



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA MÉXICO

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
XII Promoción 2014-2016

Corrupción gubernamental en México 2011 – 2013: los factores que favorecen una menor práctica del soborno para acceder a bienes y servicios públicos

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Irasema del Carmen Guzmán Orozco

Directores de Tesis:

Dr. Mauricio Iván Dussauge Laguna

Dra. Irma Méndez de Hoyos

Lectores:

Dra. María del Carmen Pardo López

Dr. Nicolás Loza Otero

Seminario de Tesis: Política, comportamiento instituciones y actitudes

Línea de investigación: Procesos políticos, representación y democracia

Ciudad de México. Agosto de 2016

Investigación realizada con el financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
(CONACYT)

Resumen

El soborno, como un subtipo de corrupción gubernamental, en el acceso a bienes y servicios públicos es una práctica que tiene graves efectos en la gobernabilidad, en la economía y en aspectos sociales. En México, las mediciones disponibles muestran que las entidades federativas obtienen distintos niveles de prevalencia de soborno en la evaluación de ciertos trámites gubernamentales. El objetivo de este estudio es conocer qué factores y condiciones favorecen una menor práctica del soborno en las entidades federativas. La literatura predominante sobre corrupción gubernamental ha estudiado que los instrumentos enfocados hacia la burocracia son fundamentales para reducir la corrupción y, por tanto, el soborno. No obstante, este estudio encontró que no todos los controles e incentivos hacia la administración pública reducen este problema y que, además, son determinantes aquellos instrumentos hacia la contraparte en un acto de soborno: los usuarios de un servicio público, quienes también pueden ser corruptos o víctimas en esta práctica.

Palabras clave: corrupción gubernamental, soborno, entidades federativas, bienes y servicios, agente-principal, acción colectiva, controles, administración pública, contraparte.

Abstract

Bribery, as a subtype of government corruption, into the access to public goods and services is a practice that has severe effects on governance, economy and social aspects. In Mexico, the available measurements show that the states get different levels of prevalence of bribery in the evaluation of certain government procedures. The aim of this study is to know what factors and conditions favor lower bribery in the states. The prevailing literature on government corruption has studied that instruments focused on the bureaucracy are essential to reduce corruption and therefore bribery. However, this study found that not all controls e incentives to public administration reduce this problem; moreover, it is also determining those instruments to the citizen in an act of bribery: users of public services, who may also be corrupt or victims in this practice.

Key words: government corruption, bribery, federal entities, goods and services, agent - principal, collective action, controls, public administration, citizen.

*A Laura, la mujer más admirable que conozco;
madre y padre en una sola persona; gran confidente;
soporte de mis sueños, proyectos y decisiones.*

A Tomás, mi hermanito.

Una pequeña pero gran familia.

Agradecimientos

Llega el momento de decir gracias a todas esas personas que estuvieron presentes en este proyecto y que con sus valiosos consejos, ánimos y palabras lograron que siempre mirara al frente. La maestría ha sido una de las experiencias más enriquecedoras de mi vida la cual estuvo llena de aprendizajes, preocupaciones, estrés, risas y entusiasmo. El producto final, la tesis, nunca dio un espacio para la calma, se realizó en horas escasas, fue una preocupación constante e investigación continua. Por estas razones, la tesis es el resultado de un gran esfuerzo y es imposible no sentir satisfacción una vez concluida.

Agradezco a Flacso México por haber tenido confianza en mí para realizar mis estudios. El aprendizaje no sólo se limitó a lo académico; trascendió también a lo personal. Me siento orgullosa de formar parte de esta institución generadora de conocimiento. Al personal académico y administrativo de Flacso, extendiendo también mi reconocimiento.

De manera especial, agradezco a los profesores investigadores del seminario “Política: Comportamiento, Instituciones y Actitudes”, por la calidad en la forma de hacer investigación y por las importantes recomendaciones realizadas a este trabajo. Mi gran admiración al Dr. Rodrigo Salazar, Dr. Benjamín Temkin, Dr. Mario Torrico, Dr. Nicolás Loza y Dra. Irma Méndez; sus conocimientos y apoyo fueron fundamentales en el desarrollo de este estudio.

Agradezco a mis directores de tesis, Dr. Mauricio Dussauge y Dra. Irma Méndez por su valiosa orientación. Al Dr. Dussauge por haber confiado en mí desde el primer correo enviado; sus consejos y recomendaciones siempre fueron muy precisos e influyeron de manera sustantiva en reflexiones y cuestionamientos acerca del tema de investigación. Siempre admirable su capacidad de transmitir conocimiento y su disposición. A la Dra. Méndez porque su gran experiencia académica orientó este trabajo. Doy gracias también a la Dra. María del Carmen Pardo y el Dr. Nicolás Loza por haber aceptado ser lectores de esta tesis. Agradezco a Rodrigo Salazar por su apoyo a este trabajo de manera generosa y brillante.

