas por el Departamento de Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido (en adelante DFID) en el reporte titulado *Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and how to Address Them* (DFID, 2015) en el que señala que existe un grupo de intervenciones que ha demostrado tener un efecto positivo en el control de la corrupción, aunque limitado en los casos y modesto en los efectos. Estas intervenciones son:

- 1) Reformas al manejo del financiamiento público
- 2) Reformas que fortalecen las instituciones de auditoría
- 3) Existencia de leyes de transparencia y acceso a la información
- 4) Nivel de libertad de prensa
- 5) Existencia de instituciones anticorrupción
- 6) Existencia de mecanismos de rendición de cuentas independientes

Este modelo tiene la virtud de que contempla elementos comúnmente aceptados y promovidos activamente por un importante número de gobiernos, centros de estudio y organismos internacionales como el Banco Mundial, Transparencia Internacional, entre otros.

El segundo de ellos, que representa un acercamiento más exploratorio y que llamaremos **modelo de factores socioeconómicos**, es el trabajo realizado por el Doctor Víctor Mauricio Castañeda, *Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes*, que fue publicado en la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 2016. En dicho trabajo se presenta un análisis econométrico que intenta modelar la relación entre algunos factores de índole política, social y económica y los niveles de corrupción en 181 países. Entre las variables analizadas se encuentran:

- 1) Socioeconómicas: educación, desempleo, PIB per cápita, globalización, entre otras
- 2) Políticas e institucionales: salarios del sector público, nivel de meritocracia, fraccionamiento de la oposición, etc.
- 3) Socioculturales: religión, fragmentación étnica, herencia colonial, etc.

Pese a que es un excelente punto de partida, el modelo utilizado resultó ser demasiado ambicioso, y pese a que la muestra de países lo permitía, la mayoría de las variables no tuvieron una relación significativa con los niveles de corrupción. Aquellas que sí tuvieron un efecto en el modelo las explica el autor como “una sociedad educada, por ejemplo, se constituye en un escenario adverso para los

corruptos, al hacer más probable que sean descubiertos y castigados. Del mismo modo, características como la efectividad del aparato judicial y su independencia son fundamentales para tratar con este problema, según se corroboró empíricamente.” (Castañeda, 2016:130). No obstante, su modelo de investigación no incluyó variables institucionales como las que detectó el DFID, a lo que se puede atribuir pérdida de poder explicativo.

El tercero de ellos está basado en la experiencia de otros organismos internacionales en lo relativo a los factores que determinan la calidad de la función pública y su impacto en los niveles de corrupción. Por un lado, se seleccionaron variables procedentes del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, como son independencia judicial, carga regulatoria, confianza en los políticos e incidencia del crimen organizado en las estructuras del Estado y de la sociedad como fuerza corruptora. Por otro lado, se seleccionaron variables provenientes de la encuesta *Doing Business*, del Banco Mundial, que se relacionan con la calidad de los servicios públicos como espacios de oportunidad para la corrupción, como son la dilación en los trámites para poner un negocio y su número, el tiempo que toma resolver disputas contractuales, así como el número de impuestos que deben pagar los particulares para poder llevar a cabo negocios.

Hipótesis

Considerando la naturaleza exploratoria de este trabajo, así como sus limitaciones heurísticas, no es asequible establecer una hipótesis en términos estrictamente científicos, es decir, una cuyo producto sea el establecimiento de relaciones de efecto-causalidad o de mayor complejidad. Pese a que no se hallaron investigaciones con el mismo enfoque para el mismo conjunto de casos, otros trabajos dedicados a un número más grande de países, como la realizada por el Doctor Víctor Castañeda, ofrecen una pista sobre qué factores indagar para cualquier subconjunto, como un subcontinente, lo mismo que la recopilación de evidencia teórica contenida en el Capítulo 1. Gracias a estas investigaciones, sí es plausible establecer una hipótesis de constatación, o de primer grado.

La premisa que guía esta investigación es que existe un número no determinado de factores identificados en los dos modelos mencionados con anterioridad (de factores socioeconómicos/de reforma institucional) que están estrechamente vinculados con los niveles medidos de corrupción en América Latina. La finalidad de esta investigación es corroborar que dichos factores, en sus distintas articulaciones modelísticas, tienen una relación estadísticamente significativa con el fenómeno de la corrupción en el subcontinente latinoamericano.

Metodología

Con la finalidad de abonar a la solidez de las conclusiones, se ha optado por utilizar métodos inferenciales y econométricos probados, como un **modelo econométrico de datos de panel**, así como pruebas secundarias de significancia estadística.

- a) Unidad de análisis: 18 países de América Latina
- b) Temporalidad: 2002 – 2015

Considerando la selección de los casos, es decir, los 18 países de América Latina, el enfoque de investigación que se adoptara es el de *Most Similar System Design* o de variaciones concomitantes (Przeworski & Teune, 1970:32). Como se estableció en dicha noción metodológica, el elemento comparativo de la investigación presupone que la variable endógena –en este caso los niveles de corrupción— se verá mayormente afectada por un pequeño grupo de variables independientes no relacionadas con aquello que hace a los casos similares, lo que se tendrá por constante o controlado.

Estructura de este trabajo

En el Capítulo 1 se hace un recuento de la literatura más reciente y más citada sobre varios aspectos del fenómeno de la corrupción: su conceptualización, medición, relación con el desarrollo macroeconómico, político y social de los países, así como su efecto sobre las dimensiones más importantes del desarrollo humano.

En el Capítulo 2 se exploran las alternativas de solución contemporáneas, es decir, los mecanismos institucionales y jurídicos que los organismos internacionales han identificado como las alternativas viables para controlar la corrupción. Se aprovecha este capítulo para exponer los casos de éxito más recientes, aunque son escasos y sus avances marginales. De igual forma, se presenta un breve recuento de las reformas institucionales que han tenido lugar en América Latina en la materia.

En el Capítulo 3 se presentan formalmente las hipótesis que le dan sustento a esta investigación, así como el análisis cuantitativo con las variables identificadas a lo largo de los primeros dos capítulos con la finalidad de concretar un modelo de determinantes que dé cuenta de factores institucionales y socioeconómicos en el marco de la información existente y del marco teórico establecido en el primer capítulo.

CAPÍTULO 1. Las dimensiones de la corrupción

“Corrupt politicians make the other ten percent look bad.” – Henry Kissinger

Conceptualizar la solución a cualquier problema estriba en el conocimiento causal de éste. Ello no es un principio exclusivo de la medicina, sino de todas las ciencias y disciplinas con ambiciones remediales. En el caso de la corrupción, la pregunta sobre sus orígenes aún se encuentra en el centro del debate. Pese a que diversas respuestas se han ofrecido a lo largo de la historia, desde las basadas en el reduccionismo moral –“la avaricia”– hasta aquellas derivadas del pensamiento estructuralista –“la falta de supervisión”–, aún no existe un consenso sobre qué condiciones crean los incentivos para las prácticas corruptas. No obstante, en la revisión de la literatura contemporánea se pueden hallar evidencias suficientemente sólidas sobre qué condiciones son determinantes –es decir, que están estadísticamente relacionadas– para la aparición de prácticas de corrupción, aunque estas evidencias están lejos de significar el consenso que se busca. El presente capítulo ofrece un recorrido breve sobre cómo se concibe la corrupción, los puntos de inflexión en relación con su etiología y algunas nociones teóricas relevantes para situar el fenómeno en tiempo y espacio.

1.1 ¿Qué es corrupción?

1.1.1. Transparencia Internacional, la tipología sencilla y ortodoxa

En las últimas dos décadas ha surgido un consenso sobre qué es la corrupción, tomando como punto de referencia la definición más aceptada que es la de Transparencia Internacional. Esta organización distingue tres clases de corrupción: la de gran escala, los actos de corrupción menores y la corrupción política (Transparencia Internacional, 2009:14, 23, 33 y 35). La primera clasificación hace referencia a los actos que involucran a altos oficiales de gobierno que, según la definición del organismo citado, generan distorsiones en el funcionamiento del Estado.

Por su parte, los “actos de corrupción menores” son lo que conocemos comúnmente como pequeña corrupción: los sobornos a agentes de tránsito, suplantar a alguien para hacer una prueba o trámite, o bien, ofrecer dádivas a un funcionario de ventanilla para que “agilice” los trámites –es decir, para que los lleve a cabo en el tiempo estipulado—. Esta dádiva incluso tiene una expresión en el idioma inglés que denota su lógica situacional: *speed money*.

Finalmente, la corrupción política según Transparencia Internacional se define como la “manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se [sic] abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio” (*op. cit.*, p. 35). Esta clase de colusión es distinta a la que se da en la corrupción a gran escala; se diferencia por el método utilizado. Mientras que en el caso de *Autolavado* en Brasil, por ejemplo, se utilizaron mecanismos ajenos a la estructura del Estado para desviar recursos, la connivencia de esta tercera clase de corrupción se da al asilo de los mecanismos legales de gobierno o representación.

1.1.2 Otras tipologías

La definición aportada por Transparencia Internacional es suficiente para fines de la presente investigación. No obstante, existen otras tipologías que pese a que no pueden ser explotadas académicamente en su totalidad en función de su atraso, ambigüedad semántica o excesiva categorización, son referentes que enriquecen la glosa con la que podemos comprender la corrupción.

Arnold Heidenheimer, en su trabajo de 1989 *Perspectives on the Perception of Corruption*, sugiere que la corrupción puede ser clasificada en relación con qué tan permisiva es la sociedad o el marco institucional en el que se suscita. Para él, la corrupción puede ser “blanca”, si es que el comportamiento desviado es permisible en términos morales; “gris”, cuando el acto desviado es socialmente reprobable

pero el individuo no cuenta con una noción clara de las consecuencias de sus actos —el concepto de *distancia psicológica* que veremos más adelante en este capítulo— ; y “negra”, cuando los actos de corrupción son moralmente censurables y legalmente punibles al extremo.

William Miller sugiere en su trabajo del año 2001 *A Culture of Corruption: Coping with Government in Post-communist Europe* que la corrupción puede ser entendida en función del número de participantes: individual, cuando un funcionario utiliza los niveles de discrecionalidad con los que cuenta para enriquecerse, o bien organizada, cuando una red de agentes estatales o involucrados con el Estado y con intereses económicos crean los espacios de discrecionalidad para extraer rentas de procesos que se encuentran bajo su control.

Por su parte, Karin H. Pedersen y Lars Johannsen sugirieron en su trabajo de 2008, *Corruption: Commonality, Causes and Consequences. Comparing 15 ex-communist countries*, que un acercamiento adecuado para catalogar los actos de corrupción tendría que incluir o basarse en los actores, pues según los autores la pequeña corrupción era en sí una categoría de personas sin acceso a la representación política, mientras que los actos de gran corrupción eran ejecutados por agentes con cierto poder en la esfera pública, concretamente en la política institucional, y por ello mismo crean “distorsiones en el desarrollo democrático y en el funcionamiento del Estado de derecho” (Pedersen & Johannsen, 2008:s.p.)

		El comprador	El proveedor
Pequeña corrupción	Corrupción del día a día	Ciudadanos no organizados	Proveedores individuales de servicios públicos —personal de instituciones de salud, policías—
	Malas prácticas administrativas	Actores económicos individuales —firmas, entre otros—	Agencias reguladoras o certificadoras

Gran corrupción	Captura política del Estado	Actores económicos colectivos –grupos de interés—, actores económicos individuales	Políticos individuos partidos políticos—	— 0
-----------------	-----------------------------	--	--	--------

Fuente: Pedersen & Johannsen, 2008:s.p.

Cabe señalar que esta tipología resulta útil metodológicamente al reintroducir la idea de que incluso los beneficios obtenidos mediante prácticas corruptas funcionan con la lógica del mercado; sin embargo, pone un peso desmedido sobre las instituciones políticas y muy poco sobre los grandes intereses económicos, pues omite el caso en el que los proveedores de la gran corrupción son las grandes corporaciones y los clientes son políticos individuales, como sucede en muchos países de América Latina. Esta unidireccionalidad de los proveedores se hace patente cuando Pedersen & Johannsen los desglosan:

Nivel de corrupción	Proveedor
Gran corrupción	Parlamento
Gran corrupción/malas prácticas administrativas	Ministros de Estado
Malas prácticas administrativas	Altos funcionarios
	Mandos medios de la administración pública
Corrupción del día a día	Funcionarios de ventanilla

Fuente: Pedersen & Johannsen, 2008:s.p.

Esta característica es comprensible tomando en cuenta que el estudio de Pedersen y Johannsen se basa en 15 repúblicas ex soviéticas, y no es del todo inútil, pues sugiere algo que se tratará más adelante en este capítulo: la corrupción como problema del tipo principal-agente.

1.1.3 Factores concurrentes

La definición general de corrupción que utilizan organismos como el Banco Mundial o Transparencia Internacional es poco controvertible. No obstante, el usufructo

privado de los bienes públicos involucra otras propiedades que son inherentes a los fenómenos contemporáneos. Un reporte publicado por USAID en el año 2006 (*Corruption Assessment Handbook*) identifica cinco características adicionales que deben ser tomadas en cuenta no solamente para su comprensión académica, sino especialmente en el proceso de creación de políticas públicas para controlar la corrupción:

- 1) La corrupción es multi-sectorial. La desviación de recursos, la creación de contratos a modo y todas las distorsiones vinculadas a la corrupción no son consecuencia de una falla aislada en alguno de los procesos vinculados con las funciones gubernamentales, sino que intervienen diversas circunstancias vinculadas con varios sectores: la contraloría, los organismos reguladores, el sistema judicial, las elecciones, los niveles de profesionalización de la burocracia, etc. Atajar la incidencia de las prácticas corruptas, desde el punto de vista gubernamental, implica reformar todos los sectores.
- 2) La corrupción es multinivel. La distorsión del uso de recursos y facultades públicas no es exclusiva de un solo nivel de gobierno. Los gobiernos nacionales, estatales y locales son todos proclives a experimentar estas distorsiones, aunque el nivel al que se suscitan introduce variaciones en cuanto a los recursos disponibles y los mecanismos que se usan para hacer mal uso de ellos.
- 3) La corrupción se manifiesta en varias formas. De la misma forma que lo establece Transparencia Internacional, el documento de USAID (2006:s.p.) ratifica que la corrupción tiene muchos rostros: la corrupción administrativa, peculado, captura estatal, entre muchas otras formas.
- 4) Las dinámicas de la corrupción pueden ser catalogadas en síndromes. Dada la naturaleza multi-sectorial y multi-nivel de los fenómenos de corrupción, existe un gran número de combinaciones de factores que, además, pueden tener consecuencias igualmente heterogéneas. Es por ello que se puede

hablar de síndromes al referirse a la corrupción de determinadas unidades nacionales o regionales.

- 5) Los fenómenos de corrupción son fuertemente influidos por factores situacionales. Elementos como la voluntad de la clase política, la capacidad de las instituciones, la existencia de intereses opuestos a las reformas anticorrupción o la ausencia de condiciones *ex ante* para la implementación de reformas o políticas públicas anticorrupción son factores que crean oportunidades para los comportamientos corruptos.

1.2 ¿Individuo, estructura o naturaleza?

La conceptualización de la corrupción ha alcanzado un nivel de consenso relativamente amplio, sobre todo cuando se habla del fenómeno en la escala nacional. Pese a que la corrupción es una idea que refiere los actos indebidos en el contexto de las leyes, las normas y los códigos de conducta de una sociedad determinada —las que por supuesto presentan un importante rango de variabilidad—, la construcción de esta idea, sobre todo para fines de la confección de políticas públicas, ha pasado por una serie de condiciones heurísticas que han funcionado a manera de filtro. Podemos mencionar, por lo menos, dos:

- 1) La vasta mayoría de los estudios sobre la corrupción se han llevado a cabo en el contexto de sociedades modernas, la mayoría de ellas aceptablemente democráticas e inmersas en la economía del mercado (Arjona, 2002:5). Pese a que todas las características que determinan si un país es moderno —que cuenta con un Estado secular, instituciones que proveen servicios o administran bienes públicos, acceso democrático al poder, prensa independiente, etc.— son gradientes, las diferencias categóricas están ausentes. La corrupción pública o política como problema de estudio es un fenómeno inexorablemente unido a la acción de gobiernos, en países con tributación, algún nivel de representación política democrática, propiedad privada y en los que las desviaciones normativas tienen un referente legal

claro. La comparación entre países autoritarios y democráticos, por ejemplo, es posible dada la construcción de diversos índices al respecto, pero otras consideraciones como régimen de mercado *versus* economía socialista centralizada son metodológicamente inaccesibles, de modo que sólo se pueden hacer algunas suposiciones al respecto.

- 2) Los estudios sobre el comportamiento microsocial han desterrado el reduccionismo moral de las investigaciones. Mientras que por un largo tiempo la corrupción era tenida por una transgresión adjudicable a un déficit moral a nivel individual –la teoría de las “manzanas podridas”–, las aproximaciones relativamente recientes al fenómeno han abandonado la hipótesis de que las violaciones a las normas obedecen a una gran varianza en los estándares morales de determinados individuos, favoreciendo, en cambio, la noción de que son las reglas y el contexto de las decisiones lo que crea espacios en los que es altamente probable que la mayoría de las personas incurra en un acto de corrupción (la teoría del “barril podrido”). Por ejemplo, para Petter Gottschalk (2012), la tendencia a considerar la corrupción o la criminalidad de cuello blanco como consecuencia de unas cuantas “manzanas podridas” que evaden los filtros fue, durante un tiempo, una opción cómoda desde el punto de vista organizacional, pues ahorra a los tomadores de decisiones el esfuerzo de pensar en cambiar la estructura o las reglas del juego, pudiendo así enfocarse solamente en vigilar y castigar.

La segunda noción, cabe señalar, ha evolucionado con el tiempo. Si bien la idea central es que no se trata de individuos y sus desviaciones particulares, la respuesta ha tenido diferentes matices e interpretaciones. En la década de los noventa, por ejemplo, se comenzó a dudar de que los actos de corrupción implicaran el mismo nivel de transgresión entre culturas o tradiciones políticas. Siguiendo los principios del interaccionismo simbólico, especialmente la teoría del etiquetado de Howard Becker, algunos se preguntaron si las acusaciones de corrupción podrían enmascarar prácticas aceptables de las élites políticas de algunos países. No era infrecuente citar el caso de Japón, país en el que nueve de los 15 primeros ministros

elegidos entre 1955 y 1993 estuvieron involucrados en escándalos de corrupción, o bien, el caso de Italia durante la *Tangentopoli* (Nelken & Levi, 1996:2).