A lo largo de seis trimestres, mis conocimientos y desempeño se fortalecieron gracias a excelentes profesores. A todos ellos, agradezco también las grandes aportaciones a la formación académica recibida.

A mis compañeros de maestría por los grandes momentos vividos: el trabajo compartido, las pláticas en el comedor, las risas en el patio y los momentos de calma en el jardín. De manera especial a Mike, Moni, Adri, Chava, Alex, Jair, Eric, Aleja y Miguel, grandes amigos. A mis compañeros y amigos de la mención de “Políticas Públicas”, hicimos un buen equipo.

Agradezco a mi familia porque siempre me ha apoyado en todo momento. Sin ellos, simplemente no estaría aquí logrando una meta más.

Índice General

Resumen	ii
Abstract	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Índice General	v
Índice de Tablas, Gráficas y Diagramas	vii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
Aspectos teóricos sobre el estudio de la corrupción gubernamental	6
1.1 Estado del arte: una revisión sobre las causas, efectos y mediciones de la corrupción	7
1.1.1 Causas de la corrupción: perspectiva legal, cultural y económica.....	8
1.1.2 La complejidad de medir la corrupción	10
1.1.3 El estudio de la corrupción gubernamental como un problema de relación agente – principal o de acción colectiva.....	12
1.2 Marco teórico. La lógica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.....	20
1.2.1 El soborno como un subtipo de corrupción gubernamental.....	20
1.2.2 El soborno en el acceso a bienes y servicios públicos	22
1.2.3 Del enfoque predominante: Controles - sanciones a servidores públicos y méritos para su profesionalización	27
1.2.4 La transparencia y el acceso a la información	30
1.2.5 La contraparte	31
1.3 Conclusiones	32
CAPÍTULO 2	
Un análisis sobre la práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en México	33
2.1 El gobierno como suministrador de bienes y servicios públicos	34
2.2 Los efectos de la práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en México	35
2.3 México: la medición del soborno en trámites públicos.....	38
2.4 Antecedentes. Los esfuerzos para combatir la corrupción en México.....	42
2.4.1 Ámbito Federal	44
2.4.2 Ámbito Estatal	47

2.5 Definición del problema de investigación.....	53
2.6 Conclusiones	55
CAPÍTULO 3	
Diseño de investigación: variables que explican la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.	57
3.1 Relación de variables	58
3.2 Base de datos.....	60
3.3 Variable dependiente: la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.....	61
3.4 Medición de las variables independientes.....	63
3.4.1 El control interno	63
3.4.2 Sanciones a los servidores públicos	65
3.4.3 La profesionalización de la burocracia	67
3.4.4 Los factores políticos	69
3.4.5 Un gobierno transparente que garantiza el acceso a la información.....	71
3.4.6 La contraparte: el usuario cómplice y el usuario víctima	73
3.5 Conclusiones	76
CAPÍTULO 4	
Resultados: los factores que favorecen una menor práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.	77
4.1 Análisis econométrico.....	77
4.2 Análisis de los resultados.....	78
4.2.1 El análisis de los controles y sanciones a los servidores públicos	80
4.2.2 La importancia de contar con una burocracia profesionalizada y un control político	83
4.2.3 Un gobierno más transparente.....	87
4.2.4 La incorporación de la contraparte en el análisis del soborno	88
4.3 Conclusiones	92
Conclusiones. Implicaciones de política y direcciones para investigación futura	93
Bibliografía	100
Anexos	106

Índice de Tablas, Gráficas y Diagramas

Tablas

Tabla 1.1 Subtipos de corrupción gubernamental	p. 21
Tabla 2.1 Prevalencia de soborno en las entidades federativas (ENCIG)	p. 41
Tabla 2.2 Clasificación por función y controles	p. 46
Tabla 2.3 Control de la corrupción gubernamental y soborno en las agendas de las APE	p. 50
Tabla 2.4 Clasificación de la práctica del soborno en las entidades federativas	p. 54
Tabla 3.1 Relación de variables	p. 59
Tabla 3.2 Base de datos tipo panel	p. 60
Tabla 3.3 Medición de la variable control interno	p. 64
Tabla 3.4 Medición de la variable sanciones a servidores públicos	p. 66
Tabla 3.5 Medición de la variable burocracia profesionalizada	p. 68
Tabla 3.6 Medición de la variable control político	p. 70
Tabla 3.7 Medición de la variable transparencia	p. 72
Tabla 3.8 Medición de la variable sanciones al usuario cómplice	p. 74
Tabla 4.1 Descripción de las variables	p. 79
Tabla 4.2 Modelo de efectos fijos para medir el impacto de control interno a los servidores públicos en la prevalencia del soborno.	p. 80
Tabla 4.3 Modelo de efectos fijos para medir el impacto de sanciones a los servidores públicos en la prevalencia del soborno.	p. 82
Tabla 4.4 Análisis de componentes principales	p. 83
Tabla 4.5 Prueba KMO	p. 84
Tabla 4.6 Modelo de efectos fijos para medir el impacto de la profesionalización de la burocracia en la prevalencia del soborno.	p. 85
Tabla 4.7 Modelo de efectos fijos para medir el impacto del control político en la prevalencia del soborno.	p. 86
Tabla 4.8 Modelo de efectos fijos para medir el impacto de la transparencia en la prevalencia del soborno.	p. 87
Tabla 4.9 Modelo de efectos fijos para medir el impacto de sanciones al usuario cómplice y denuncias del usuario víctima en la prevalencia del soborno.	p. 89