Otros, por su parte, recurrieron al análisis de las estructuras en el tiempo. La corrupción, se afirmaba, es un problema del “tercer mundo”, y la explicación yacía en las condiciones de formación del poder público y de sus instituciones. La falta de regularidad y eficiencia de los gobiernos de los países en vías de desarrollo, por ejemplo, eran tenidos por un factor decisivo en la tendencia de los servidores públicos a corromperse, pues la falta de recursos, los bajos salarios y la irregularidad de las nóminas eran un caldo de cultivo para el patrimonialismo (Theobald, 1999:498).

Recientemente, los estudios sobre economía del comportamiento han desterrado de la discusión a las teorías culturales, dando un poco más de crédito a la idea de que si se presenta la oportunidad, y con motivos suficientes, la mayoría de las personas es susceptible de corromperse. Así lo expone Dan Ariely en *Predictably Irrational* (2008), un libro en el que describe los resultados de los experimentos que lleva a cabo en los laboratorios de ciencias del comportamiento de la Universidad de Duke y en el Instituto Tecnológico de Massachusetts.

Uno de estos experimentos demostró que cuando existe cierto nivel de supervisión, los estudiantes del MIT eran totalmente honestos cuando se les premiaba por cada acierto de una prueba matemática. No obstante, ante la posibilidad de mentir sin ser descubiertos —lo que naturalmente era una trampa—, cerca del 70 por ciento mentía en alguna proporción (Ariely, 2008:220). Como él mismo lo describe:

“Podemos esperar estar rodeados de gente buena y moral, pero debemos ser realistas. Aún la gente buena no es inmune a ser cegada parcialmente por sus propias mentes. Esta ceguera les permite llevar a cabo acciones que sobrepasan sus propios estándares morales en la ruta hacia ganancias de

tipo financiero. En esencia, las motivaciones pueden engañarnos seamos o no gente buena y moral” (*Ibíd.* p. 227).

Los experimentos de Dan Ariely, cabe añadir, se llevan a cabo en ambientes controlados y, en muchos casos, con perfiles que sugieren un sesgo de selección. No obstante, los resultados que han arrojado sus investigaciones mostrarían, en todo caso, que los estudiantes universitarios –sujetos de prueba recurrentes— son especialmente susceptibles a engañar. Probablemente, el sesgo va en la dirección opuesta.

Lo que demuestra la evolución de la respuesta a la pregunta, “¿qué, si no la calidad moral de los individuos, explica la corrupción?” es que es la instrumentación de los mecanismos de detección –y en todo caso, sanción— de las normas es lo que permite controlar los actos que las transgreden. No obstante, la explicación causal, o sobre los determinantes, aún elude nuestro estado actual de conocimientos. Tenemos una idea aproximada de la cura, como si por accidente descubriésemos la penicilina, pero aún no conocemos al patógeno y sus mecanismos de acción.

1.3 La corrupción como problema público

Muchos comportamientos que podrían etiquetarse como corruptos. Las violaciones a las normas que suceden en el ámbito privado, como las infidelidades sexuales o románticas o las violaciones a los contratos entre particulares, así como los actos de “pequeña” corrupción como los sobornos demandados u ofrecidos a agentes policiacos para evadir multas o penas menores han sido incluidos en la literatura de varias disciplinas, particularmente la sociología y la economía. No obstante, para fines de esta investigación, no es necesario urdir en los entresijos implícitos en dicha ambigüedad. La corrupción tema de esta investigación parte de la visión de Inge Amundsen, quien afirma que el Estado siempre está involucrado, pues “la corrupción es entendida y referida convencionalmente como la búsqueda de ganancias privadas a manos de alguien que representa al Estado y la autoridad pública, o como el mal uso de los bienes públicos por funcionarios para beneficio

privado. La definición de trabajo del Banco Mundial es que la corrupción es el abuso del poder público para el lucro privado” (Amundsen, 1999:2).

Esta distinción hace posible acotar el ámbito en el que se analizará la corrupción en este trabajo, pues como se explicará más adelante, su medición implica la utilización de variables enfocadas principalmente al ámbito de lo público a nivel nacional. No obstante, aún con esta delimitación, existen otras categorías que es preciso explicar aún en el entendido de que se hablará de la corrupción como el usufructo privado de los bienes o poderes públicos.

Según Amundsen (*Ibíd.*, p. 5), se puede hablar de una corrupción privada versus una conducta colectiva. La privada hace referencia al usufructo de los bienes públicos por parte de un funcionario para beneficiarse personalmente de ellos, o bien, beneficiar a su familia o a un círculo cercano de amistades. Pese a que para que estos actos se lleven a cabo es preciso contar con la colusión de más agentes, o bien, un área de discrecionalidad, esta forma de transgresión se diferencia de la colectiva en tanto esta última sucede a nivel de las instituciones, pudiendo estar involucrados “partidos políticos, dependencias públicas y gobiernos nacionales” (*Ídem*). En esta forma de corrupción se destaca un elemento temporal importante, pues suele ser el resultado de un proceso de “colectivización”, en el que grupos que comparten un espacio social determinado –como puede ser un lugar de trabajo o una comunidad— conforman una red que se extiende hasta capturar instituciones enteras.

Un buen ejemplo de este fenómeno lo proporciona el sonado caso de los *huachicoleros*, un grupo extendido y organizado de individuos pertenecientes a varias comunidades asentadas en los estados mexicanos de Puebla, Tamaulipas y Veracruz que se dedica a robar combustibles de los poliductos que Pemex, la empresa productiva del Estado mexicano dedicada a la extracción, comercialización y transporte de petróleo y sus derivados, tiene instalados en el subsuelo de esta área. Esta práctica, conocida como “ordeña” de ductos, ha llegado a tal magnitud

que se estima que tan sólo en el último año (de 2016 a 2017) se pudieron haber realizado 9,000 tomas clandestinas para extraer combustibles, con una pérdida neta de cerca de 3 mil millones de litros en dicho periodo (García, 2017). Esta práctica, que bien podría calificarse latamente como un delito de una mafia de particulares, en realidad comienza a revelar una trama mucho más siniestra en la que están involucrados sindicalistas, funcionarios y policías. A la fecha en que se escriben estas líneas, las investigaciones apenas comienzan, pero el grupo delictivo detrás de esta práctica se ha enfrentado directa e intencionalmente con el ejército en más de una ocasión, algo que ni siquiera los cárteles de la droga habían hecho.

1.3.1 La corrupción como un problema principal-agente

Además de las clasificaciones o conceptualizaciones que tratan el problema de la corrupción por su forma organizacional o los participantes, hay una arista analítica que puede considerarse como la más útil en relación con las políticas públicas. Ésta es la noción de que la corrupción puede ser interpretada con base en el esquema de principal-agencia, o mandante-agente.

En la literatura sobre relaciones intergubernamentales se hace uso frecuente de varios esquemas que intentan explicar la relación entre diversos gobiernos, niveles de gobierno o instituciones pertenecientes a distintos poderes, especialmente el ejecutivo y el legislativo. Kenneth Shepsle y Mark S. Bonchek, por ejemplo, en *Las fórmulas de la política* identifican en la literatura sobre relaciones intergubernamentales tres modelos básicos sobre la relación agente-principal: el modelo clásico de William Niskanen, la versión crítica de Gary Miller y Terry Moe, así como el modelo sintético de Mathew McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast. Como es sabido, Niskanen introdujo la idea de que la relación entre el principal y el agente —especialmente en la esfera pública— no se suscitaba espontáneamente dentro de los márgenes establecidos por las leyes, sino que existía un elemento de negociación entre entidades racionales y egoístamente motivadas. El ejemplo paradigmático era la relación entre el poder legislativo como mandante, y las instituciones del poder ejecutivo como agentes. De acuerdo con la

conceptualización de Niskanen, las agencias del poder ejecutivo tenían la capacidad de explotar la información proporcionada por el poder legislativo para manipular los procesos mediante los cuales les son asignadas competencias y recursos (Shepsle & Bonchek, 2005:348). La visión intermedia de McNollgast, no obstante, no admite esta condición de subordinación entre uno y otro; antes bien, ambos participantes en el juego de los recursos públicos poseen información suficiente para negociar sus respectivos intereses políticos y presupuestarios, y de tal forma están dispuestos a ceder o tienen varias carteras de soluciones para llegar a un acuerdo. La razón por la que es preferible un mal acuerdo que un buen pleito, afirman Shepsle y Bonchek, es que ambos, pero especialmente el agente, trabajan para dos patrones: para su contraparte en la negociación, pero también para sus intereses privados. Es aquí donde surgen potenciales conflictos de interés.

Para autores como Atkinson y Mancuso (1991:471), es por la naturaleza misma del proceso de representación política, la existencia misma de la relación principal-agente en términos de McNollgast, que se suscitan los espacios para los conflictos de interés. De acuerdo con estos autores, los mecanismos de representación política —dígase congresos, parlamentos, cargos públicos— son un espacio naturalmente proclive a las desviaciones del interés público o común, pues los gobernantes electos, los legisladores y todos los agentes con algún nivel de influencia sobre los recursos o las decisiones públicas responden a una gama bastante amplia de intereses, no solamente de los votantes como individuos abstractos que optan por plataformas políticas, sino de grupos organizados con distintos intereses colectivos, como empresas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc. Esta relación mandante-agente, idealizada por McNollgast como un circuito de influencia entre agentes del poder público como agencias del poder ejecutivo y cámaras de comunes o notables, es el escenario perfecto para que otros intereses más allá de los que legalmente se pueden perseguir entren en la carrera por los recursos.

1.3.2 *Corrupción extractiva vs redistributiva*

Otra distinción que servirá ampliamente para elaborar un panorama de la forma en que se configuran los actos de corrupción en general y en América Latina son las teorías de la corrupción extractiva *versus* la corrupción redistributiva.

Cuando se habla de corrupción política, la que involucra al Estado y a sus agentes, queda claro desde el punto de vista del problema agente-principal que los representantes parlamentarios, los funcionarios electos y todos aquellos involucrados en la toma de decisiones y la administración de los recursos tienen, en última instancia, intereses particulares o pertenecientes a otros ámbitos que los pueden conducir a desviar sus decisiones para fines distintos al servicio público. Sin embargo, la dinámica institucional y estructural de una sociedad y de su relación con el Estado introducen variaciones en los mecanismos que sirven como marco de acción a estas desviaciones. Estos mecanismos pueden ser entendidos a la luz de la tipología entre corrupción redistributiva y/o extractiva.

La corrupción redistributiva se presenta en contextos en los que el Estado no tiene la suficiente fuerza para imponerse como administrador último de los recursos, donde las instituciones públicas tienen un peso relativamente pequeño en relación a otras estructuras sociales o grupos. Por lo tanto, “varios grupos o intereses económicos o sociales, o bien algunos individuos, cuentan con la suficiente organización y poder para obtener más beneficios de las prácticas corruptas en las que se involucran con el Estado como comparsa, que las elites dominantes o el Estado mismo” (Amundsen, 1999:6).

En esta clase de corrupción, estos grupos o intereses pueden ejercer una tracción suficientemente poderosa sobre el Estado y sus funcionarios para que, mediante la legislación o mediante la manipulación de las reglas previamente establecidas, éstos desvíen los recursos o beneficios a los que tienen acceso para beneficio de dichos agentes, sea por medio de la alianza o la extorsión. La debilidad del Estado en este caso es la condición que permite el funcionamiento de los mecanismos

corruptos, pues los grupos de interés que están detrás de esta manipulación tienen influencia suficiente para controlar el destino político de funcionarios, e incluso, la supervivencia misma del Estado (*ídem*).

No de forma infrecuente, la corrupción redistributiva es asociada incorrectamente con el corporativismo, una forma de relación entre el Estado y grupos sociales en los que éstos se ven beneficiados por la administración en turno a cambio de prebendas dirigidas a sus integrantes, sean sindicatos, empresas o asociaciones religiosas, y que ha estado presente en entornos políticos y en épocas en las que grandes segmentos de la sociedad se han beneficiado de esta relación, como fue el caso de México después de la Revolución Mexicana. No obstante, esta es una grave imprecisión analítica, ya que el corporativismo es una práctica organizada desde el Estado, el cual no solamente no se encuentra en una mejor posición relativa en el control de los recursos, sino que frecuentemente los monopoliza, haciendo posible que sea el Estado y no el resto de los actores sociales el que organice la distribución de los recursos.

Esta distinción es importante, pues el caso del Estado benefactor-corporativo está asociado a periodos de bonanza económica, redistribución del ingreso y reducción de la pobreza y condiciones asociadas como el analfabetismo y la ruralidad. No: la corrupción redistributiva, aunque sea organizada desde abajo, es en sí una práctica que “perjudica en mayor medida a los pobres” (*Ibíd.*, p. 7), pues el grado de aprovechamiento de los recursos que son extraídos de la esfera pública está en función a la pertenencia o cercanía con los grupos que se alían o extorsionan a los agentes públicos, reduciendo los recursos disponibles para los grupos vulnerables desafiados, sin acceso a ninguna clase de influencia social o medios para ejercer presión económica.

Este proceso es conocido como *feudalización* (*Ídem*): los grupos de presión se convierten en las clientelas de gobernantes cuya capacidad y voluntad para ejercer sus funciones en observancia del bien común se ven anuladas o capturadas,

quedando los ciudadanos en una situación de vasallaje ante la clase conformada por la alianza entre grupos de presión y funcionarios.

Por su parte, la corrupción extractiva se presenta en un contexto completamente distinto, pues hay dos condiciones que deben observarse para poder decir que se está ante esta clase de desviación. Por un lado, el Estado debe tener capacidades relativamente amplias en el contexto de la sociedad. Las instituciones gubernamentales deben tener suficientes prerrogativas legales para poder ejercer *ad libitio* una cantidad importante de recursos, así como de tomar decisiones sin que existan otros agentes sociales que puedan oponerse efectivamente, o bien, que sean necesarios para llevar adelante la agenda gubernamental. Por otro lado, la clase dominante o la elite debe estar en control del Estado; la corrupción extractiva es un fenómeno que se observa cuando la clase económicamente más poderosa se traslapa con la clase política y con los puestos más altos del gobierno (*Ibíd.*, p. 8).

Estas dos características crean un escenario en el que las elites unificadas bajo un mismo aparato estatal lo utilizan para extraer recursos del resto de las clases sociales, sea mediante el aprovechamiento de la recaudación tributaria para fines personales o grupales o bien mediante la captura de los mecanismos legales que ofrecen acceso a la mejor versión de los servicios del Estado, como el crédito, las deducciones fiscales a gran escala, la impartición de justicia, e incluso, las fuerzas armadas. Es por ello que la corrupción extractiva es algo que se asocia con los regímenes autoritarios o neo-patrimonialistas, caracterizado el primero por la asimetría del poder entre la clase dominante apoderada del Estado y el resto de la sociedad, y la segunda por la captura económica del Estado por parte de una minoría (*Ídem*).

Si bien esta distinción se pretende polar, en esta investigación se toma más bien a modo de continuum, pues con frecuencia ambas formas de corrupción pueden convivir en el mismo espacio social. Mientras que, por ejemplo, a nivel nacional

puede existir una alianza entre poder económico y altos funcionarios cuya consecuencia es la desviación de los recursos públicos a intereses privados, los gobiernos subnacionales se pueden ver capturados por grupos criminales por no contar con el poder suficiente para oponerse a ellos, pero también por la falta de supervisión y apoyo desde el gobierno nacional.

1.4 Etiología de la corrupción

1.4.1 *La perspectiva microsocia*

Derivado de las observaciones sobre la idealización de las relaciones intergubernamentales a través de la óptica del agente-principal, podemos dilucidar un horizonte analítico sobre las causas reales de la corrupción. Habiendo establecido que los estudios contemporáneos sobre las causas de la corrupción han abandonado las explicaciones fundadas en el relativismo moral, es propicio estudiar lo que muchos autores han postulado en relación a la naturaleza colectiva y difusa del fenómeno de la corrupción, algo que podemos etiquetar como la *hipótesis ambiental*.

La idea básica detrás de esta tendencia heurística es que si no existen diferencias morales profundas y categóricas entre la mayoría de los seres humanos –aunque sí existan cierta gradación y casos atípicos— entonces el peso explicativo yace en la estructura de las normas, en las instituciones. Sin embargo, antes de ofrecer una explicación basada en esta estructura, es preciso comprender el mecanismo microsociológico que subyace, y en última instancia explica, el fenómeno de la corrupción.

Afirmar que son las instituciones y las normas lo que explica la prevalencia de prácticas corruptas en una sociedad tiene importantes implicaciones sobre el papel que juegan las preferencias y la moral en la conducta de los individuos. Convencionalmente, como parte del proceso de socialización al que la mayoría de las personas somos sometidas tanto en los círculos de adscripción primarios –la

familia, la comunidad— como en los secundarios —la escuela, las amistades—, se nos inculcan valores prosociales, es decir, que establecen estándares de comportamiento que deben ser obedecidos para no afrentar o dañar a quienes nos rodean. Estos valores pasan a formar parte de nuestro repertorio individual de economía emocional; desarrollamos respuestas críticas y autocríticas hacia los comportamientos desviados, las que comúnmente involucran miedo o enfado como reacción primaria. Esta relación con el mundo que nos rodea nos hace creer que una correcta socialización producirá en los demás un repudio automático hacia la defección, o su contradicción, una tendencia hacia la inmoralidad, cuya consecuencia última es la existencia de buenas y malas personas.