Gráficos

Gráfico 2.1 Porcentaje del ingreso destinado por familia mexicana al soborno	p. 37
Gráfico 2.2 Frecuencia de soborno en México	p. 39
Gráfico 2.3 Resultados para las entidades federativas en cuanto a la práctica del soborno (INCBG)	p. 40
Gráfico 2.4 Resultados del IPC para los países de América Latina en 2012 - 2015	p. 43
Gráfico 4.1 Intervalos de confianza	p. 91

Diagramas

Diagrama 1.1 Acto de corrupción gubernamental	p. 21
Diagrama 1.2 Escenarios de interacción en un acto de soborno	p. 25
Diagrama 1.3 Acto de soborno	p. 26

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno que se ha posicionado en investigaciones académicas, en las agendas de los organismos internacionales y en los gobiernos como un problema urgente por combatir. La complejidad de entender este fenómeno radica en sus múltiples dimensiones de análisis lo que ha derivado en esfuerzos por conceptualizarlo, medirlo y por tanto, diseñar e implementar instrumentos de política para reducir sus efectos.

Un tipo de corrupción es aquél que acontece en las administraciones públicas y que involucra principalmente a los funcionarios encargados de implementar las políticas. Dentro de esta corrupción gubernamental o burocrática, se identifica una manifestación muy recurrente que implica la participación de al menos dos actores: el soborno. La particularidad de esta práctica es el intercambio de una dádiva para obtener, garantizar o recompensar un comportamiento indebido.

Existen espacios de interacción más proclives a la práctica del soborno ya sea entre dos funcionarios públicos o entre, al menos, un funcionario público y un agente privado. En este contexto, la entrega de bienes y servicios constituye uno de esos espacios donde funcionarios y ciudadanos convergen mediante un proceso administrativo. La cotidianidad de los trámites realizados ante oficinas públicas conlleva el riesgo de que un soborno sea utilizado como moneda de cambio en el suministro u obtención de bienes y servicios públicos. Dado que actuar conforme con el interés público y garantizar el acceso de bienes y servicios a los ciudadanos constituye el elemento sustancial de un gobierno, la práctica del soborno se convierte en una amenaza a la gobernabilidad y al interés público.

Las principales propuestas en los estudios sobre corrupción gubernamental para acotar y reducir este problema están centrados en el diseño institucional, establecimiento de normas e implementación de instrumentos que prevengan, vigilen y sancionen las prácticas corruptas, en este caso el soborno, en las administraciones públicas (Rose-Ackerman; Kaufmann; Evans y Rauch).

Uno de los enfoques predominantes en estas aportaciones es aquel que analiza la corrupción gubernamental como un problema entre el agente y el principal. Este problema ocurre cuando el principal requiere del servicio del agente pero el primero carece de la información necesaria para monitorear su desempeño de manera efectiva. Por lo tanto, se enfatiza la importancia de que los ciudadanos dispongan de mayor información y monitoreen las acciones de los funcionarios públicos para detectar posibles conductas corruptas y prácticas de soborno. Desde esta perspectiva, las principales recomendaciones se basan en que los gobiernos implementen estrategias anticorrupción relacionadas con mecanismos de control e incentivos hacia los servidores públicos, quienes son más propensos a corromperse.

No obstante, nuevos estudios han sugerido que estas transformaciones institucionales no se reflejan siempre en resultados apremiantes en cuanto a la reducción de la corrupción debido a que las propuestas están basadas en fundamentos teóricos erróneos (Rothstein; Bäck y Hadenious). En aquellos países donde la corrupción es la norma, los principales no siempre tienen interés en vigilar las acciones de los funcionarios ya que ellos también son objeto de conductas corruptas. La importancia de este enfoque radica en el análisis de la corrupción como un problema de acción colectiva donde la confianza es el principal factor explicativo ya que la población tiende a cooperar hacia el bien común.

A partir de estos enfoques teóricos, esta investigación detecta vacíos en la literatura sobre corrupción gubernamental. Primero, las propuestas se concentran en un fortalecimiento de un sistema de control anticorrupción para prevenir, detectar y sancionar las acciones corruptas de los servidores públicos. Sin embargo, la literatura se encuentra muy limitada en el estudio de la contraparte. Segundo, el debate sobre las causas de la corrupción gubernamental, el análisis de los efectos de las medidas implementadas así como las recomendaciones de instrumentos están centrados usualmente en los gobiernos centrales dejando fuera de los estudios a los gobiernos locales.