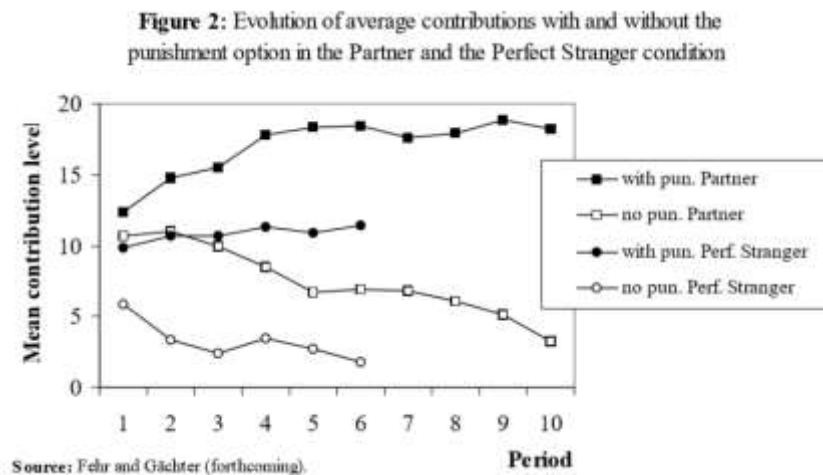
Esta hipersimplificación del proceso de socialización, tan burda como se presenta, en realidad ha sido constantemente reforzada por los diversos estudios sociológicos acerca de la criminalidad y la corrupción. Un punto de partida clásico, por ejemplo, fue ofrecido por Edwin Sutherland, sociólogo de la Escuela de Chicago, en su obra de 1939 *Principles of Criminology*. En este texto paradigmático que sería retomado por académicos y tomadores de decisiones durante más de 40 años para confeccionar políticas públicas de seguridad ciudadana y prevención del delito, Sutherland planteaba una hipótesis que sería replicada una y otra vez hasta nuestros días: la tendencia a cometer delitos, a desviarse de las normas, lejos de estar determinada por la biología o por un déficit individual, era aprendida en el entorno social, especialmente en los círculos más íntimos como la familia y los amigos.

La consecuencia de esta forma de ver la defección —no errada en muchos sentidos— es una noción maniquea de la misma. No obstante, la realidad del comportamiento desviado ha sido descrita con mayor precisión en años recientes, y la conclusión, irónicamente, es que en realidad el comportamiento antisocial egoísta sí está determinado biológicamente: es parte de la naturaleza humana.

Los seres humanos somos capaces de vivir en sociedad, de obedecer las normas y de evitar participar en actividades que dañen a los demás, incluso si ello tiene un costo personal. No obstante, todo parece indicar que existe una amplia gama de mecanismos psicológicos que nos permite a la mayoría de las personas rebasar o ignorar la voz de la moral cuando existe forma de maximizar la utilidad personal sin afectar, en apariencia o después de un proceso de racionalización, el bienestar de los demás. Por ejemplo, la forma más común de racionalizar la violación de las normas es la toma de distancia psicológica entre el acto y sus consecuencias. Cuando un individuo roba un banco, le es fácil distanciarse de las consecuencias pensando que “es un crimen sin víctimas”; cuando un funcionario público malversa fondos en un entorno proclive a la corrupción, probablemente piense que si no desvía él (o ella) los recursos, alguien más lo hará –y tal vez piense que es preferible que se beneficie su familia a que se beneficie algún agente perverso—. Esto es lo que el economista del comportamiento Dan Ariely (2012:20) llama el factor difuso. Existen varios mecanismos psicológicos que son utilizados por los individuos para facilitar en mayor o menor medida la violación de códigos éticos o morales, pero todos ellos involucran criterios que justifican sus acciones de forma tal que no dañen la imagen que tienen de sí mismos, cuya consecuencia es un sentimiento de culpa que provocaría problemas de adaptación.

Esta observación acerca de la forma en que los seres humanos racionalizan las desviaciones de la norma tiene como consecuencia práctica que siempre que existan vacíos en la supervisión o en los mecanismos de castigo, será probable que se cometan actos de corrupción. Esto no implica que todos los individuos estén continuamente buscando la forma de abusar de los bienes públicos o colectivos; esto significa que una importante proporción de ellos –hasta 70 por ciento, como se mencionó anteriormente— es proclive a incurrir en estas prácticas si no existen mecanismos eficaces de auditoría que expongan a quienes violan las normas y los sancionen.

Esta afirmación tan hobbesiana es verificada por el estudio de Ernst Fehr y Simon Gächter de 2001, *Fairness and Retaliation: the Economics of Reciprocity*, en el que analizan las estrategias económicas de los individuos en escenarios de cooperación. En este estudio, se demuestra que los individuos que se involucran en actividades cooperativas –como la explotación de bienes comunes— mantienen un nivel mucho más alto de compromiso –es decir, no violan las normas para incrementar sus ganancias o reducir sus costos— cuando existen mecanismos de castigo para la defección, mientras que su ausencia pronostica el incremento de los comportamientos desviados a lo largo del tiempo (Fehr & Gächter, 2001:2,3).



Fuente: Fehr & Gächter, 2001. La gráfica explica el problema del *free rider*, cuando no existen mecanismos que castiguen a los individuos por reducir sus contribuciones a un fondo común –como los impuestos—, la contribución promedio tiende a descender, al contrario de lo que sucede cuando existen mecanismos de castigo.

Pese a que esta observación describe mejor la famosa tragedia de los comunes de Garrett Hardin, en la cual la explotación egoísta de un pastizal por parte de una comunidad de ganaderos termina por destruirlo, el trasfondo de esta tragedia puede fácilmente ser concatenado con las consecuencias de la corrupción a gran escala: aunque a nadie le conviene que un país pierda reputación y competitividad por la prevalencia de la corrupción, la ausencia de mecanismos de regulación de acceso

a los bienes públicos –desde el erario hasta los bienes naturales— puede dañarlos profundamente reduciendo drásticamente la cantidad de individuos que se pueden beneficiar de ellos.

1.4.2 La perspectiva institucional

La hipótesis ambiental se sostiene, como se mencionó anteriormente, con base en las observaciones hechas en el contexto de la economía del comportamiento y la microsociología. No obstante, existe un segundo componente teórico que se articula para producir una explicación más robusta de a qué nos referimos con un ambiente permisivo o proclive a la corrupción: la dimensión institucional. Esta narrativa tiene elementos más delimitados en el tiempo histórico, y por ello es útil para hablar acerca de la reforma administrativa, tema que se toca en el segundo capítulo de esta tesis.

Cuando hablamos de instituciones nos referimos directamente al Estado, el que se estableció previamente como el agente que siempre está involucrado. Al respecto, el economista Vito Tanzi desarrolló en 1998 una tipología que hasta la fecha es utilizada para elaborar proyectos de reforma anticorrupción. En su artículo *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, el académico divide los factores que contribuyen a que se susciten actos de corrupción en dos categorías: directos e indirectos.

Como factores directos, Tanzi (1998:566) identifica cinco condiciones relacionadas con el andamiaje institucional que de una u otra forma inciden en los niveles de corrupción:

- 1) La existencia de regulaciones y procedimientos de autorización. Cuando en la administración pública existen numerosas regulaciones o procedimientos de autorización para llevar a cabo ciertas actividades, como abrir negocios, obtener permisos para construir, vender o importar, así como para tener acceso a servicios públicos o financiamiento, se

generan condiciones en las que los ciudadanos deben entrar constantemente en contacto con los funcionarios de ventanilla. Si los trámites son gestionados de forma discrecional, los burócratas encargados de los mismos adquieren un poder de veto sobre las decisiones involucradas en ellos. Esta forma de poder facilita a los burócratas la obtención de beneficios adicionales mediante el soborno.

- 2) El funcionamiento del sistema fiscal. Tanzi identifica una característica idónea para que la función recaudatoria del Estado se preste a prácticas corruptas: la debilidad de los controles. Si el principal (en este caso los altos funcionarios del sistema tributario) ejercen poca tracción o tienen poco poder de coerción sobre los agentes (los funcionarios de ventanilla), éstos pueden aprovechar su papel de intermediación para obtener ganancias adicionales mediante la manipulación de los mecanismos que utiliza la hacienda pública para lograr sus fines, como las exenciones fiscales, el establecimiento de regímenes especiales, la aplicación de auditorías, etc.
- 3) El acceso a decisiones sobre el gasto público. Si los funcionarios encargados de administrar los recursos destinados a la inversión pública, o bien, de determinar a los agentes de proveeduría del gobierno pueden tomar decisiones sin la obligación de hacerlas públicas o de someterlas a procesos de oposición y evaluación, se genera un espacio de discrecionalidad que puede llevar a diversos actos de corrupción. Entre las posibles desviaciones de la norma se encuentran el asignar contratos a cambio de comisiones extralegales, asignar recursos para adquirir productos o servicios ofrecidos por familiares o amigos, así como la creación de partidas presupuestarias especiales que no ingresan a las cuentas nacionales. Esta clase de mecanismos debilitan las rutinas establecidas para generar el análisis de costo-beneficio de cualquier política pública.

- 4) La provisión de servicios o bienes subsidiados. Cuando el Estado provee algún bien o servicio de interés social por debajo de su valor mercantil, se corre el riesgo de crear un ambiente propicio para el clientelismo y el patrimonialismo. Si la demanda de dichos servicios rebasa la oferta estatal, es probable que los funcionarios de ventanilla se vean compelidos a ofrecer acceso a estos servicios al mejor postor. Aún si de inicio no es la intención del burócrata el lucrar con sus decisiones, los constantes ofrecimientos de dádivas o “estímulos” que se suscitan en tiempos de escasez terminarían por convencer a más de uno.

- 5) El financiamiento de los partidos políticos. Un problema extensamente tratado por la ciencia política es el del financiamiento de los partidos. Para Vito Tanzi (*op. cit.*, p. 570), la falta de financiamiento público para las fuerzas que contienden por los cargos de elección popular se puede convertir en una amenaza para la democracia al crear incentivos para que los partidos políticos sean capturados por agentes con poder económico, toda vez que el pago de los funcionarios de estos institutos y los gastos que es preciso hacer en campañas imponen una gran presión sobre ellos.

Además de estos cinco factores directos, el economista del Fondo Monetario Internacional cita un grupo de seis factores que inciden de forma tangente en la prevalencia de actos de corrupción:

- 1) La calidad de la burocracia. De acuerdo con Tanzi (1998:571), la prevalencia de nepotismo, patronazgo o motivos políticos para la contratación de los funcionarios del Estado genera un ambiente proclive a las prácticas corruptas. Para demostrarlo, Tanzi cita el estudio clásico de 1997(2000) de James Rauch y Peter Evans *Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*, en el cual los autores analizan la estructura de las burocracias de 35 países en vías de desarrollo y concluyen

que entre menos meritocráticos sean los mecanismos de contratación y ascenso de los funcionarios públicos, mayores son los niveles de corrupción. A la misma conclusión llega Naved Ahmad en su trabajo titulado *Corruption and Competition in Bureaucracy: A Cross-country Analysis (2004)*, en el cual construyó un modelo econométrico con datos de 41 países como el nivel de corrupción medido en función de los indicadores del Banco Mundial y de Transparencia Internacional, la cantidad de regulaciones impuestas por los gobiernos nacionales, la competencia burocrática, los años de escolaridad, las importaciones como porcentaje del PIB, el gasto gubernamental, el nivel de urbanización, la distribución del ingreso, los niveles de libertades políticas, entre otras variables. Los resultados de las regresiones arrojaron que dos factores tenían un gran peso explicativo en los niveles de corrupción: la cantidad de regulaciones gubernamentales y la competencia burocrática. Al igual que Rauch y Evans, se comprobó entonces que, a menor competencia burocrática, mayores niveles de corrupción.

- 2) Un segundo factor indirecto mencionado por Vito Tanzi son los niveles salariales del sector público. Cuando los salarios de los funcionarios no son suficientes para cubrir con un margen holgado sus necesidades personales y las de sus familias, es lógico esperar que los niveles de corrupción sean más elevados. No obstante, esta observación debe ser tomada con reservas, pues no siempre –y no es el caso, por ejemplo, de México— los funcionarios se corrompen por necesidad; en muchos casos, éstos se corrompen por avaricia. Como afirma Tanzi, es importante no concluir que todos los individuos reaccionan de la misma forma ante los mismos incentivos, pues los “agentes son heterogéneos” (Tanzi, 1998:572).
- 3) La impunidad. Cuando no existen penas suficientemente severas para los agentes corruptos, o bien, no hay mecanismos para detectar y castigar los actos de corrupción, ésta será más factible. Este escenario es bastante complejo, pues no solamente se trata de legislar con la finalidad de tener

castigos ejemplares; todas las instituciones involucradas en el proceso deben obedecer a un diseño orgánico que impida la colusión de los detectores, la intimidación de los testigos y la manipulación de juzgadores.

- 4) Controles institucionales. Como parte de una reforma administrativa para controlar la corrupción se deben contemplar controles institucionales. Un buen ejemplo de ello es la creación de instituciones encargadas específicamente de hallar y castigar malas prácticas en el servicio público. Si estas instituciones no son independientes del poder ejecutivo, no cuentan con los recursos suficientes o no son blindadas contra la intromisión de agentes perversos, su funcionamiento se verá comprometido llegando, en el peor de los casos, a ser figuras de ornato.
- 5) La existencia de regulaciones sobre transparencia. Por obvias razones, la falta de mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia puede facilitar la comisión de actos de corrupción. En particular, la transparencia fiscal resulta esencial para impedir que los recursos de la hacienda pública sean manipulados sin que la sociedad civil o el resto de la administración pública se percaten de ello.
- 6) Finalmente, Tanzi habla acerca de uno de los factores que desde el punto de vista de la psicología social puede incidir en mayor medida en el comportamiento de los funcionarios del Estado. Si aquellos que ocupan las posiciones más altas en el gobierno –como presidentes, gobernadores, secretarios de Estado— no muestran un alto grado de compromiso ético y, por el contrario, son comprobadamente corruptos, los funcionarios de menor jerarquía no tendrán motivos para observar un comportamiento mejor. El liderazgo moral, afirma Vito Tanzi, es un factor esencial para crear un clima propicio para una sociedad libre de corrupción.

1.5 El proceso organizacional

Richard Nielsen en su trabajo del año 2003 *Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform* propone que la corrupción es una práctica que se extiende a través de redes, las cuáles funcionan como subsistemas que se inscriben en la lógica de organizaciones más grandes, a las que pueden o no preceder. Ejemplos de estas redes de corrupción son la mafia, las redes de extorsión que se extienden en las áreas gubernamentales encargadas de asignar contratos y las formas de crimen organizado que se apropian de los excedentes de actividades productivas o que se anidan en el sistema financiero para tal fin (Nielsen, 2003:129-131).

En este sentido, el *quid* de las redes de corrupción es que los ambientes corruptos contribuyen a que las organizaciones incurran en estas prácticas (Íbid., p. 126). Un préstamo bancario obtenido por medios corruptos puede ser usado de manera discrecional para fines ilegales; además, dichos recursos son desviados de agentes inicialmente no corruptos cuya necesidad o apremio por este dinero incrementa su vulnerabilidad ante la posibilidad de corromperse.

Esta característica se concatena con la observación hecha por USAID en relación a la naturaleza multi-sectorial y multi-nivel de la corrupción, así como a la idea de que la proliferación de prácticas de corrupción se presenta con un patrón similar al contagio de enfermedades infecciosas. Al igual que en el caso de los patógenos nosocomiales, no son los enfermos los responsables del contagio, ni existen personas esencialmente enfermas y otras saludables, sino que deben de existir ciertas condiciones que faciliten el contagio. En el caso de los patógenos nosocomiales una causa común es la falta de supervisión de los sistemas de ventilación y de las regulaciones de higiene; en el caso de la corrupción, como ha sido tratado *in extenso* en este capítulo, es la falta de supervisión y de controles institucionales lo que permite la consolidación de las redes de corrupción de las que habla Richard Nielsen.

En uno de los trabajos más *sui géneris* que se han hecho hasta el momento sobre la corrupción, Peter Fleming y Stelios Zyglidopoulos elaboran una digresión sobre la forma en que la corrupción escala al interior de las organizaciones y de sus redes en su trabajo del año 2005 *The Escalation of Deception in Organizations*. Los autores sugieren que el engaño –deception— tiende a contagiarse y magnificarse cuando los agentes con poder de veto en las organizaciones no deben responder a ninguna clase de mecanismo de contraloría, o bien, estos mecanismos son sumamente laxos o existen incentivos perversos que encaminan a los tomadores de decisiones hacia escenarios en los que es más costoso detener el comportamiento desviado que seguir encubriéndolo, lo que de forma natural tiende a involucrar a más agentes con el transcurso del tiempo.

Fleming y Zyglidopoulos (2005:12) llaman a este proceso magnificación por complejidad organizacional. Cuando un agente que ha mentido para ocultar tratos con actores externos, o para beneficiarse de un negocio, y no existen los mecanismos para detectar y detener esta clase de comportamiento, más agentes de la organización se ven involucrados con el paso del tiempo. Esto genera un círculo perverso en el que entra en juego el proceso que se mencionó en la sección 1.4.1 de este capítulo: la racionalización para tomar distancia psicológica de las consecuencias de los propios actos. Según los autores, el hecho de involucrar a más y más agentes con el paso del tiempo facilita este proceso, pues surge una forma de especialización en la que cada individuo se encarga de una parte pequeña del proceso, lo que le permite conservar una imagen positiva de sí mismo pues en apariencia sólo contribuye con una pequeña parte del mal generado a la organización, lo que se vuelve un aliciente para involucrar a más agentes que en un inicio habrían declinado participar en el proceso.

A continuación, se presenta un breve cuadro-resumen con los enfoques teóricos más relevantes identificados en este capítulo.

Autor/a/e/s	Premisas
Tipologías relevantes	
Arnold Heidenheimer (<i>Perspectives on the Perception of Corruption</i> /1989)	La corrupción, de acuerdo con su nivel de transgresión de las normas sociales o institucionales, puede ser de tres niveles: blanca, gris o negra.
William Miller (A Culture of Corruption: Coping with Government in Post-communist Europe/2001)	Puede distinguirse la corrupción el acto de un individuo con poder de veto, o bien, como las acciones concertadas de un grupo en el que cada individuo obtiene un beneficio por su participación.
Karin H. Pedersen y Lars Johannsen (Corruption: Commonality, Causes and Consequences. Comparing 15 ex-communist countries/2008)	Enfoque basado en los actores. La pequeña corrupción es una categoría de individuos sin acceso a la representación política; los actos de gran corrupción son ejecutados por agentes con cierto poder en la esfera pública, concretamente en la política institucional.
Factores concurrentes	
USAID (Corruption Assessment Handbook/2006)	La corrupción es multi-sectorial (se da en varios ámbitos de la economía y el Estado); multinivel (participan agentes de todas las jerarquías); la corrupción es un concepto polisémico (puede ser administrativa, peculado, captura estatal, entre muchas otras formas); las dinámicas de la corrupción pueden ser catalogadas en síndromes (existe un gran número de combinaciones de factores que, además, pueden tener consecuencias igualmente heterogéneas); los fenómenos de corrupción son fuertemente influidos por factores situacionales (voluntad de la clase política, la capacidad de las instituciones, la existencia de intereses opuestos a las reformas anticorrupción o la ausencia de condiciones ex ante para la implementación de reformas o políticas públicas anticorrupción)
Individuo, estructura o naturaleza	
Robin Theobald (So What Really Is the Problem about Corruption?/1999)	Los niveles de corrupción están estrechamente relacionados con el nivel de desarrollo económico de los países. En los países del tercer mundo la corrupción es resultado del bajo nivel salarial y la irregularidad del pago de la nómina del servicio público.
Dan Ariely (Predictably Irrational/2008)	La explicación de los actos desviados de las normas, como la corrupción, debe basarse en una comprensión integral de la lógica situacional

	<p>en los que se llevan a cabo. La violación a las normas no es la expresión directa de un déficit moral, sino lo que resulta de exponer a individuos relativamente normales a un entorno de permisividad, anonimato e impunidad. Si se presenta la oportunidad, y con motivos suficientes, la mayoría de las personas es susceptible de corromperse.</p>
La corrupción como problema público	
<p>Inge Amundsen (<i>Political Corruption: An Introduction to the Issues/1999</i>)</p>	<p>La corrupción tiene una forma privada y una colectiva: la privada es el usufructo de los bienes públicos por parte de un funcionario para beneficiarse personalmente de ellos; la colectiva sucede a nivel de las instituciones, involucrando a menudo a partidos políticos, dependencias públicas y gobiernos nacionales.</p> <p>Asimismo, la corrupción puede presentar un patrón evolutivo conocido como “colectivización”: personas que concurren en un mismo espacio social o económico se van sumando a una trama de corrupción que comenzó con un agente desviado.</p>
El problema principal - agente	
<p>Kenneth Shepsle y Mark S. Bonchek (<i>Las fórmulas de la política/2005</i>)</p>	<p>En su exégesis sobre el comportamiento de los individuos o las organizaciones en una relación de principal-agente, Shepsle y Bonchek establecen que con frecuencia el agente prefiere un acuerdo desfavorable a un desacuerdo resarcitorio que pudiera terminar con su relación institucional, toda vez que los agentes en realidad sirven tanto a los intereses del principal como a los suyos propios, lo que crea oportunidades para la corrupción.</p>
<p>Michael Atkinson y Maureen Mancuso (<i>Conflict of Interest in Britain and the United States: An Institutional Argument/1991</i>)</p>	<p>Los mecanismos de representación política son espacios naturalmente proclives a la corrupción, pues los gobernantes electos, los legisladores y todos los agentes con algún nivel de influencia sobre los recursos o las decisiones públicas responden a una amplia gama de intereses, como grupos de presión, empresas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.</p>
Corrupción extractiva o redistributiva	
<p>Inge Amundsen (<i>Political Corruption:</i></p>	<p>La corrupción también puede ser entendida en función de los mecanismos de los que los agentes se sirven y en el contexto en el que lo</p>

<p><i>An Introduction to the Issues/1999)</i></p>	<p>hacen. La corrupción redistributiva se presenta cuando varios grupos o intereses económicos o sociales, o bien algunos individuos, cuentan con la suficiente organización y poder para obtener más beneficios de las prácticas corruptas en las que se involucran con el Estado. La corrupción extractiva hace referencia a una situación en la que las elites comparten un mismo espacio social con el Estado, el cual utilizan para extraer beneficios ilegítimos de los bienes públicos mediante mecanismos legales o institucionales.</p>
<p>Etiología de la corrupción: perspectiva microsocia</p>	
<p>Dan Ariely (The Honest Truth about Dishonesty/2012)</p>	<p>La corrupción no es consecuencia de un déficit moral, sino de circunstancias en la que los individuos son capaces de evadir las sanciones, y siendo conscientes de ello, violan las normas. Ante esta violación de las reglas, los individuos racionalizan sus acciones mediante una serie de mecanismos psicológicos conocidos como el “factor difuso”, cuya función es la descarga moral de los actos cometidos.</p>
<p>Ernst Fehr y Simon Gächter (Fairness and Retaliation: the Economics of Reciprocity/2001)</p>	<p>La violación de las normas no se presenta en su máxima magnitud en una sola oportunidad. Los escenarios que las posibilitan son iterativos, por lo que se trata de un mecanismo que evoluciona con el tiempo. Esta progresión depende de la existencia de sanciones. Cuando no existen mecanismos que castiguen a los individuos por reducir sus contribuciones a un fondo común – como los impuestos—, la contribución promedio tiende a descender, al contrario de lo que sucede cuando existen mecanismos de castigo.</p>
<p>Etiología de la corrupción: perspectiva institucional</p>	
<p>Vito Tanzi (Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures/1998)</p>	<p>Por una parte, existen factores institucionales específicos que crean un entorno proclive a la corrupción, como la existencia de regulaciones y procedimientos de autorización, un sistema fiscal poco regulado y con muchos procedimientos, la atomización y dispersión de actores con capacidad de decisión sobre el gasto público, la captura y subvención de servicios por parte del Estado (lo que crea oportunidades al clientelismo), así como un financiamiento pobremente regulado o permisivo de los partidos políticos.</p>

	Por otra parte, hay factores institucionales que inciden marginalmente en los niveles de corrupción, como la calidad de la burocracia, los niveles salariales del sector público, la impunidad, los controles institucionales (como la independencia de las instituciones de procuración de justicia), la existencia de regulaciones sobre transparencia, así como el comportamiento —ético— de los líderes, como funcionarios de alto rango y políticos.
--	---

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, hay algunos paralelismos entre las perspectivas incluidas en este capítulo, aunque son pocos. Existe un consenso relativamente terso entre la perspectiva de Dan Ariely y la de los investigadores Ernst Fehr y Simon Gächter, en tanto que el factor que realmente detona los actos de corrupción es la oportunidad, no requiriendo un tipo específico de individuo, recurso o mecanismo. Aunque la respuesta de los individuos a la oportunidad de corromperse se presente de forma diferenciada, a nivel agregado sólo la existencia de sanciones creíbles y de supervisión parecen ejercer un efecto disuasorio.

Por su parte, Vito Tanzi y Robin Theobald coinciden en que parte de este entramado de circunstancias potenciadoras y posibilitadoras de la desviación de las normas del servicio público se debe a la compensación monetaria de los agentes. No obstante, como se discutió con anterioridad, este factor debe ser tomado con reservas, pues constituye solamente un motivo, más no una ventana real de oportunidad sin la concurrencia de otros factores.

CAPÍTULO 2. Las intervenciones de política pública

*"Fighting corruption is not just good governance.
It's self-defense. It's patriotism."* - Joe Biden

Las soluciones contemporáneas de política pública que se han explorado para controlar la corrupción provienen de un número limitado de recomendaciones provistas por organismos internacionales como el Banco Mundial, Transparencia Internacional, USAID, el Fondo Monetario Internacional, el Foro Económico Mundial, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, la INTERPOL, así como varios organismos de la Organización de las Naciones Unidas. En todos los casos, sin excepción, estas soluciones están orientadas a reformar las instituciones públicas y el marco normativo de los países con la finalidad de que los esfuerzos para controlar la corrupción sean liderados por los gobiernos con la participación de varios actores sociales.

Las soluciones propuestas pasan por varios ámbitos de la acción gubernamental, desde la instauración de agencias dedicadas exclusivamente a detectar y sancionar actos de corrupción, hasta la instauración de códigos de conducta en las agencias gubernamentales para promover una conducta apropiada en el servicio público e, incluso, para fomentar una cultura de la denuncia. A continuación, se hace un recorrido sobre estas soluciones, casos de éxito y las implicaciones para el diseño de política pública.

2.1 La reforma institucional, el marco general de acción

Una de las aristas a partir de las cuáles se hacen recomendaciones sobre la implementación de mecanismos para controlar la corrupción es la prevención. El marco general de interpretación de estas políticas pasa, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés)

(1999:8), tiene que ver con tres elementos básicos para la provisión de mejores servicios públicos:

- 1) La construcción de una actitud sistemática de integridad en toda la sociedad civil cuya finalidad última sea el respeto del Estado de Derecho.
- 2) Fortalecer las capacidades institucionales del sector público y de la sociedad civil organizada, un elemento que se posibilita la traducción de la integridad sistemática de la sociedad en acciones concretas que mejoren los servicios públicos.
- 3) Reorientar la acción gubernamental para mejorar su desempeño y/o resultados, de forma tal que los objetivos de la administración sean conocidos por todos los agentes gubernamentales, la sociedad y el sector privado, de modo que los servicios públicos generen un ambiente propicio para las actividades económicas.

Es fácil imaginar algunas consecuencias prácticas de estos principios generales, como la instauración de mecanismos de transparencia gubernamental o de rendición de cuentas, pero también parte del fortalecimiento de las capacidades institucionales pasa por el tema de la reforma judicial.

El mismo documento de la UNODC sugiere que el primer mecanismo para efectuar tareas de prevención es incrementar la rendición de cuentas (*Ibíd.* p. 9), la cual debe ser impulsada por la voluntad política de los altos mandos de la administración, pero también como respuesta a la presión de la sociedad civil. Un ejemplo paradigmático se puede observar en México, país en el que un amplio sector de la sociedad conformado por 634 mil ciudadanos acompañado de varios legisladores se organizó para demandar que los funcionarios del gobierno tuvieran la obligación de presentar y hacer públicos tres instrumentos de transparencia: una declaración patrimonial que dé cuenta del patrimonio de los servidores públicos, una declaración fiscal que acredite el cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como una declaración

de conflictos de interés en la cual cada funcionario está obligado a declarar posibles nexos personales o familiares con agentes económicos que pudieran influir en sus decisiones sobre licitaciones y contratos públicos (sitio oficial de la iniciativa 3de3, v. en bibliografía). No obstante, pese a que esta ley presentó un importante avance en la rendición de cuentas del país, las modificaciones que se hicieron a la Ley General de Responsabilidades Administrativas permiten que los funcionarios mantengan en privado algunos elementos de sus declaraciones, además de exime de esta responsabilidad a funcionarios del Poder Judicial por considerar que el principio de máxima publicidad podría poner en peligro la seguridad de los funcionarios (Lastiri, 2017).

Esta característica del recién creado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México –de cuya promulgación formó parte la iniciativa 3de3— hace patente un elemento esencial de la reforma judicial mencionado por la UNODC: la independencia de las instituciones encargadas de combatir la corrupción como parte de un sistema de pesos y contrapesos (*Ibíd.* p. 13). Es por ello que el autor de este trabajo de investigación no considera la promulgación del SNA de México, un sistema por demás avanzado en términos jurídicos, como un caso de éxito, sino como un ejemplo de la captura de las instituciones por parte de agentes perversos. Esto es observable en la dilación extrajurídica que a la fecha de redacción de estas líneas (julio de 2017) se ha presentado para la elección del Fiscal Anticorrupción de México, así como el mencionado criterio de excepcionalidad en relación con el principio de máxima publicidad que debe regir toda política pública de transparencia.

2.2 Casos de éxito

Como se anticipó en el Capítulo 1, no existe una fórmula única o una combinación ideal de políticas para controlar y combatir la corrupción. No obstante, existen casos de éxito en la implementación de un catálogo de medidas a partir de las cuáles los organismos internacionales han emitido sus recomendaciones en materia de diseño

e implementación de políticas públicas. A continuación se presentan algunas de las intervenciones más exitosas de los últimos años.

2.2.1 Mecanismos de auditoría, vigilancia y sanción

Una de las políticas que con más frecuencia se ponen en operación para controlar la corrupción es el establecimiento de mecanismos de auditoría combinados con sanciones e incentivos. Esta clase de intervenciones se basan en las propuestas del famoso artículo de 1974 de Gary Becker y de George Stigler *Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers*, en el cual los autores proponen un enfoque basado en la Teoría de la Elección Racional para combatir los actos de corrupción que tienen que ver con el mal uso de la hacienda pública. Según esta idea, un mecanismo de auditoría y de sanción eficiente debería reunir una serie de condiciones que garantizaran que la desviación del comportamiento fuera percibida por los posibles infractores como una opción mucho menos rentable que comportarse de acuerdo con los estándares legales. Estas condiciones son, esencialmente, dos:

- a) Que la combinación probabilística de la sanción y la posibilidad de ser detectado imponga un costo monetario superior que la combinación probabilística de no ser sancionado y la posible ganancia. Esto quiere decir que para que un mecanismo de esta clase sea eficiente, la probabilidad de ser detectado –dependiente de la calidad de la auditoría— multiplicada por el costo de la sanción –establecido con el funcionamiento del mecanismo en mente— debe ser superior a la utilidad obtenida de multiplicar el monto promedio de la ganancia por corromperse por la probabilidad de no ser detectado. Como en todo estudio de *rational choice*, el presupuesto básico es que quien toma las decisiones se enfrente a dos loterías y que una de ellas sea claramente más ventajosa (o menos desventajosa).

- b) Que el funcionario a quien va dirigido este mecanismo de decisión cuente con la información suficiente sobre el mismo para que oriente sus acciones con base en la preferencia más racional.

No obstante, la segunda condición impuso una restricción al funcionamiento de los mecanismos. Para la mayoría de los funcionarios, la probabilidad de ser detectados en un acto de corrupción es algo que conocen de forma aproximativa en el mejor de los casos; en un entorno relativamente poco corrupto, esperaríamos que nadie supiera cuál es la probabilidad de ser detectado. Por ello, esta clase de enfoque “tradicional” ha sido modificado con el paso del tiempo.

En 2007, por ejemplo, Benjamin Olken, llevó a cabo un experimento de control aleatorio en Indonesia en el que se midieron los niveles de corrupción en 600 proyectos carreteros. Las pruebas fueron hechas en dos sentidos: por un lado, en un grupo de proyectos se elevó el porcentaje de auditoría por parte del gobierno de cuatro a 100 por ciento, mientras que en otro grupo de control se instituyó un sistema de vigilancia comunal para exponer a los infractores al escarnio de los habitantes, pues éstos sabían que, aunque fueran descubiertos, muchos funcionarios no serían sancionados. En el primer caso, el mecanismo de auditoría total logró reducir el costo promedio de los proyectos carreteros en ocho por ciento, mientras que en el segundo grupo, si bien se experimentó una reducción temporal de los niveles de corrupción, éste efecto no mantuvo su fuerza con el paso del tiempo (Olken, 2007:243,244).

En un experimento similar llevado a cabo por Fernanda Brollo (2009), los mecanismos de auditoría fueron sumamente útiles cuando se los aplicó para exponer a los regidores de varias comunidades brasileñas que habían incurrido en actos de corrupción. De acuerdo con los resultados del estudio (Brollo, 2009:16), las auditorías que revelaban casos de corrupción redujeron sustancialmente las probabilidades de que dichos funcionarios fueran reelectos; no obstante, como consecuencia no esperada, cuando los ciudadanos olvidaban los reportes de corrupción pero aún sufrían los efectos de la reducción de fondos federales, las

posibilidades del partido en el poder de ser reelecto también disminuían, castigando no solamente al funcionario, sino al partido. Pese a que esto podría servir para que los partidos incrementen sus controles para evitar que funcionarios corruptos lleguen a las votaciones, las consecuencias para el funcionamiento democrático son cuestionables.

2.2.2 Entrenamiento de los servidores públicos

Otro de los elementos que con frecuencia han sido retomados e integrados en las estrategias de combate a la corrupción es el entrenamiento de los servidores públicos, pues se trata de una actividad que utiliza pocos recursos económicos y que es relativamente fácil de implementar. Este entrenamiento se basa en dos componentes principales: la detección de situaciones de riesgo o contextos de oportunidad para la corrupción al interior de las organizaciones, así como la asimilación y comprensión de los estándares éticos y legales que norman las actividades de los funcionarios. De acuerdo con la OCDE, “la capacitación ética es una herramienta útil para fortalecer la ética [sic] y prevenir la corrupción en la administración pública siempre y cuando sea aplicado en conjunto con otras herramientas como parte de una política anticorrupción y pro integridad comprehensiva” (OCDE, 2013:9).

Este enfoque tiene su referente más claro en la metodología desarrollada por Transparencia Internacional, organismo que reconoce la necesidad de acompañar la capacitación ética con habilidades que posibiliten a funcionarios y directivos detectar y eludir escenarios en los que se puedan dar actos de corrupción, comenzando por tener una idea clara de qué significa la corrupción y como erosiona la provisión de servicios públicos. De acuerdo con este organismo, se deben ofrecer dos clases de capacitación:

- 1) “Entrenamiento anticorrupción orientado a proveer un mejor entendimiento de la corrupción y de las medidas que se utilizan para combatirla en un sector determinado” (Transparencia Internacional, 2014:2) y

- 2) “Capacitación en integridad y ética para funcionarios que trabajan en un sector determinado” (*Ídem*)

Un caso de estudio en particular que se puede documentar para evaluar este componente es la experiencia presentada por la Oficina Antifraude de Cataluña en 2011 a la OCDE con motivo del seminario Políticas Anticorrupción y Capacitación en Integridad, llevado a cabo en Lituania. En este espacio, dicha oficina presentó su estrategia de adiestramiento para los servidores públicos de dicha comunidad, la cual consistía en dos fases:

- 1) Por un lado, la fase de preparación incluyó la identificación de las áreas de oportunidad, de las necesidades de capacitación, el diseño de la currícula a impartir y, finalmente, la capacitación de los funcionarios responsables de entrenar a sus colaboradores o dependientes jerárquicos.
- 2) Por otro lado, la fase de implementación contempló un módulo de capacitación gerencial, otro de análisis de riesgos en materia de corrupción, un tercero en herramientas de prevención y el último en estrategias de transferencia, es decir, en recomendaciones para desplazar los recursos humanos o los procesos que fueran necesarios para anular o reducir los riesgos de corrupción a su mínima expresión (OCDE, 2011:81)

El efecto de este esfuerzo no fue medido en términos de resultados, pues como se hizo notar anteriormente, este elemento debe acompañarse de otros para tener incidencia medible. No obstante, es notorio que en la evaluación del diseño de la intervención se menciona que la primera fase fue aplicada por la Oficina Antifraude de Cataluña, mientras que la segunda incluyó a una amplia gama de agentes no directamente vinculados con la administración central o con el Estado, como la policía o las universidades.