Por lo tanto, esta investigación asume que existe una contraparte en un acto de soborno el cual puede ser cómplice o víctima. El cómplice es aquel usuario que acude a solicitar un bien o servicio público mediante el trámite correspondiente pero prefiere optar por una alternativa más fácil que es la de sobornar a un burócrata para modificar su

conducta obteniendo un acceso privilegiado o recursos bajo su control. La víctima es aquel usuario que acude a solicitar un bien o servicio público mediante el trámite correspondiente pero se le exige un soborno para que el proceso sea agilizado o se le pueda otorgar el servicio solicitado que le corresponde por obligación.

En México, las mediciones que aproximan a conocer los niveles de soborno en las entidades federativas están basadas en encuestas realizadas a los ciudadanos para conocer si éstos han incurrido en esta práctica al realizar trámites públicos en dependencias gubernamentales. El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) muestra durante cinco ediciones -2001, 2003, 2005, 2007, 2010 – que existen entidades que tienen una menor prevalencia de soborno que otras. Además, existe también una variación en el tiempo, es decir, existen entidades que no se comportan de la misma manera durante un determinado periodo ya que han escalado o descendido en los valores obtenidos.

De manera paralela, en las entidades federativas de México se han constituido paulatinamente instituciones, normas e instrumentos que buscan ejercer las acciones de vigilancia, control y sanción de conductas ilícitas por parte de los servidores públicos -en las que se pueden insertar actos de soborno-. Existen organizaciones al interior de las administraciones públicas estatales encargadas de fortalecer los controles hacia funcionarios e instrumentos jurídicos establecidos que plantean las posibles sanciones administrativas y penales ante este tipo de actos. De igual manera, cada administración gubernamental sexenal implementa, con base en sus planes de gobierno, acciones y estrategias para combatir estas prácticas.

Las variaciones entre países, gobiernos o regiones en cuanto a niveles de corrupción y soborno han sido objeto de numerosas investigaciones en las cuales se han analizado una serie de factores que determinan esta variación sobre todo para ofrecer evidencia de aquellos que causan menores niveles de corrupción y de soborno (Transparencia Internacional, Banco Mundial). Por lo tanto, este estudio identifica un problema de investigación que resulta real, relevante y pertinente: existen factores y condiciones inherentes a las entidades federativas en México que determinan la variación en los niveles de prevalencia de soborno para acceder a bienes y servicios públicos.

El objetivo general de esta investigación es ofrecer explicaciones acerca de cuáles son esos factores y condiciones que determinan que unas entidades federativas presenten menores niveles de soborno que otras en México. Los objetivos específicos de este estudio son establecer la importancia de contar con mayores especificaciones sobre el concepto de corrupción gubernamental para identificar el soborno como un subtipo; someter a prueba aquellos factores explicativos derivados del enfoque predominante en los estudios sobre corrupción; y complementar este enfoque a partir de los vacíos teóricos identificados.

La pregunta que guía esta investigación es la siguiente: ¿Qué factores y condiciones favorecen una menor práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en las entidades federativas de México? Las hipótesis que plantea este estudio establecen que 1) el control interno, 2) la implementación altas sanciones a servidores públicos, 3) la profesionalización de la burocracia y 4) el control político son factores que constituyen instrumentos relacionados con costos e incentivos a los servidores públicos como lo analiza el enfoque de la relación agente-principal y, por tanto, favorecen una menor prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos. Una hipótesis subsecuente, en este mismo enfoque, es que la transparencia y el acceso a la información son indispensables para un control más efectivo de la corrupción y ocasiona una menor prevalencia del soborno. Dado que los controles hacia la contraparte han sido poco explorados, una última hipótesis es que las altas sanciones hacia el usuario cómplice y las denuncias de los usuarios víctimas impactan también en una menor práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

Mediante un análisis empírico que somete a prueba a estas hipótesis, se realizó un análisis econométrico que incorporó observaciones para las 32 entidades federativas de la República Mexicana en dos años específicos: 2011 y 2013. Los resultados obtenidos apuntan a que un sistema de sanciones efectivo hacia los implicados en un soborno, tanto servidores públicos como particulares, al igual que las denuncias como un instrumento de incidencia ciudadana determinan que exista una menor práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en las entidades federativas de México.

Esta tesis se encuentra organizada de la siguiente manera. En el primer capítulo se tratan los aspectos teóricos y está dividido en dos secciones. La primera sección es un recorrido por literatura revisada. Para ello, se ofrecen los principales enfoques teóricos que han estudiado las causas de la corrupción gubernamental, las mediciones disponibles de este fenómeno y los enfoques teóricos que analizan las propuestas para enfrentarla. En la segunda sección, con base en la revisión de la literatura y en los vacíos identificados, este estudio parte de supuestos teóricos que se reflejan en el establecimiento de las relaciones causales para respuestas al problema de investigación.