2.2.3 Uso de TICs para fines de transparencia y compras gubernamentales

Uno de los problemas que asedian las finanzas públicas son las compras gubernamentales, las cuáles se pueden prestar a un sinnúmero de prácticas corruptas si son llevadas a cabo en la opacidad. De acuerdo con la UNODC, en América Latina existen dos ejemplos de buenas prácticas que permiten atender este problema. Uno de ellos es el programa Portal de Transparencia de Brasil ([disponible en la página de la UNODC](#)), el cual comenzó a operar en enero de 2007. De acuerdo con el documento presentado por el país a la UNODC, este portal presenta toda la información generada por el gasto del gobierno federal, tanto gasto corriente, como gasto de inversión y compras gubernamentales. Este portal es visto como un modelo a seguir no solamente porque presenta información acerca de la forma en que el gobierno federal de Brasil ejerce el gasto público, sino por el hecho de que documenta con precisión las transferencias hechas a otros niveles de gobierno.

El segundo ejemplo de buenas prácticas de acuerdo con la UNODC, es el portal CompraNet, un proyecto iniciado por el gobierno mexicano en el año de 1996 cuya finalidad era registrar en una plataforma informática no solamente la información de las transacciones mediante las que el gobierno adquiere bienes y servicios de particulares, sino fungir como plataforma para llevar a cabo los trámites. Según el documento de mejores prácticas disponible en el sitio de la UNODC (v. bibliografía), el sistema CompraNet cuenta con la certificación de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo como un mecanismo que permite transparentar las compras de gobierno y reducir los espacios para la corrupción.

2.2.4 Establecimiento de agencias anticorrupción

El establecimiento de organismos independientes, descentralizados y especializados en el control de la corrupción es uno de los mecanismos más recomendados por los organismos internacionales. Existen diversos instrumentos jurídicos y acuerdos que dan forma a un consenso o marco general de acción en el

que se inscriben esta clase de organismos. El más importante de ellos probablemente sea la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, un instrumento creado en el año 2003 y que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 (2004 en bibliografía). Uno de sus principales objetivos de la convención fue establecer criterios para la creación de instituciones dedicadas al combate a la corrupción. Los más importantes son:

- 1) La comisión o agencia dedicada a combatir la corrupción debe ser independiente del poder ejecutivo o de la entidad que se encargará de supervisar.
- 2) Deben existir mecanismos para evitar que el organismo sea influenciado por agentes externos, no solamente de índole gubernamental, sea mediante coacción o coerción.
- 3) La organización en cuestión debe contar con suficientes recursos materiales y humanos para llevar a cabo sus funciones recurrentes, especialmente la supervisión.

En relación a estos organismos existen diversas tipologías. Un estudio patrocinado por el *World Bank Institute* (Heilbrunn, 2004) señala que se pueden identificar tres modelos de agencia anticorrupción basándose, precisamente, en su éxito:

- 1) El modelo universal. Este modelo se basa en la experiencia de Hong Kong, en donde en 1974 se creó la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC por sus siglas en inglés), una organización autónoma que vigilaba a altos oficiales y policías. Dos características resaltan de esta comisión: por un lado, que un paso previo para la su puesta en operación fue la ampliación de los tipos penales para incluir como materia de investigación acciones como obstrucción de la justicia, robo de recursos gubernamentales, chantaje, fraude, soborno, hacer acusaciones falsas o conspirar para cometer un delito; por otro el otro lado, llama la atención que desde sus inicios la oficina contó

con tres departamentos: uno de investigación, otro de prevención y un tercero de relaciones con la comunidad. Esta última división tenía como misión, como puede obviarse, entrar en contacto con la comunidad con la finalidad de concientizarlos acerca de la importancia de combatir la corrupción (*Ibíd.* p. 3).

- 2) El modelo investigativo. Otro paradigma en la conformación de agencias anticorrupción se dio en Singapur en 1950. En aquél entonces, el país del este de Asia estaba sumergido en niveles astronómicos de corrupción. Actores con prerrogativas relativamente menores, como los agentes de policía, cometían actos de corrupción a gran escala y a la vista de todos. El hecho que hizo patente la necesidad de crear un organismo para combatir la corrupción se dio ese año cuando los inspectores de la policía de Singapur robaron 1,800 toneladas de narcóticos. Por ello, se creó la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas, una agencia encargada de monitorear los actos de corrupción a gran escala. No obstante, debido a este enfoque, que privilegiaba la supervisión a grandes inversionistas sin establecer decisiones jurídicamente vinculantes, los actos de corrupción seguían formando parte de del funcionamiento cotidiano de los negocios. Por ello, en 1970 la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas fue reformada para concentrar sus esfuerzos en la investigación y en la aplicación de sanciones ejemplares. Gracias a esto, hoy Singapur es uno de los destinos de inversión más atractivos del mundo (*Ibíd.* p. 5).
- 3) El modelo parlamentario. Se conoce como modelo parlamentario al mecanismo establecido en Nueva Gales del Sur durante la década de 1980 a raíz de la proliferación de actos de corrupción vinculados con el tráfico de drogas, el robo de autos y la venta de cargos públicos. En una primera instancia, el parlamento de dicho estado australiano creó una oficina basada en el modelo de Hong Kong, incluso, con el mismo nombre. Este organismo, no obstante, enfrentó diversas dificultades para investigar a actores móviles

y relativamente autónomos, como es el caso de la policía. Por ello, a la creación de esta organización en 1989 se añadió la institución de una Comisión de Integridad Policial, la cual compartía recursos y *expertise* con la ICAC. El binomio entre una agencia dedicada a la persecución de agentes económicos corruptos y otra dedicada a reformar la función policial ha tenido excelentes resultados, llegando incluso a indiciar al *premier* que impulsó la creación de la ICAC de Nueva Gales del Sur por actos de nepotismo, obligándolo a dejar el cargo (*Ibíd.* p. 8).

2.2.5 Meritocracia en el servicio público

Finalmente, aunque no menos importante, se encuentra el tema de la meritocracia en el servicio público. Con esta expresión se denota la asignación de puestos en oficinas gubernamentales mediante procesos de selección que garanticen que las vacantes serán ofrecidas con base en los conocimientos y experiencia de los candidatos, en contraste con la asignación de los puestos disponibles a modo de cuotas para los titulares de dependencias y organismos.

La relación entre meritocracia en el servicio público y los niveles de corrupción es bien conocida, y probablemente uno de los temas más estudiados en relación con los determinantes de la corrupción. Un ejemplo paradigmático lo presenta el estudio *The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption*, en el que los autores después de estudiar el contexto en el que se desenvuelven las burocracias de 52 países, concluyeron que la selección de oficiales gubernamentales con base en el mérito tiene un efecto mucho más pronunciado en reducir la corrupción que pagar mejores salarios u ofrecer estabilidad laboral, por ejemplo (Dahlström *et alii*, 2012). La razón detrás de esta conclusión es simple, pero a la vez esquiva para muchos otros autores: los procesos de selección basados en el mérito separan la función burocrática de la política.

2.3 Confección de políticas públicas contra la corrupción

Por cuestiones de espacio y tiempo, este capítulo presentó una versión sumamente sintética de los esfuerzos que se llevan a cabo para controlar la corrupción. Pese a que la literatura sobre los casos de éxito no es abundante y los resultados ofrecidos no son determinantes, con los estudios que se han llevado a cabo, especialmente los que reúnen varios casos y utilizan instrumentos econométricos, se pueden extraer algunas recomendaciones generales:

- 1) Prevenir es más eficiente que combatir. Los mecanismos que incluyen elementos de auditoría eficientes, acompañados de una política de Estado tendiente a la rendición de cuentas y la transparencia, tienen más probabilidades de tener éxito.
- 2) El éxito de la prevención se basa también en la certidumbre sobre las sanciones. Su no existen mecanismos de coerción eficaces cuyas sanciones sean aplicadas por igual a altos funcionarios y a burócratas de ventanilla u otros actores con menos influencia como los cuerpos policiacos, los actores involucrados en tramas de corrupción encontrarán espacios para continuar con este comportamiento.
- 3) Toda política pública para controlar la corrupción será efectiva en la medida en que involucre a la sociedad civil, la cual debe ejercer un papel de supervisión constante a través de mecanismos institucionalizados para preservar un ambiente en el que las prácticas corruptas sean consistentemente percibidas como inaceptables.
- 4) Las políticas anticorrupción deben incorporar reformas transversales. El combate a los comportamientos desviados del marco legal no se basa exclusivamente en la función punitiva de las agencias del Estado; existe un grupo de condiciones que predicen una menor probabilidad de corrupción, como el establecimiento de un sistema meritocrático en el

servicio público, el uso de tecnologías de la información para controlar transacciones y transparentar procesos, así como la presencia de condiciones jurídicas que faciliten la cooperación técnica y la transferencia de recursos entre agencias del Estado.

En el año 2013, la UNODC auspició el seminario “Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: algunos insumos para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción desde la experiencia de América Latina”, cuyo resultado es un documento breve en el que se exponen a modo de ejemplo los casos de Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y México como representantes de diversas etapas de un proceso de diseño de políticas públicas. Las etapas consideradas por la UNODC son las siguientes:

- 1) La política pública está descentralizada – para favorecer la independencia de los agentes
- 2) Existe un órgano especializado único
- 3) Hay coordinación inter-institucional
- 4) Se dan recursos suficientes a las agencias y mecanismos anticorrupción
- 5) Se cuenta con un sistema de seguimiento con indicadores
- 6) Hay resultados medibles
- 7) El tema está en la agenda pública

El documento en sí es breve y recoge las impresiones de los participantes *grosso modo*, de forma que las recomendaciones de diseño e implementación de las políticas anticorrupción se circunscribieron a cuatro observaciones superficiales:

- 1) El diseño de estas políticas debe incluir, como elemento *sine qua non*, la coordinación entre diversas instituciones del sector público
- 2) El reto metodológico más importante en la consecución de intervenciones exitosas es la integración de indicadores de impacto
- 3) Las políticas anticorrupción deben ir acompañadas de una estrategia de comunicación que informe lo mismo los objetivos que los resultados de forma clara a la opinión pública

- 4) Una política pública anticorrupción tiene más probabilidades de tener éxito si es acompañada de otras reformas, como el gobierno electrónico y el servicio profesional de carrera

Como es apreciable en la redacción del documento de la UNODC, existe aún menos consenso en América Latina sobre la consecución de instrumentos que permitan diseñar intervenciones efectivas para controlar o paliar la corrupción.

CAPÍTULO 3. Los determinantes de la corrupción en América Latina

“Corruptissima republica plurimae leges” - Tácito

A lo largo de la presente investigación se han hecho varias acotaciones en relación con el estado del arte en el entendimiento de la corrupción como problema público y sus consecuencias para la confección de políticas públicas contra la corrupción. La búsqueda de los determinantes de la corrupción tuvo importantes limitaciones de índole heurístico, como son la escasez de información desplegada en series de tiempo (muchos índices comienzan en 2005 o en 2007) y la falta de información provista por los Estados nacionales en determinados puntos del tiempo –la que es tomada como insumo para la elaboración de índices y bases de datos internacionales— como es el caso de Venezuela.

Para subsanar las deficiencias heurísticas, se llevaron a cabo varios procesos metodológicos para poder integrar las variables seleccionadas descritas en la introducción de este trabajo. A continuación, se presentan estas variables, los métodos utilizados para subsanar las deficiencias y concentrar una base de datos confiable, así como los resultados de los ejercicios econométricos llevados a cabo con la base de datos.

3.1 Selección de las variables

Para esta investigación, se seleccionaron dos variables dependientes –para establecer contrastes— y 18 variables independientes de diversas fuentes. A continuación se presenta una tabla con las variables seleccionadas para el estudio:

Tipo de variables	Variable	Indicador	Fuente
Variables dependientes	Percepción de la corrupción	Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional
	Control de la corrupción	Índice de Control de la Corrupción	Banco Mundial

Variables independentes	Variables del modelo institucional del DFID	Nivel de transparencia y acceso a la información	Índice de transparencia	Banco Mundial
		Libertad de prensa	Índice de Libertad de Prensa	Freedom House
		Existencia de instituciones anti-corrupción (fiscalías, fuerzas de tarea)	Variable dicotómica	Construcción propia con base en documentos de comisiones anticorrupción de varios países
		Independencia de las instituciones anti-corrupción	Variable dicotómica	Construcción propia con base en documentos de comisiones anticorrupción de varios países
	Variables significativas del modelo socioeconómico de Castañeda	Densidad poblacional	Población por kilómetro cuadrado	Banco Mundial
		Nivel educativo	Índice de educación basado en la media de años de educación y la esperanza de años de educación de la población de ambos sexos	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
		Independencia judicial	Índice de independencia del Poder Judicial en relación al Poder Ejecutivo	Foro Económico Mundial – Índice de Competitividad Global

		Ingreso	PIB per cápita a precios constantes de 2011, dólar internacional	Banco Mundial
Variables teórico-exploratorias		Desempleo	Tasa de desempleo desestacionalizada	Banco Mundial
		Nivel de pobreza	Porcentaje de la población en pobreza	Banco Mundial, 1.9 dólares
		Carga regulatoria	Índice de carga regulatoria	Foro Económico Mundial – Índice de Competitividad Global
		Desigualdad en la renta	Índice de Gini	Banco Mundial
		Confianza en los políticos	Nivel de confianza de los ciudadanos en los políticos, obtenido de encuestas de varias fuentes	Foro Económico Mundial – Índice de Competitividad Global
		Incidencia del crimen organizado	Nivel de penetración del crimen organizado en las estructuras del Estado y la sociedad	Foro Económico Mundial – Índice de Competitividad Global
		El tiempo como factor para hacer negocios	Días que toma emprender un negocio	Banco Mundial – Encuesta Doing Business
		Tramitología para hacer negocios	Número de trámites que son necesarios para comenzar un negocio	Banco Mundial – Encuesta Doing Business

		Resolución de contratos	Días que toma resolver disputas contractuales	Banco Mundial Encuesta Doing Business –
		Carga impositiva	Número de impuestos a las actividades comerciales	Banco Mundial Encuesta Doing Business –

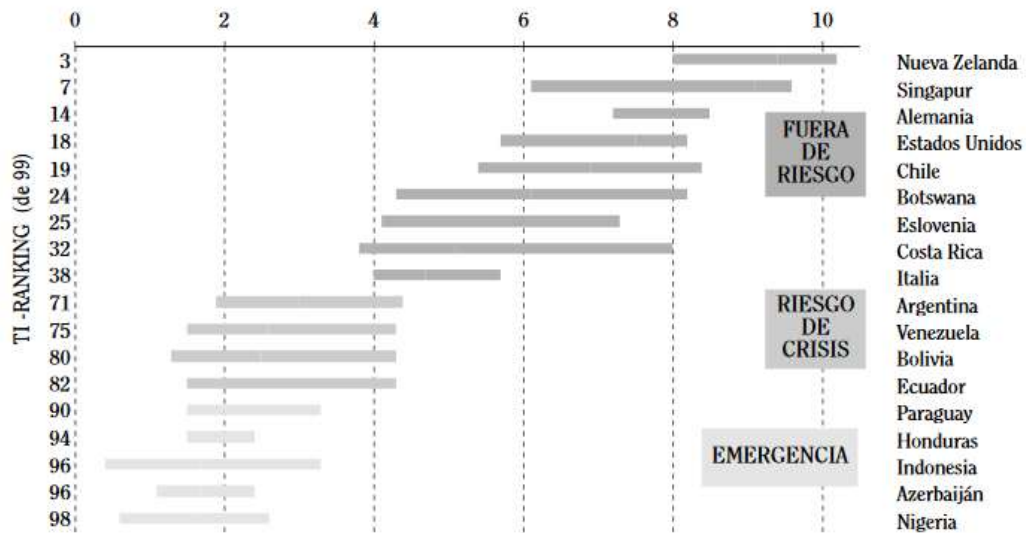
3.1.1 Selección de la variable dependiente

Atendiendo al hecho de que no existen mediciones directas de la corrupción, se seleccionaron dos variables procedentes de organismos internacionales que la miden por métodos indirectos.

Por un lado, se eligió el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, el cual se integra a partir de la opinión de analistas, empresarios, funcionarios y expertos en el tema en cada país. Este índice ha sufrido cambios importantes en el tiempo, especialmente a partir de la edición 2012, en el que se cambió la metodología para incluir sólo fuentes del año en curso, algo que estaba ausente en las ediciones anteriores, haciéndolas, según la nota metodológica de este índice, incomparables en el tiempo (Transparencia Internacional, 2012). Pese a este obstáculo, la integración de la serie de tiempo de este indicador no es totalmente problemática, pues el cambio en la escala es fácilmente ajustable para fines de regresión dividiendo entre diez los valores la nueva escala, basada en enteros del cero al 100, para ajustarla a la escala anterior que presentaba los resultados en una escala decimal de 0 a 10. Observando los valores transformados, éstos no presentan una ruptura secuencial, es decir, son consistentes linealmente con las observaciones anteriores. Sin embargo, la inconstancia de estas escalas subyace en el hecho de que las fuentes de los años anteriores a 2012 admitían información de otros años, haciendo que se corra el riesgo de presentar un comportamiento autorregresivo y heteroscedasticidad.

Adicionalmente, es importante notar que la movilidad a través del tiempo de los países en el índice introduce una fuente adicional de variabilidad, la cual es atendida en la dimensión temporal del panel de datos; sin embargo, debe considerarse esta salvedad siempre que se quiera utilizar una variable como el Índice de Percepción de la Corrupción. Así lo hace notar Daniel Kaufmann en su conocido estudio *Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica*, en el que el autor construye una representación gráfica del uso de este índice para comunicar esta salvedad utilizando información de 1999:

Transparencia empírica sobre corrupción: presentación alternativa para algunos países basada en el trabajo de TI-América Latina (basado en el TI-CPI 1999)



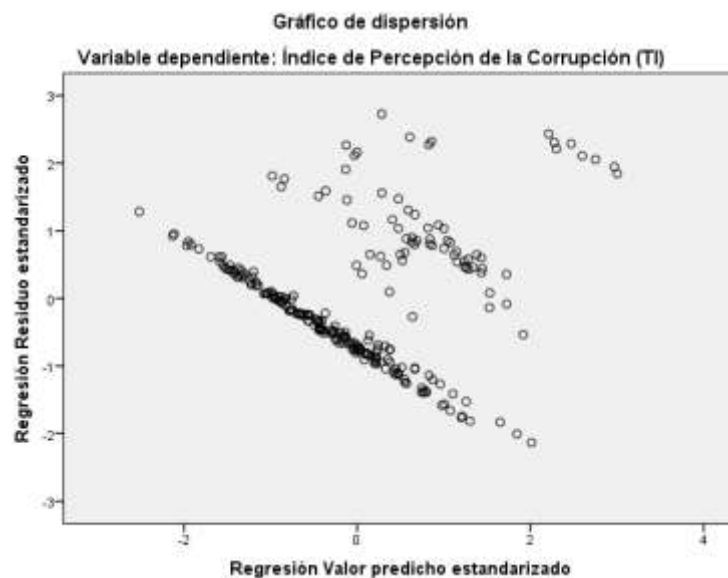
El rango presentado en cada barra para cada país se refiere a la diferencia entre el máximo y el mínimo puntaje recibido en las fuentes del índice. TC-CPI: Transparency International Corruption Index. El índice de 1999 incluye 99 países (de 155 para los cuales existen datos de corrupción). Para más detalles metodológicos visitar: www.woldbank.org/wbi/gac.

Fuente: Kaufmann, 2000:370

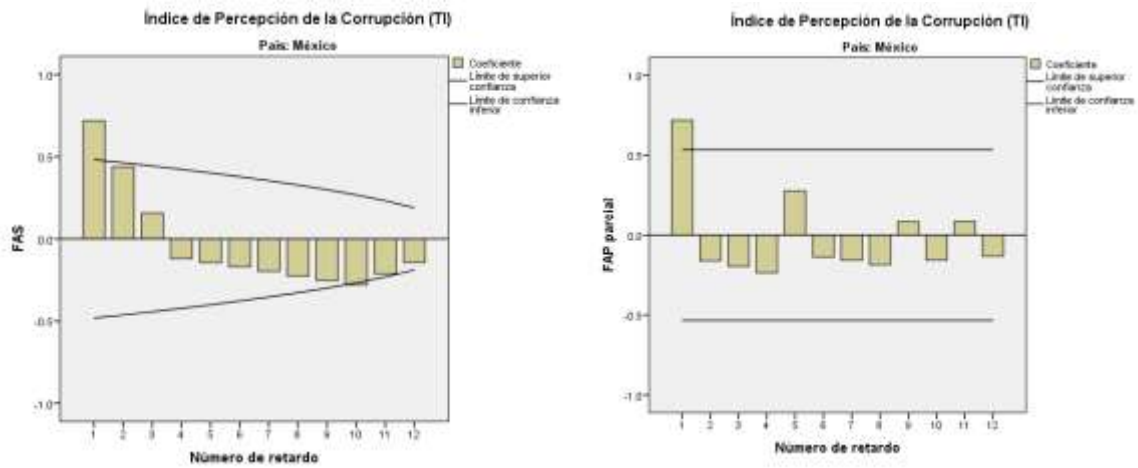
Por otro lado, se planteó utilizar el Índice de Control de la Corrupción del Banco Mundial, el cual toma valores de hasta -2.5 para los países que peor controlan la

corrupción hasta 2.5 para los que lo hacen mejor. No obstante, algunas variables independientes provienen de fuentes utilizadas en forma de agregado por el Banco Mundial como parte de la serie *World Governance Indicators*, como es el caso del índice de rendición de cuentas, o bien de fuentes del Banco Mundial que comparten fuentes. Esto podría introducir problemas de multicolinealidad, además de que por la naturaleza del índice, existía el riesgo de autocorrelación en una magnitud similar al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

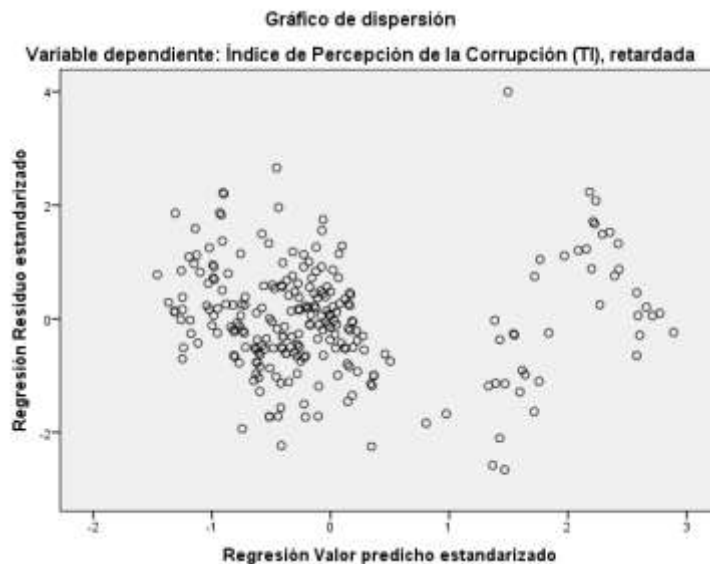
Elaborando una primera regresión exploratoria con las 18 variables independientes para el Índice de Percepción de la Corrupción para evaluar la independencia de los errores mediante una inspección visual, se detectó un problema grave de autocorrelación:



Debido a que se trata de un modelo basado en datos de panel y a que la consistencia de las bases de datos podría no ser idónea (por la presencia de información repetida, retardada o mal capturada), se decidió no modificar la especificación del modelo. Probablemente, un modelo ARMA (1,0) habría sido mejor instrumento de estimación, pues los correlogramas de autocorrelación por país mostraron retardos estadísticamente significativos en $t-1$ de ρ , al igual que los correlogramas de autocorrelaciones parciales:

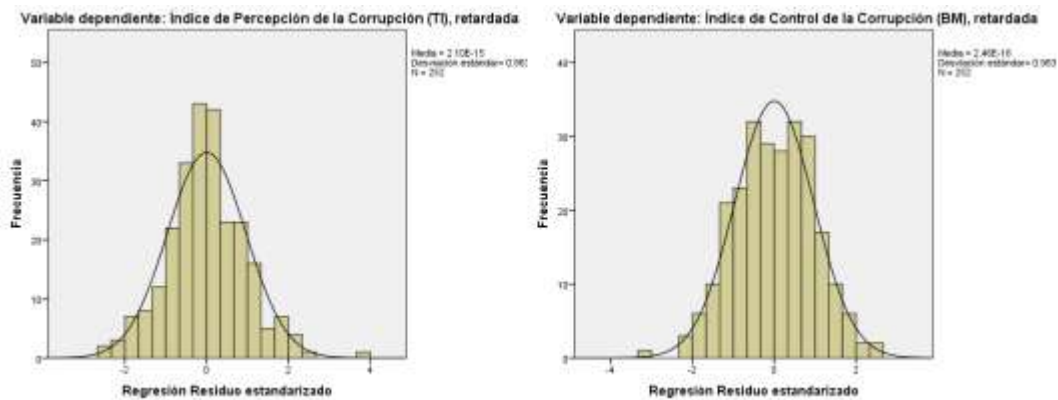


Sin embargo, dado el limitado número de años en la serie, y ante la imposibilidad de comprobar un patrón estrictamente sinusoidal en la función de autocorrelación, se decidió retardar directamente las variables dependientes con la única finalidad de corregir, hasta cierto punto, la tendencia autorregresiva de las series. Después de aplicar la corrección –cuasi-empírica–, el diagrama de dispersión mostró un comportamiento más cercano a una serie con independencia en los errores:

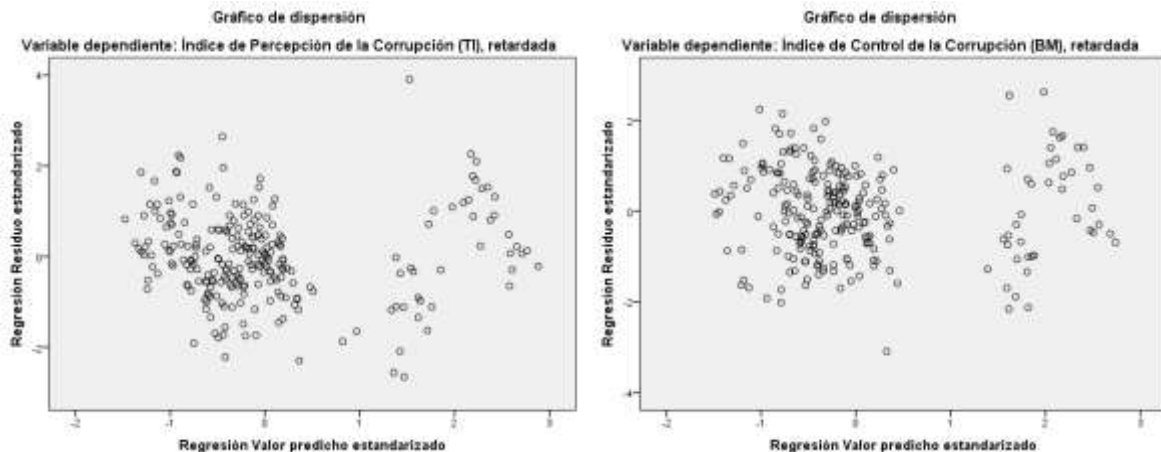


Pese a que el problema de autocorrelación no queda resuelto –algo común en las series de tiempo—, se ha reducido su incidencia en los modelos subsecuentes a presentar. Se observan en estos cuadros valores de R^2 sumamente elevados, lo que combinado con varias razones t poco significativas habla de multicolinealidad. Este problema se resolverá al especificar un modelo compacto funcional más adelante.

Finalmente, utilizando las variables transformadas con retraso de $t-1$, se evaluó visualmente la presencia de heteroscedasticidad. Los resultados fueron los siguientes:



Los residuos estandarizados de las variables transformadas al parecer se comportan normalmente.



La dispersión de los residuos no presenta un patrón lineal sistemático, lo que sería evidencia de un altísimo nivel de heteroscedasticidad. No obstante, se aprecia un preocupante patrón de concentración en los valores predichos en relación con los residuos estandarizados.

3.1.2 La selección de las variables independientes

Como se mencionó en la Introducción, se eligieron tres grupos de variables para analizar en este estudio:

- 1) Variables procedentes de las observaciones hechas por el Departamento de Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido en el reporte titulado *Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and how to Address Them* (DFID, 2015) en el que señala que existe un grupo de intervenciones que ha demostrado tener un efecto positivo en el control de la corrupción: reformas al manejo del financiamiento público, reformas que fortalecen las instituciones de auditoría, existencia de leyes de transparencia y acceso a la información, nivel de libertad de prensa, existencia de instituciones anti-corrupción y existencia de mecanismos de rendición de cuentas independientes. Por cuestiones de tiempo y disponibilidad de la información, se intenta capturar dichas dimensiones a través de cuatro variables:

Nivel de transparencia y acceso a la información	Índice de transparencia	Banco Mundial
Libertad de prensa	Índice de Libertad de Prensa	Freedom House
Existencia de instituciones anti-corrupción (fiscalías, fuerzas de tarea)	Variable dicotómica	Construcción propia con base en documentos de comisiones anticorrupción de varios países
Independencia de las instituciones anti-corrupción	Variable dicotómica	Construcción propia con base en documentos de comisiones anticorrupción de varios países

En el caso de la existencia de instituciones anti-corrupción, así como de la independencia de las mismas en relación al poder ejecutivo, se construyeron dos variables dicotómicas con base en fuentes como el *Informe sobre agencias estatales de lucha contra la corrupción en el continente americano*, elaborado por la Oficina Anticorrupción del Gobierno de la República Argentina (2009), así como con información proveniente de los sitios web de los organismos anticorrupción de los Estados analizados. La construcción de ambas variables se llevó a cabo con la información de la siguiente tabla:

País	Fecha de creación/reforma	Independiente del poder ejecutivo S/N
Argentina	1999	No, depende del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
Bolivia	2009	No, se trata de un ministerio que forma parte del Poder Ejecutivo. La Contraloría General del Estado depende directamente del Presidente de la República.
Brasil	2006	No, es una secretaría de Estado y la Comisión de Ética Pública depende del Presidente de la República.
Chile	1927	Sí, aunque ha sufrido varias modificaciones a lo largo de su historia (reformas de 1943 y 1953).
Colombia	2002	Sí, se toma como referencia a la Procuraduría General de la Nación a partir de la institución de la Ley N° 734, la que concedió a la Procuraduría facultades específicas de investigación y punición de servidores públicos y de particulares que administren negocios del Estado. No se considera a la Contraloría General de la República, toda vez que sus funciones se han limitado de facto a la fiscalización
Costa Rica	2002	No, la Procuraduría de la Ética Pública depende de la Procuraduría General de República de Costa Rica, cuya ley orgánica la califica como una institución con independencia funcional y de criterio, más no le concede personalidad jurídica propia.

Ecuador	1928	Sí, se toma como referencia a la Procuraduría General del Estado, la que a través de diversas reformas ha ejercido funciones de contraloría, sanción y punición desde el siglo XX.
El Salvador	2006	Sí; pese a que la Comisión de Ética Pública depende directamente del Presidente de la República, el Tribunal de Ética Gubernamental, la institución de mayor jerarquía en el sistema, es completamente independiente.
Guatemala	2002	Sí. Se toma como referencia a la Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción.
Honduras	2005	Sí. Se toma como referencia el Consejo Nacional Anticorrupción.
México	2007	No. Se toma como referencia la creación de la Secretaría de la Función Pública en 2007, una secretaría de Estado. Aunque en la fecha en que se escriben estas líneas ya ha entrado en operación el Sistema Nacional Anticorrupción, para fines de la temporalidad de esta tesis no entra en juego como variable. Además, a la fecha, el componente más importante del Sistema, la Fiscalía Anticorrupción, no cuenta con un fiscal nombrado.
Nicaragua	2002	No. La Oficina de Ética Pública depende directamente de la Presidencia de la República de Nicaragua.
Panamá	2004	No. La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción anida en el Ministerio de la Presidencia de Panamá.
Paraguay	2001, 2002	Sí. Se toma como referencia la creación del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad.
Perú	2002	No. Se toma como referencia la Contraloría General de la República, que pese a contar con el grado máximo de descentralización máximo, aún depende de la nominación por parte del Poder Ejecutivo. No se consideran las Procuradurías Públicas Anticorrupción Descentralizadas por este último

		carácter, así como por su ámbito jurisdiccional local.
República Dominicana	1997	No. Se considera como institución de análisis el Departamento de de Prevención de la Corrupción Administrativa, el que depende de la Procuraduría General de la República de la República Dominicana.
Uruguay	1998	No. Se toma como referencia a la Junta de Transparencia y Ética Pública, que cuenta con independencia técnica mas no jurídica.
Venezuela	2001	Sí. Se toma como referencia la última reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Por una parte, se considera que existe un organismo destinado a combatir la corrupción cuando un Estado nacional cuenta con una institución facultada específica y explícitamente –a título de la ley orgánica o general que les da cuerpo— para sancionar a servidores públicos por faltas relacionadas con el deber administrativo y la hacienda pública. No se presupone que la existencia de una institución de procuración de justicia desempeñe dichas funciones; se considera para tal materia lo estipulado por reformas concretas. De tal forma, se construyó una variable dicotómica con base en dichas reformas, siempre y cuando hayan sido elaboradas a nivel de ley general u orgánica, no secundaria o procedimental. Cuando a la creación de dicho ente sucedió la creación de un organismo independiente para combatir la corrupción, se tomó como referencia dicho organismo, y no la reforma del ya instituido.

Por otra parte, se generó una segunda variable dicotómica a partir de la naturaleza jurídica del ente tomando como criterio la posesión de personalidad jurídica propia, es decir, independencia de orden constitucional, y no condiciones administrativas componentes más no definitorias, como contar con patrimonio propio, independencia funcional o de criterio. En resumen, la segunda variable captura la dimensión de “independencia política”.

- 2) Variables procedentes del trabajo realizado por el Doctor Víctor Mauricio Castañeda, *Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes*, que fue publicado en la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 2016. En dicho trabajo, uno de los más completos y precisos hasta la fecha, se presentan como variables relevantes particularmente dos: el nivel educativo de la población y la independencia del aparato judicial. Ambas variables fueron incluidas en este estudio, además de otras variables relevantes en el estudio del Doctor Castañeda, como el ingreso y la densidad poblacional.

- 3) Variables teórico-exploratorias procedentes de las observaciones hechas a lo largo de los capítulos 1 y 2. Estas variables pretenden capturar un grupo más amplio de dimensiones en las cuáles se enmarca el fenómeno de la corrupción, como es la existencia de espacios de oportunidad para la corrupción presentados por una burocratización excesiva, la existencia de demasiados impuestos y trámites, así como la incidencia del crimen organizado y el nivel de desigualdad en el ingreso.

Es importante señalar que las fuentes de información tenían un importante número de valores perdidos, lo que a la postre reduce la calidad de las estimaciones. Para intentar corregir estos huecos, se utilizaron tres métodos:

- 1) El más sencillo, que fue ubicar fuentes de información secundarias. Este fue el caso, por ejemplo, de Venezuela en el indicador de pobreza. Para completar la serie del Banco Mundial, la cual llegaba sólo hasta 2006, se utilizó información proporcionada por la Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Simón Bolívar, recolectada en la Encuesta de Condiciones de Vida 2015 y de otras fuentes (Universidad Simón Bolívar, 2015).

- 2) Ante la presencia de valores perdidos en varias series de tiempo que presentaban un comportamiento aparentemente lineal, se optó por reemplazar los casos perdidos mediante el método de estimación de tendencia lineal al punto. Pese a que este método se debe utilizar de forma cauta pues el supuesto de linealidad es un riesgo heurístico, se consideró el mejor método, toda vez que la opción de media o mediana de la serie o de casos adyacentes habría creado series inconsistentes.