El segundo capítulo trata de mostrar el problema que originó este estudio y se encuentra seccionado en tres partes. Primero, señalar la importancia de estudiar el suministro de bienes y servicios públicos para analizar cuáles son los efectos que tiene el soborno en este espacio. Segundo, mostrar evidencia empírica sobre los niveles de prevalencia de soborno en las entidades federativas a partir de las mediciones disponibles y por último, describir los antecedentes de cómo funciona la estructura institucional anticorrupción en el ámbito federal y en el ámbito estatal en México.

El tercer capítulo desarrolla la metodología de investigación. Particularmente se explica de qué manera se miden las variables de interés y cuáles son los datos a utilizar. Este apartado explica la operacionalización de la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos y los factores explicativos en el orden de las hipótesis planteadas. En el cuarto capítulo se presentan la evidencia y los hallazgos a partir del análisis empírico realizado. Asimismo, se explica en qué consiste el estudio econométrico a realizar y la importancia de establecer mecanismos causales mediante este tipo de análisis.

Por último, a partir del análisis teórico ofrecido y de los resultados obtenidos, se realizan recomendaciones prácticas sobre las posibles intervenciones gubernamentales en este tema y se someten implicaciones a considerar para investigaciones futuras.

CAPÍTULO 1

Aspectos teóricos sobre el estudio de la corrupción gubernamental

Uno de los grandes desafíos en los estudios sobre corrupción ha sido proporcionar una definición de este término. Transparencia Internacional (1998), por ejemplo, define la corrupción como el abuso del poder público para fines privados. Este es un concepto general que facilita una amplia visión del problema, no obstante, presenta ciertas limitantes ya que no refleja las características multidimensionales del fenómeno ni agota todas las posibles manifestaciones de la corrupción.

Para fines conceptuales, es fundamental hacer una distinción entre corrupción política y corrupción gubernamental. La primera involucra a los tomadores de decisión, es decir, “la corrupción política tiene lugar en los altos niveles del sistema político y es cuando los políticos y agentes de estado autorizados para hacer cumplir la ley en nombre de los ciudadanos son corruptos” (Amundsen, 1997, p. 3). La segunda, denominada corrupción burocrática, se refiere a aquella corrupción que ocurre en la administración pública y que involucra a los servidores públicos que implementan las políticas. Distinguir entre tipos de corrupción implica distinguir también entre sus distintas manifestaciones y tipos de actores e interacciones. Los controles y estrategias anticorrupción a los abusos de nepotismo no podrían ser los mismos que aquellos enfocados al soborno. Ante esta precisión, es importante señalar que la investigación se centrará en el estudio de la corrupción gubernamental la cual es definida por la Agencia de Cooperación Internacional del Reino Unido (2015):

“Este tipo de corrupción involucra a burócratas y personal de la administración pública ya sea en el nivel central o local e implica actos corruptos entre aquellos que implementan las reglas designadas o introducidas por funcionarios de alto nivel. Esta corrupción puede incluir transacciones entre burócratas y agentes privados. Estos agentes pueden demandar pagos extras por la provisión de servicios gubernamentales; realizar rápidos pagos monetarios para expedir procesos burocráticos; o pagar sobornos para permitir acciones que violen reglas y regulaciones. Esta corrupción también incluye interacciones dentro de la burocracia pública como el pago o recepción de sobornos para obtener cargos o asegurar promociones, o el intercambio mutuo de favores” (Rocha y Taxell, 2015, p. 13).

Se utiliza esta definición debido a que proporciona las posibles interacciones entre actores involucrados en prácticas corruptas así como distintas manifestaciones de la corrupción gubernamental.

Este capítulo tiene como objetivo presentar las aproximaciones teóricas sobre el fenómeno de la corrupción y explicar los supuestos que guían esta investigación de los cuales se desprenden las hipótesis que se someterán a prueba. El argumento es que es indispensable establecer precisiones teóricas identificadas a partir de vacíos en la literatura que pueden ofrecer explicaciones sobre la variación en la prevalencia de un subtipo de corrupción gubernamental: el soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

El capítulo se encuentra dividido en dos secciones. La primera parte es el resultado de una revisión de la literatura que incorpora las principales perspectivas que han estudiado el fenómeno de la corrupción con un énfasis en sus causas, mediciones y análisis de las propuestas para enfrentarla. La segunda parte está conformada por el marco teórico de esta investigación que, con base en el estado del arte, explica los supuestos de los que se desprenden las hipótesis de esta investigación.