- 3) Cuando los casos en los que los valores reemplazados arrojaban valores negativos, como en la serie de pobreza extrema en la que algunos países carecían del valor para 2015 pero cuyos valores en la recta final de la serie era muy bajo, se reemplazó el valor negativo (no puede haber pobreza extrema negativa) por el último valor conocido, es decir, 2014.

3.2 Resultados

3.2.1 *El modelo original*

Al llevar a cabo una regresión múltiple con las dos variables transformadas y después de reemplazar valores perdidos, se obtuvieron los siguientes resultados con todas las variables:

Índice de Percepción de la Corrupción:

Resumen del modelo^b

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	.948 ^a	.899	.891	.46070

ANOVA^a

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	441.125	18	24.507	115.468	.000 ^b
	Residuo	49.452	233	.212		
	Total	490.577	251			

Índice de Control de la Corrupción:

Resumen del modelo^b

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	.956 ^a	.913	.906	.21062956

ANOVA^a

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	108.674	18	6.037	136.087	.000 ^b
	Residuo	10.337	233	.044		
	Total	119.011	251			

En ambos casos queda demostrada la significancia conjunta del modelo. No obstante, el valor de R^2 como se notó con anterioridad, es demasiado elevado. Al revisar los coeficientes t y su significancia veremos que existe una fuerte presencia de multicolinealidad:

Índice de Percepción de la Corrupción:

Modelo		Coeficientes ^a		Coeficientes estandarizados Beta	t	Sig.
		Coeficientes no estandarizados B	Error estándar			
1	(Constante)	2.753	.907		3.034	.003
	PIB per cápita a precios constantes de 2011 dólar internacional	8.860E-6	.000	.031	.677	.499
	Densidad poblacional	.001	.001	.036	.870	.385
	Tasa de desempleo abierto	.021	.011	.055	1.860	.064
	Porcentaje debajo del umbral de pobreza extrema (1.9 dólares)	.024	.009	.106	2.694	.008
	Coefficiente de Gini	-.029	.011	-.095	-2.760	.006
	Índice de educación (PNUD)	1.772	.802	.109	2.208	.028
	Índice de transparencia (BM)	.991	.218	.374	4.541	.000
	Libertad de prensa (Freedom House)	-.008	.007	-.083	-1.245	.214
	Independencia judicial (FEM-GCI)	.159	.084	.128	1.902	.058
	Carga regulatoria (FEM-GCI)	-.266	.103	-.114	-2.594	.010
	Confianza en los políticos (FEM-GCI)	.718	.110	.415	6.548	.000
	Incidencia del crimen organizado (FEM-GCI)	.131	.065	.106	2.010	.046
	Promedio de días necesarios para iniciar un negocio (Doing Business-BM)	.002	.001	.055	1.348	.179
	Procedimientos necesarios para iniciar un negocio (Doing Business-BM)	-.069	.015	-.175	-4.618	.000
	Días que toma resolver el cumplimiento de un contrato (Doing Business-BM)	.000	.000	.042	1.216	.225
	Número total de impuestos (Doing Business-BM)	-.005	.002	-.073	-2.690	.008
	Existencia de organismos anticorrupción	-.456	.128	-.098	-3.559	.000
	Independencia de los organismos anticorrupción	.699	.088	.247	7.945	.000

a. Variable dependiente: Índice de Percepción de la Corrupción (TI), retardada

Índice de Control de la Corrupción:

Modelo		Coeficientes ^a		Coeficientes estandarizados Beta	t	Sig.
		Coeficientes no estandarizados B	Error estándar			
1	(Constante)	-.298	.411		-.726	.469
	PIB per cápita a precios constantes de 2011 dólar internacional	1.349E-5	.000	.096	2.274	.024
	Densidad poblacional	-.001	.000	-.080	-2.082	.038
	Tasa de desempleo abierto	.002	.005	.013	.472	.637
	Porcentaje debajo del umbral de pobreza extrema (1.9 dólares)	.010	.004	.084	2.339	.020
	Coefficiente de Gini	-.017	.005	-.111	-3.492	.001
	Índice de educación (PNUD)	.262	.364	.033	.720	.472
	Índice de transparencia (BM)	.481	.099	.368	4.859	.000
	Libertad de prensa (Freedom House)	-.009	.003	-.181	-2.966	.003
	Independencia judicial (FEM-GCI)	.164	.038	.267	4.315	.000
	Carga regulatoria (FEM-GCI)	-.049	.047	-.043	-1.063	.289
	Confianza en los políticos (FEM-GCI)	.178	.050	.209	3.591	.000
	Incidencia del crimen organizado (FEM-GCI)	.048	.030	.079	1.635	.103
	Promedio de días necesarios para iniciar un negocio (Doing Business-BM)	.001	.001	.055	1.476	.141
	Procedimientos necesarios para iniciar un negocio (Doing Business-BM)	-.020	.007	-.104	-2.978	.003
	Días que toma resolver el cumplimiento de un contrato (Doing Business-BM)	.000	.000	.057	1.786	.075
	Número total de impuestos (Doing Business-BM)	-.001	.001	-.029	-1.165	.245
	Existencia de organismos anticorrupción	-.118	.058	-.051	-2.025	.044
	Independencia de los organismos anticorrupción	.291	.040	.209	7.304	.000

a. Variable dependiente: Índice de Control de la Corrupción (BM), retardada

Como se puede apreciar en las tablas anteriores, el modelo cuya base es el Índice de Percepción de la Corrupción tiene un mejor desempeño que el basado en el Índice de Control de la Corrupción. Esto se puede observar en dos condiciones:

- 1) Por un lado, la significancia de la constante. En el caso del Índice de Control de la Corrupción, la constante refiere “corrupción negativa”, algo que no existe. Para continuar con este modelo debería hacerse una regresión al origen, pero dado el número de variables y su naturaleza, esto implicaría aceptar que todas son variables de razón. No lo son.
- 2) Por otro lado, el número de razones t no significativas y el tamaño de los errores estándar hacen de dicho modelo prácticamente inutilizable.

Por ello, a partir de este punto, se trabajará con el Índice de Percepción de la Corrupción solamente.

3.2.2 Modelos segmentados a prueba

A continuación se presentan los resultados segmentados por grupo de variables. Para el caso del grupo de variables institucionales tenemos los siguientes coeficientes:

		Coeficientes ^a				
		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados		
Modelo		B	Error estándar	Beta	t	Sig.
1	(Constante)	3.077	.290		10.603	.000
	Índice de transparencia (BM)	2.487	.153	.938	16.248	.000
	Libertad de prensa (Freedom House)	-.003	.006	-.029	-.499	.619
	Existencia de organismos anticorrupción	.008	.150	.002	.053	.957
	Independencia de los organismos anticorrupción	.822	.101	.291	8.130	.000

a. Variable dependiente: Índice de Percepción de la Corrupción (TI), retardada

Como variables significativas tenemos el nivel de transparencia del gobierno y la independencia de los organismos anticorrupción, con excelentes *p values* y con errores estándar muy bajos.

Para el segundo grupo de variables (del estudio del Doctor Castañeda), tenemos lo siguiente:

Coefficientes^a

Modelo		Coefficients no estandarizados		Coefficients estandarizados		
		B	Error estándar	Beta	t	Sig.
1	(Constante)	-2.099	.474		-4.432	.000
	PIB per cápita a precios constantes de 2011 dólar internacional	1.253E-5	.000	.044	.825	.410
	Densidad poblacional	.000	.001	.017	.473	.636
	Índice de educación (FNUJ)	4.473	.908	.276	4.928	.000
	Independencia judicial (FEM-GCI)	.916	.043	.735	21.308	.000

a. Variable dependiente: Índice de Percepción de la Corrupción (TI), retardada

No de manera sorprendente, se corroboran las observaciones del Doctor Castañeda: la educación y la independencia del poder judicial son factores esenciales para combatir la corrupción. Los errores estándar son igualmente bajos.

Para el tercer grupo de variables tenemos los siguientes coeficientes:

Coefficientes^a

Modelo		Coefficients no estandarizados		Coefficients estandarizados		
		B	Error estándar	Beta	t	Sig.
1	(Constante)	.749	.585		1.279	.202
	Tasa de desempleo abierto	.048	.013	.126	3.754	.000
	Porcentaje debajo del umbral de pobreza extrema (1.9 dólares)	-.011	.010	-.048	-1.060	.290
	Carga regulatoria (FEM-GCI)	-.320	.101	-.137	-3.172	.002
	Coefficiente de Gini	.008	.012	.026	.679	.498
	Confianza en los políticos (FEM-GCI)	1.278	.075	.738	17.122	.000
	Intendencia del crimen organizado (FEM-GCI)	.261	.051	.211	5.143	.000
	Promedio de días necesarios para iniciar un negocio (Doing Business-BM)	.002	.002	.049	.985	.326
	Procedimientos necesarios para iniciar un negocio (Doing Business-BM)	-.062	.019	-.156	-3.327	.001
	Días que tomó resolver el cumplimiento de un contrato (Doing Business-BM)	.000	.000	.066	1.637	.103
	Número total de impuestos (Doing Business-BM)	-.011	.002	-.169	-4.848	.000

a. Variable dependiente: Índice de Percepción de la Corrupción (TI), retardada

Este otro grupo de variables no ha tenido un desempeño óptimo. Se aprecia que las variables de mejor desempeño son desempleo, carga regulatoria, confianza en los políticos, incidencia del crimen organizado, tramitología para iniciar un negocio y número total de impuestos.

3.2.3 Un modelo mínimo exploratorio

Cruzando la información que tenemos, elaboramos la siguiente tabla de significancia:

Variable	Modelo original	Modelo institucional	Modelo Castañeda	Modelo exploratorio
Nivel de transparencia y acceso a la información	X	X		
Libertad de prensa				
Existencia de instituciones anti-corrupción (fiscalías, fuerzas de tarea)	X			
Independencia de las instituciones anti-corrupción	X	X		
Densidad poblacional				
Nivel educativo	X		X	
Independencia judicial			X	
Ingreso				
Desempleo				X
Nivel de pobreza	X			
Carga regulatoria	X			X
Desigualdad en la renta	X			
Confianza en los políticos	X			X
Incidencia del crimen organizado	X			X

El tiempo como factor para hacer negocios				
Tramitología para hacer negocios	X			X
Resolución de contratos				
Carga impositiva	X			X

Al llevar a cabo una regresión con aquellos factores que se presentaron como significativos tanto en la regresión por segmentos como en la regresión global, obtenemos los siguientes resultados:

Coefficientes^a

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
	B	Error estándar	Beta		
1 (Constante)	2.882	.505		5.708	.000
Índice de transparencia (BM)	1.520	.119	.573	12.791	.000
Independencia de los organismos anticorrupción	.596	.081	.211	7.313	.000
Índice de educación (PNUD)	.090	.541	.006	.166	.869
Carga regulatoria (FEM-GCI)	-.437	.081	-.188	-5.381	.000
Confianza en los políticos (FEM-GCI)	.821	.060	.474	13.592	.000
Incidencia del crimen organizado (FEM-GCI)	.069	.039	.055	1.745	.082
Procedimientos necesarios para iniciar un negocio (Doing Business-BM)	-.045	.011	-.113	-3.908	.000
Número total de impuestos (Doing Business-BM)	-.001	.002	-.020	-.773	.440

a. Variable dependiente: Índice de Percepción de la Corrupción (TI), retardada

Aún en este escenario se aprecia un desempeño subóptimo. Eliminando las variables problemáticas, e incluyendo dos variables estadísticamente significativas en los modelos previos (desempleo e independencia del poder judicial), se observa lo siguiente:

Coefficientes^a

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
		B	Error estándar			
1	(Constante)	2.843	.309		9.189	.000
	Índice de transparencia (BM)	1.555	.105	.586	14.773	.000
	Independencia de los organismos anticorrupción	.576	.078	.203	7.395	.000
	Carga regulatoria (FEM-GCI)	-.406	.071	-.174	-5.674	.000
	Confianza en los políticos (FEM-GCI)	.808	.081	.467	9.915	.000
	Procedimientos necesarios para iniciar un negocio (Doing Business-BM)	-.045	.011	-.113	-4.014	.000
	Tasa de desempleo abierto	.020	.009	.054	2.176	.031
	Independencia judicial (FEM-GCI)	.038	.059	.031	.647	.518

a. Variable dependiente: Índice de Percepción de la Corrupción (TI), retardada

La inclusión de la variable desempleo puede ser considerada en el modelo; no obstante, la independencia del poder judicial no resulta estadísticamente significativa. Al quitarla, el desempeño general del modelo mejora, presentando:

Un nivel de ajuste elevado:

Coefficientes^a

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
		B	Error estándar			
1	(Constante)	2.887	.301		9.578	.000
	Índice de transparencia (BM)	1.581	.097	.596	16.235	.000
	Independencia de los organismos anticorrupción	.578	.078	.204	7.442	.000
	Carga regulatoria (FEM-GCI)	-.412	.071	-.177	-5.815	.000
	Confianza en los políticos (FEM-GCI)	.844	.059	.488	14.268	.000
	Procedimientos necesarios para iniciar un negocio (Doing Business-BM)	-.044	.011	-.112	-4.011	.000
	Tasa de desempleo abierto	.021	.009	.057	2.340	.020

a. Variable dependiente: Índice de Percepción de la Corrupción (TI), retardada

Un alto nivel de predicción:

Resumen del modelo^b

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	.937 ^a	.879	.876	.49286

a. Predictores: (Constante), Tasa de desempleo abierto, Procedimientos necesarios para iniciar un negocio (Doing Business-BM), Independencia de los organismos anticorrupción, Confianza en los políticos (FEM-GCI), Carga regulatoria (FEM-GCI), Índice de transparencia (BM)

b. Variable dependiente: Índice de Percepción de la Corrupción (TI), retardada

Significancia estadística conjunta:

ANOVA^a

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	431.063	6	71.844	295.757	.000 ^b
	Residuo	59.514	245	.243		
	Total	490.577	251			

a. Variable dependiente: Índice de Percepción de la Corrupción (TI), retardada

b. Predictores: (Constante), Tasa de desempleo abierto, Procedimientos necesarios para iniciar un negocio (Doing Business-BM), Independencia de los organismos anticorrupción, Confianza en los políticos (FEM-GCI), Carga regulatoria (FEM-GCI), Índice de transparencia (BM)

Residuos estándar pequeños, dentro del margen de aceptabilidad:

Estadísticas de residuos^a

	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	N
Valor pronosticado	1.4800	7.2028	3.5781	1.31049	252
Residuo	-1.36910	1.60878	.00000	.48694	252
Valor pronosticado estándar	-1.601	2.766	.000	1.000	252
Residuo estándar	-2.778	3.264	.000	.988	252

a. Variable dependiente: Índice de Percepción de la Corrupción (TI), retardada

Derivado del estudio anterior, podemos enumerar los determinantes de la corrupción en América Latina, y son cinco:

- 1) El nivel de transparencia del gobierno
- 2) La independencia del poder ejecutivo de las instancias que combaten la corrupción
- 3) La carga regulatoria
- 4) La confianza en los políticos
- 5) La tramitología o la cantidad de pasos que hay que llevar a cabo con funcionarios de ventanilla para iniciar un negocio
- 6) El nivel de desempleo, aunque a una escala menor

En forma funcional, tenemos que:

$$\begin{aligned} \text{Corrupción}AL_{it} &= \beta_{0i} + \beta_1 \text{Transparencia}_{it} + \beta_2 \text{IndependenciaAnticorrupción}_{it} \\ &+ \beta_3 \text{CargaRegulatoria}_{it} + \beta_4 \text{ConfianzaPolíticos}_{it} \\ &+ \beta_5 \text{Tramitología}_{it} + \beta_6 \text{Desempleo}_{it} \end{aligned}$$

Estos resultados se discuten en las conclusiones.

3.3 Dos salvedades metodológicas

Los resultados expresados en este capítulo son de orden exploratorio y deben ser tomados con todas las reservas. Este trabajo de investigación estuvo expuesto a una serie de condiciones que no demeritan pero sí deterioran la calidad de sus resultados. El tiempo disponible fue un factor determinante, pero considérense las siguientes salvedades metodológicas como lo más importante:

- 1) Las bases de datos utilizadas presentaban un importante número de valores perdidos. Se hicieron importantes esfuerzos para conservar la naturaleza de las variables seleccionando cuidadosamente los métodos de reemplazo, pero en trabajos subsecuentes, se recomienda considerar el dedicar una buena parte del tiempo disponible a consolidar una base de datos con los

más altos estándares de precisión. Ello incluye la inclusión de más fuentes de información y la elaboración ex profeso de más variables.

- 2) En esta investigación se hicieron esfuerzos importantes para controlar los aspectos econométricos del trabajo, como el control de autocorrelación, la heteroscedasticidad y multicolinealidad, pero con más tiempo disponible se puede hacer un trabajo mejor. Se sugiere considerar regresiones discontinuas –por ejemplo, para el caso de cambios de metodología como sucedió con el Índice de Percepción de la Corrupción—, modelos autorregresivos y transformaciones logarítmicas.

Conclusiones y recomendaciones de política pública

„Wer mit Ungeheuern kämpft, mag zusehn, dass er nicht dabei zum Ungeheuer wird. Und wenn du lange in einen Abgrund blickst, blickt der Abgrund auch in dich hinein.“ - Friedrich Nietzsche

Conclusiones teóricas generales

Como se ha expuesto en esta breve investigación, existe un consenso bastante amplio sobre qué significa la corrupción, aunque no se puede decir lo mismo de los mecanismos concretos que hacen posible el involucramiento de suficientes agentes como para hablar de síndromes. Como conclusiones teóricas generales se presentan las siguientes:

- 1) Cuando hablamos de corrupción, nos referimos al usufructo privado de bienes públicos o comunes haciendo uso de vacíos legales y en una proporción que contraviene las disposiciones legales y morales de una sociedad determinada.
- 2) Esta violación a los estándares de la legalidad o legitimidad se da en el contexto de las sociedades modernas, lo que hace que la corrupción involucre necesariamente al Estado como entidad encargada de administrar recursos cedidos por los ciudadanos mediante los sistemas de tributación.
- 3) Los seres humanos no son categóricamente distintos unos de otros en términos morales. Aunque existe gradualidad y casos aberrantes, la mayoría de los individuos es proclive a involucrarse en actos de corrupción. La variación en los incentivos, niveles de tolerancia o razones para involucrarse en actividades que violen las normas impone la necesidad no de comprender las motivaciones de los individuos, sino el ambiente en el que se suscitan las desviaciones a las normas sociales.

- 4) Si son los ambientes los responsables de que los individuos sucumban, por una u otra razón, a las tentaciones o presiones que los encaminan hacia la captura ilegítima de recursos, entonces la solución tiene que ver con la arquitectura de las decisiones, lo que implica reformar las instituciones con base en el conocimiento profundo y documentado de las condiciones en que se suscitan las interacciones que desembocan en el surgimiento y proliferación de actos de corrupción.

Recomendaciones de política pública

El modelo presentado al final del Capítulo 3 de este trabajo refleja de varias formas todas las limitaciones que existen en torno al estudio del fenómeno de la corrupción. Pese a que el modelo es una buena representación de los factores más importantes que están asociados estadísticamente con la corrupción, existe aún una gran cantidad de factores que deben ser considerados para poder extraer conclusiones holísticas sobre el tratamiento de la corrupción. El modelo siguiente no representa la tan anhelada panacea, sino un instrumento que debe servir de guía para comenzar a implementar políticas públicas que controlen la corrupción, más no un conjunto exhaustivo de las mismas:

$$\begin{aligned} \text{Corrupción}AL_{it} &= \beta_{0i} + \beta_1 \text{Transparencia}_{it} + \beta_2 \text{IndependenciaAnticorrupción}_{it} \\ &+ \beta_3 \text{CargaRegulatoria}_{it} + \beta_4 \text{ConfianzaPolíticos}_{it} \\ &+ \beta_5 \text{Tramitología}_{it} + \beta_6 \text{Desempleo}_{it} \end{aligned}$$

Lo que en realidad hace este modelo es reforzar recomendaciones previamente establecidas por los organismos internacionales y *tropicalizar* su contexto de aplicación. No obstante, en virtud de su solidez estadística, se pueden llevar a cabo cuatro recomendaciones sobre la clase de intervenciones de política pública a priorizar, a reserva de que se elaboren estudios más completos. Estas recomendaciones son:

- 1) En los años por venir, será fundamental que las 18 democracias de América Latina estudiadas en este trabajo de investigación se aboquen a incrementar los niveles de transparencia gubernamental. Cuando instituciones del ámbito gubernamental reservan información sobre contratos que han estado en medio de tramas de corrupción y no hay ninguna forma de atacar una resolución de tal magnitud, no se puede decir que exista transparencia. Parte de este compromiso debe incluir la adopción de Tecnologías de la Información destinadas a ofrecer a la ciudadanía acceso total a la información gubernamental, especialmente a contrataciones y erogaciones.

La literatura reciente acerca de la relación entre los niveles de transparencia y los niveles de corrupción ha sido poco consistente en establecer una correlación suficientemente fuerte entre ambas variables. Sin embargo, el uso de métodos de medición más heterodoxos ha permitido identificar intervenciones exitosas. Por ejemplo, Luca Etter pudo medir el avance de la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva en los niveles de corrupción en Perú mediante el pretratamiento con el método de balanceo entrópico y la creación de grupos sintéticos de control, lo que le permitió llegar a una importante conclusión acerca de la relación entre transparencia y corrupción: ésta sólo es efectiva si está acompañada de mecanismos de control que habiliten a la sociedad y a los tomadores de decisiones para sancionar los actos de corrupción (Etter, 2014:60). La transparencia es una condición que permite reducir el costo de la información necesaria para detectar actos de corrupción.

- 2) También será esencial que se refuercen las instituciones encargadas de perseguir y castigar actos de corrupción con una condición esencial: la independencia del Poder Ejecutivo. Pocos funcionarios estarán dispuestos a sacrificar largas carreras en el servicio público o poner en riesgo otros intereses al fiscalizar a sus empleadores.

Un buen ejemplo de aplicación de este principio es el expuesto en el Capítulo 2 como el llamado modelo universal de comisión anticorrupción, la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC por sus siglas en inglés), creada por el gobierno de Hong Kong en 1974. Varios investigadores de Transparencia Internacional, incluyendo a Michael Wiehen y Peter Rooke, han señalado que este modelo tiene dos ventajas esenciales en su aplicación: sus amplias capacidades jurídicas y su nutrido personal (Pope & Vogl, 2000:7).

- 3) Para reducir la incidencia de la corrupción, los países de América Latina deben reducir los espacios de oportunidad para que ésta se dé. En tal virtud, será esencial que las nuevas administraciones dediquen recursos y presupuesto a reducir la carga regulatoria de forma selectiva, de forma tal que el control ejercido por el aparato estatal vigile eficientemente los intereses colectivos y el interés nacional sin crear aduanas cuya única función es el enriquecimiento de ciertos grupos políticos. De igual forma, se deben simplificar los regímenes fiscales para evitar la dispersión de la administración tributaria, lo que habilita a algunos agentes para ejercer un poder discrecional que frecuentemente es usado para el beneficio privado.

La evidencia reciente sugiere que este mecanismo opera de forma bastante sencilla: existe una fuerte correlación entre el tiempo que ocupan los funcionarios para manejar regulaciones, inspecciones y licencias y su participación en esquemas de soborno y cohecho (Clarke, 2013:10). La implementación de una política pública integral, indudablemente, debe incluir una reforma institucional en la que se reduzca a su mínima expresión la exposición de la burocracia a procedimientos regulatorios.

- 4) Finalmente, y sólo en relación con los resultados de esta investigación, deberá reconstruirse la mística del servicio público. Cuando no existe confianza en los políticos, es difícil que un ciudadano se sienta suficientemente arropado ante el abuso o la extorsión de un funcionario de ventanilla o de un funcionario medio si cree que todo ello puede ser una trama

de mandos superiores. Parte de controlar la corrupción parte de empoderar a los ciudadanos, y parte de hacer eso implica hacerlos sentir empoderados.

Como lo afirman Stephen Morris y Joseph Klesner, “el análisis de la corrupción política, especialmente en países donde la corrupción es endémica, sugiere que existe un círculo vicioso en el que la corrupción genera un clima de desconfianza que, a su vez, alimenta la corrupción. Además de magnificar el nivel percibido y el alcance de la corrupción, este equilibrio [perverso] socava potencialmente los esfuerzos para combatir la corrupción basados en el involucramiento de los ciudadanos y en las demandas sociales de rendición de cuentas” (Morris & Klesner, 2010:1278).

Bibliografía

- Ahmad, Naved (2004), "Corruption and Competition in Bureaucracy: A Cross-country Analysis", *Pakistan Economic and Social Review*, Vol. 42 No. 1, Universidad del Punyab, Pakistán.
- Al-Marhubi, Fahim (2000), "Corruption and Inflation", *Economics Letters*, Vol. 66 No. 2, Elsevier.
- Amundsen, Inge (1999), "Political Corruption: An Introduction to the Issues", documento de trabajo, *Chr. Michelsen Institute for Development Studies and Human Rights*, Noruega.
- Ares, Macarena & Enrique Hernández (2016), "The Corrosive Effect of Corruption on Trust in Politicians: Evidence from a Natural Experiment" [documento de investigación obtenido el 23 de marzo de 2017 de *Social Science Research Network* en la dirección https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2780621&download=yes]
- Ariely, Dan (2008), *Predictably Irrational. The Hidden Forces That Shape our Decisions*, Harper Collins, Estados Unidos.
- (2012), *The Honest Truth about Dishonesty*, HarperCollins, Estados Unidos.
- Arjona Trujillo, Ana María (2002), "La corrupción política, una revisión de la literatura", Documento de trabajo, *Serie de economía 04*, Universidad Carlos III de Madrid, España.
- Atkinson, Michael & Maureen Mancuso, (1991), "Conflict of Interest in Britain and the United States: An Institutional Argument", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 16, Núm. 4., Wiley, Estados Unidos.
- Azfar, Omar & Young Lee & Anand Swamy (2001), "The Causes and Consequences of Corruption", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 573, Sage Publications, California, Estados Unidos.
- Banco Mundial (2007), "A decade measuring the quality of governance", Washington, The World Bank Group.

- Becker Gary S. & George J. Stigler (1974), “Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers”, *The Journal of Legal Studies*, Vol. 3 No. 1, The University of Chicago Press, Estados Unidos.
- Brollo, Fernanda (2009), “Why Do Voters Punish Corrupt Politicians? Evidence from the Brazilian Anti-Corruption Program”, Departamento de Economía, Universidad de Warwick, Reino Unido.
- Casar, María Amparo (2015), *Anatomía de la corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México.
- Castañeda Víctor Mauricio (2016), “Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LXI, No. 227, mayo-agosto, pp. 103-136. UNAM.
- Clarke, George R.G. (2013), “Does over-regulation lead to corruption?” (borrador), Texas A&M International University.
- Dahlström, Carl & Victor Lapuente & Jan Teorell (2012), “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption”, *Political Research Quarterly*, Vol. 65 No. 3, Universidad de Utah, Estados Unidos.
- Doucouliafos, Hristos & Mehmet Ali Ulubaşoğlu (2008), “Democracy and Economic Growth: A Meta-Analysis”, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 1, Midwest Political Science Association, Estados Unidos.
- Etter, Luca (2014), “Can Transparency Reduce Corruption?”, trabajo de investigación preparado para la conferencia *Doing Business*, llevada a cabo en la Universidad de Georgetown, en Washington, DC, Estados Unidos.
- Fleming Peter y Stelios Zyglidopoulos (2005), “The Escalation of Deception in Organizations” (borrador), Universidad de Cambridge, Reino Unido.
- Forbes (2016), “Corrupción cuesta 9% del PIB a México” [página de la revista Forbes consultada el 23 de febrero de 2017 en la dirección <http://www.forbes.com.mx/corrupcion-cuesta-9-del-pib-a-mexico/#gs.2pbh3Aw>].

- García, Samuel (2017), “Huachicoleros y la ‘ordeña’ de Pemex”, editorial de opinión publicada en el periódico de circulación nacional El Universal el 10 de mayo de 2017. [Consultado en versión electrónica el 11 de julio de 2017 en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/samuel-garcia/cartera/2017/05/10/huachicoleros-y-la-ordena-de-pemex>]
- Global Financial Integrity (2012), “Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012” [consultado el 23 de febrero de 2017 en el sitio <http://www.gfintegrity.org/report/2014-global-report-illicit-financial-flows-from-developing-countries-2003-2012/>]
- Gottschalk, Petter (2012), “Rotten Apples versus Rotten Barrels in White Collar Crime: A Qualitative Analysis of White Collar Offenders in Norway”, *International Journal of Criminal Justice Sciences*, Vol. 7 No. 2.
- Heidenheimer, Arnold (1989), “Perspectives on the Perception of Corruption”, en A. Heidenheimer, M. Johnston y V. LeVine (editores), *Political Corruption: A Handbook*, Transaction, Nueva Jersey, Estados Unidos.
- Heilbrunn, John R. (2004), “Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?”, World Bank Institute, Washington, Estados Unidos.
- Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, Connecticut, Estados Unidos.
- Ingraham, Patricia W. (1987), “Toward More Systematic Consideration of Policy Design”, *Policy Studies Journal*, 15 (4), 611-628.
- Ionescu, Luminita (2013), “The Corrosive Effects of Corruption on Political Trust”, *Economics, Management and Financial Markets*, Vol. 8, No. 1, Nueva York, Estados Unidos.
- Jelmayer, Rogerio (2016), “Brazil’s Car Wash Investigation Sends Evidence to Supreme Court”, *The Wall Street Journal* del 28 de marzo [consultado el 8 de noviembre de 2016 en la dirección <http://www.wsj.com/articles/brazils-car-wash-investigation-sends-evidence-to-supreme-court-1459203245>].

- Kaufmann, David (2000), "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica", en *Revista Perspectivas*, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Vol. 3, Núm 2.
- Kumar, Tarun (2012), "Corruption in Administration: Evaluating the Kautilyan Antecedents", boletín de difusión del *Instituto para los Estudios y el Análisis de la Defensa*, Gobierno de la India.
- Lambsdorff Johann G. & Günther G. Schulze (2015), "What Can We Know About Corruption?", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, De Gruyter Oldenbourg, Alemania.
- Lastiri, Diana (2017), "Avala Corte que 3de3 de funcionarios sea pública", periódico El Universal de fecha 14 de junio de 2017. [Consultado el 14 de julio de 2017 en la dirección <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/06/14/avala-corte-que-3de3-de-funcionarios-sea-publica>]
- Leahy, Joe (2016), "What is the Petrobras scandal that is engulfing Brazil?", *Financial Times* del 31 de marzo [consultado el 8 de noviembre de 2016 en la dirección <https://www.ft.com/content/6e8b0e28-f728-11e5-803c-d27c7117d132>]
- Ley3de3 (2016), Sitio oficial de la iniciativa Ley3de3, consultado el 13 de julio de 2017 en la dirección <http://ley3de3.mx/es/>.
- Mauro, Paolo (1996), "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure", Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional WP/96/98, Estados Unidos.
- Miller, William (2001), *A Culture of Corruption: Coping with Government in Post-communist Europe*, Universidad Central Europea, Budapest, Hungría.
- Mo, Pak Hung (2001), "Corruption and Economic Growth", *Journal of Comparative Economics*, The Association for Comparative Economic Studies, Estados Unidos.
- Morris D. Stephen & Joseph L. Klesner (2010), "Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico", *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 10, Sage, Estados Unidos.

- Negin, Vahideh & Zakariah Abd Rashid & Hesam Nikopour (2010), "The Causal Relationship Between Corruption and Poverty: A Panel Data Analysis", *Munich Personal RePEc Archive*, Alemania.
- Nelken, David & Michael Levi (1996), "The Corruption of Politics and the Politics of Corruption: An Overview", *Journal of Law and Society*, Vol. 23, No. 1, Cardiff University, Reino Unido.
- Nielsen, Richard P. (2003), "Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform", *Journal of Business Ethics*, Vol. 42, No. 2, Springer, Estados Unidos.
- OCDE (2011), "Anti-corruption Policy and Integrity Training", seminario de expertos ofrecido a funcionarios de varios países de Europa central, Vilna, Lituania.
- (2013), "Ethics Training for Public Officials", Unión Europea.
- Olken, Benjamin (2007), "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *Journal of Political Economy*, Vol. 115, No. 2, The University of Chicago Press, Estados Unidos.
- Olken, Benjamin A. & Rohini Pande (2012), "Corruption in Developing Countries", *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab's Governance Initiative*, Department for International Development, Gobierno del Reino Unido.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Pedersen, Karin H. & Lars Johannsen (2008), *Corruption: Commonality, Causes and Consequences. Comparing 15 ex-communist countries*, documento de trabajo de la 13ª reunión anual de la Red de Instituciones y Escuelas de Administración Pública de Europa Central y del Este.
- Pope, Jeremy & Frank Vogl (2000), "Making Anticorruption Agencies More Effective", *Finance & Development*, Fondo Monetario Internacional.
- Przeworski, Adam & Henry Teune (1970), *The logic of comparative social inquiry*, Nueva York, Wiley.
- Puentes Riaño, Astrid (2017), "Tsunami de Odebrecht: ¿a recuperar el interés público o sólo el dinero?", periódico El País del 16 de febrero [consultado el

23 de febrero de 2017 en la dirección http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/16/actualidad/1487272037_782885.html].

Rauch, James & Peter Evans (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 75 No. 1, Elsevier, Estados Unidos.

Shepsle, Kenneth A. & Bonchek, Mark S. (2005), *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, Taurus-CIDE, México.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Madrid: Ariel, pp 35-125.

Tanzi, Vito (1998), "Corruption Around the World. Causes, consequences, scope and cures", documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional, Vol. 45 No. 4, Estados Unidos.

The Economist (2017), "Reporte del Índice de Democracia 2016", Unidad de Inteligencia. [Disponible en el vínculo <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>]

Theobald, Robin (1999), "So What Really Is the Problem about Corruption?", *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, Taylor & Francis, Estados Unidos.

Transparencia Internacional (2009), "Guía de lenguaje claro sobre lucha contra corrupción", documento editado por la Secretaria General del organismo, Berlín, Alemania [disponible en <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>]

----- (2012), "Índice de Percepción de la Corrupción 2012. Nota técnica sobre metodología" [consultada el 30 de julio de 2017 en el sitio https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012_CPITechnicalMethodologyNote_EMBARGO_ES.pdf]

Sutherland, Edwin (1939), *Principles of Criminology*, Philadelphia J.B. Lippincott Company, Chicago, Estados Unidos.

Universidad Simón Bolívar (2015), "Encuesta Sobre Condiciones de Vida 2014" [documento consultado el 29 de julio de 2017 en la dirección

https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012_CPITechnicalMethodologyNote_EMBARGO_ES.pdf

Ugur, Mehmet (2014), “Corruption’s Direct Effects on Per-Capita Income Growth: A Meta-Analysis”, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 28 No. 3, Universidad de Greenwich, Reino Unido.

UNDP (2016), “Human Development Report 2016”. [Disponible en el sitio: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf]

UNODC (1999) [United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention], “Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption”, Vienna, Austria.

----- (2004), *United Nations Convention Against Corruption*, Vienna, Austria.

----- (2013), “Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: algunos insumos para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción desde la experiencia de América Latina”, Panamá.

----- (2017), “Best Practices in the Fight Against Corruption”, compendio de documentos de trabajo [consultado el 18 de julio de 2017 en el sitio <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/best-practices-in-the-fight-against-corruption.html>]

USAID (2006), *Corruption Assessment Handbook (borrador)*, Washington, Estados Unidos.

Anexos

Los anexos de esta investigación son presentados concurrentemente en medios digitales, toda vez que se conforman por bases de datos en formato de Excel y de SPSS cuya extensión hace impráctico capturarlos en un documento de esta naturaleza.

Para consultar los anexos en línea, visite:

http://www.mediafire.com/file/xh55w9d84njorct/AntonioVillalpando_MPPC_DB.zip