1.1 Estado del arte: una revisión sobre las causas, efectos y mediciones de la corrupción

En los últimos años, los estudios sobre corrupción han incrementado considerablemente. Fue en la década de los 80 cuando este tema comenzó a tener mayor auge en la agenda de los organismos internacionales y en los análisis de los científicos sociales. Gran parte de estos estudios han ofrecido definiciones del concepto de corrupción para una mejor comprensión del problema. Las distintas conceptualizaciones han contribuido a generar debates centrados principalmente en conocer las causas, los efectos y las mediciones de este fenómeno.

De acuerdo con la literatura revisada, los estudios sobre corrupción pueden agruparse principalmente en tres ejes. En primer lugar, se encuentra la literatura que ha estudiado las causas de este problema. En segundo lugar, se encuentran los análisis que

destacan que existen importantes retos para medir la corrupción. En esta parte, se identifica un debate acerca de la importancia y complejidad de generar mejores mediciones ante la naturaleza clandestina de la corrupción. Por último, se destacan los estudios –identificados en dos corrientes teóricas principales – que han intentado explicar los efectos de las medidas anticorrupción, sus variaciones en determinados contextos y las propuestas para controlar de manera más efectiva este fenómeno. A continuación, se desarrolla una descripción de estos tres ejes que integran el estado del arte.

1.1.1 Causas de la corrupción: perspectiva legal, cultural y económica

Los análisis de los científicos sociales sobre la corrupción han intentado identificar cuáles son las principales causas que conducen a realizar este tipo de prácticas. La atribución de causalidades ha sido estudiada mediante tres perspectivas: legal, cultural y económica.

Primero, se identifican aquellos autores que analizan las causas de la corrupción desde una perspectiva legal. Este enfoque estudia principalmente la alteración de las reglas jurídicas por parte de los servidores públicos. Un acto de corrupción se lleva a cabo en el momento en el que se desvía una conducta de la normatividad y sólo es reconocido si está tipificado como tal. Esto, a su vez, se convierte en una limitante de este enfoque ya que “no todos los actos ilegales son corruptos, ni todo acto aparentemente corrupto es ilegal” (Del Castillo, 2001, p. 379). Los análisis que derivan de esta perspectiva se asocian a la ilegalidad de las acciones de los servidores públicos, al estudio de cómo varían las legislaciones entre determinadas regiones y a la efectividad de la justicia.

Por una parte, Leys (1970) sostiene que una de las causas de la corrupción en los estados es que la policía y los jueces tienden a ser poco eficientes y hasta pueden ser parte de los actos de corrupción. Por otra parte, Tanzi (1998) señala que ciertos niveles de corrupción gubernamental están relacionados con la regulación administrativa ya que la ineficiencia de los procesos puede influir en que los ciudadanos necesiten realizar pagos fuera de la norma para acelerar trámites u obtener servicios.

Esta perspectiva se encuentra muy vinculada al estudio de los niveles de corrupción explicado por factores políticos como las instituciones y el sistema de gobierno. En un estudio, Lederman, Loayza y Soares (2005) muestran evidencia de que la democracia, los sistemas parlamentarios y la estabilidad política están correlacionados con bajos índices de corrupción. De acuerdo con Caciagli (1996), la falta de alternancia de partidos políticos puede disminuir el temor al castigo de los burócratas aunado al hecho de que el poder de nombramiento de algunos cargos genera mayores espacios para la corrupción.

El segundo enfoque consiste en analizar los actos de corrupción desde la perspectiva cultural. Este enfoque de estudio está relacionado con la honestidad y las virtudes de los individuos en una sociedad ya que enfatiza la importancia de analizar las conductas desviadas de las normas sociales.

Heidenheimer (1970) analiza qué tipo de acciones son consideradas corruptas en cada tipo de contexto al tomar en cuenta cuatro factores principales: sistemas tradicionales basados en la familia donde no existe confianza hacia otros individuos e instituciones; sistemas tradicionales basados en el esquema patrón–cliente; sistemas modernos basados en el esquema jefe–seguidor; y sistemas modernos basados en la cultura cívica. Estas clasificaciones resultan en una tipología de corrupción blanca (tolerable), gris (media) y negra (reprobable) que describe distintos niveles de corrupción: “comunidades más cohesionadas suelen tener sistemas políticos más limpios [...]; en estas comunidades la tolerancia con las prácticas corruptas es mínima” (Arjona, 2002, p. 18).

Por último, una de las perspectivas predominantes en los últimos años en el estudio de la corrupción gubernamental es la económica. En este enfoque, las causas de la corrupción están vinculadas con factores como la distribución del ingreso y la estructura del sistema económico. “Diferentes estudios han encontrado que en condiciones de extrema desigualdad y pobreza es más factible que los funcionarios públicos intenten aprovechar al máximo sus cargos para favorecer a sus regiones, amigos y familias” (Arjona, 2002, p. 21). Algunos autores como Ades y Di Tella (1997) y Brunetti y Weder (1998) muestran evidencia sobre la asociación negativa entre niveles de corrupción y mercados competitivos así como niveles de corrupción y economías abiertas.

En suma, estas son las tres perspectivas principales que han estudiado las causas de la corrupción. Los trabajos mencionados nos ofrecen posibles respuestas sobre qué origina la prevalencia de este problema en los gobiernos y regiones. Ante esta situación, se destaca la importancia de contar con mediciones sobre los niveles de corrupción; esto constituye el segundo eje de este apartado.

1.1.2 La complejidad de medir la corrupción

Para conocer las variaciones sobre los niveles de corrupción en distintos contextos, regiones y gobiernos es indispensable contar con indicadores que revelen en qué grado predomina dicho fenómeno. En la literatura revisada existe un debate sobre cómo generar mediciones más eficientes que nos aproximen a conocer cuándo un contexto es menos o más corrupto. La complejidad de medir la corrupción radica en el hecho de que las prácticas corruptas pueden llegar a ser inobservables y por tanto, no se pueden establecer mediciones directas.

A pesar de esta complejidad, las mediciones han evolucionado en los últimos años ya que cuentan con distintos diseños metodológicos que permiten aproximarse a los niveles de corrupción en determinadas regiones. Resulta indispensable disponer de este tipo de indicadores debido a que los resultados proporcionan parámetros sobre el grado del problema social que enfrenta cada gobierno y así diseñar estrategias específicas para enfrentarlo. De este modo, existen principalmente dos alternativas para medir la corrupción: la percepción y las experiencias de los ciudadanos.

Los índices de percepción reflejan sobre todo las opiniones de los individuos con respecto del tema de la corrupción. Estos índices están contruidos mediante encuestas que recopilan los puntos de vista de empresarios, líderes de opinión, analistas y/o expertos acerca de los niveles de corrupción que perciben en ciertas instituciones públicas o en procesos gubernamentales. Por ejemplo, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional es uno de los más recurrentes para el análisis del fenómeno

de la corrupción en los países.¹ Este índice otorga una calificación en una escala entre 0 y 100 donde 0 son mayores niveles de percepción de la corrupción y 100 es un país percibido como menos corrupto.

Los índices sobre experiencias están basados en encuestas relacionadas con las prácticas de los ciudadanos: “se trata de medir las experiencias, la frecuencia o los números de actos de corrupción que los encuestados han tenido que enfrentar” (Hill, Jaimés y Dussauge, 2008, p. 112). Estos índices pueden medir frecuencia o prevalencia de la corrupción. La frecuencia está relacionada con el número de veces que un ciudadano ha incurrido en una práctica corrupta. La tasa de prevalencia indica la proporción de individuos que han participado en un acto de corrupción en un determinado tiempo. Estas encuestas son realizadas a los ciudadanos que realizan trámites de acceso a determinado bien público con el objetivo de tener información acerca del monto del soborno, el propósito del mismo y si éste fue solicitado por el servidor público.

Existe un debate generado en la literatura acerca de los acuerdos y desacuerdos de cómo debería ser medida la corrupción así como de los límites que enfrentan estas mediciones. Treisman (2007) y Weber Abramo (2008) señalan que la corrupción percibida no se correlaciona bien con las actuales experiencias de corrupción y que existe una distancia entre percepción y experiencia la cual varía en los estudios transnacionales. De acuerdo con Heywood y Rose (2014), las percepciones no diferencian entre distintos tipos de corrupción ni la corrupción por sectores lo cual implica un serio sesgo.

Treisman (2007) se pronuncia por generar mediciones que sean más cercanas a las experiencias que a la percepción. Sin embargo, los índices basados en la experiencia pueden presentar un sesgo de respuesta. En el caso de encuestar a los ciudadanos sobre actos de soborno, dado que este hecho no necesariamente implica “que el encuestado sea víctima de un delito o abuso, sino que éste puede tanto proponer el soborno al servidor público, como aceptar entrar en el acto [...], es probable que la respuesta sea influenciada por el sesgo de deseabilidad social” (Uribe, 2014, p. 55).

¹ La última edición de este índice fue la del año 2015. Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2015>

Medir la corrupción no es una tarea sencilla. Es importante partir de la idea de que no existe un indicador único o perfecto. El reto de generar mediciones que se constituyan como un buen aproximado sobre los niveles de corrupción en los países o regiones está aún presente y radica en la importancia de que a partir de ello se podrían diseñar mejores instrumentos de política pública.

1.1.3 El estudio de la corrupción gubernamental como un problema de relación agente – principal o de acción colectiva

Generar mediciones para obtener un aproximado de cuáles son los niveles de corrupción en determinados contextos implica que los resultados no sean los mismos sobre todo cuando se trata de establecer comparaciones transnacionales. Al surgir los estudios sobre corrupción, otro de los debates más presentes ha sido explicar las variaciones en cuanto a niveles de este fenómeno entre regiones.

El tercer eje en la revisión de la literatura está constituido por aquellos estudios que tratan los efectos de las medidas anticorrupción, sus variaciones y las propuestas sugeridas para controlar de manera más efectiva este fenómeno. Este debate se agrupa en dos enfoques teóricos: el estudio de la corrupción gubernamental desde la relación agente - principal y el estudio de este fenómeno como un problema de acción colectiva. El que este fenómeno sea estudiado desde distintas perspectivas implica que las explicaciones sobre por qué unos países o gobiernos son más corruptos que otros incorporen distintos elementos de análisis y diferentes propuestas para contrarrestar sus efectos.

1.1.3.1 Un problema de relación agente – principal

La perspectiva económica ha sido predominante en los estudios de los últimos años. Desde este enfoque, la corrupción no es una forma de conducta innata en los individuos, sino el resultado de interacciones estratégicas entre actores que forman parte de un sistema político y social.

Uno de los trabajos que ha marcado un precedente en los estudios sobre corrupción es el de Susan Rose-Ackerman (1999), cuyo análisis está enfocado en la corrupción que

prevalece en los gobiernos. El argumento principal es que sólo los programas de reforma pueden atacar la corrupción donde ejerce sus peores efectos. Esta investigadora señala que el Estado controla la distribución de bienes y servicios mediante los funcionarios públicos quienes poseen un poder discrecional e identifica el soborno como la unidad de intercambio entre los individuos que participan en un acto de corrupción; en este acto participan el individuo que soborna y el individuo que es sobornado.

Robert Klitgaard (1988) señala que en un acto de corrupción existen tres actores: un principal, un agente y un cliente. Este autor asume que al principal se le atribuye el interés público y esto lo convierte en poseedor de principios (*principled principal*) y que el agente tiene menos devoción al interés público. Este modelo económico sostiene lo siguiente: “el agente actuará corruptamente cuando sus beneficios netos probables de hacerlo superan a los costos netos probables” (Klitgaard, 1988, p. 22). En este análisis de costo-beneficio, el agente es un actor racional que maximiza sus preferencias y decide formar parte de un acto de corrupción cuando sus beneficios son mayores que sus costos.

$$\text{Corrupción} = \text{Monopolio} + \text{Discreción} - \text{Rendición de cuentas}$$

Esta ecuación desarrollada por Klitgaard simplifica los componentes básicos de la corrupción: “la conducta ilícita florece cuando los agentes tienen el poder de monopolio sobre los clientes, cuando los agentes tienen una gran discreción y cuando la rendición de cuentas de los agentes hacia los principales es débil” (Klitgaard, 1988, p. 75). El monopolio y la discreción representan beneficios para el servidor público mientras que la rendición de cuentas representa un costo. Sin embargo, si la rendición de cuentas es mayor al monopolio y la discreción, la corrupción tendrá un signo negativo, es decir, será menor.

Un problema de agente-principal ocurre cuando el principal requiere del servicio del agente pero el primero carece de la información necesaria para monitorear su desempeño de manera efectiva. De acuerdo con Booth (2012), la asimetría de información, que surge debido a que el agente tiene más y mejor información que el principal, crea un desequilibrio entre los dos y es difícil para el principal asegurar el cumplimiento del agente.

El enfoque de la relación agente-principal en los estudios sobre corrupción está fuertemente influida por los trabajos de Rose-Ackerman y Klitgaard centrándose específicamente en aquel tipo de corrupción que ocurre en los gobiernos. El principal interés del análisis desde esta perspectiva es mejorar las asimetrías de información que existen entre el agente y el principal. “Cuando el agente es corrupto, recibe beneficios privados pero genera costos o externalidades negativas para el principal [...], si el principal tiene información acerca de la productividad del agente y las actividades corruptas, puede fácilmente persuadir a actuar como desea” (Klitgaard, 1988, p. 70).

Las investigaciones posteriores a estos estudios pioneros comenzaron a incorporar análisis desde este enfoque para discutir propuestas de las medidas anticorrupción que los gobiernos podrían instrumentar. Por ejemplo, Olken y Pande (2012) realizan un estudio sobre los incentivos que tienen los funcionarios corruptos y sus consecuencias en países en vías de desarrollo. El principal hallazgo de estos autores es que “las interacciones estratégicas entre los funcionarios corruptos afectan el nivel de corrupción reduciendo los sobornos si compiten entre ellos mismos y aumentándolos si múltiples sobornos son requeridos y los funcionarios no pueden coordinarse entre ellos” (Olken y Pande, 2012, p. 506). No obstante, los autores señalan que algunas políticas de largo plazo pueden rebasar los impactos negativos de la corrupción en el corto plazo destacando como principal instrumento las reformas de transparencia como incentivo para un mejor desempeño.

Las propuestas provenientes del agente-principal han derivado en reformas específicas que plantean instrumentos anti-corrupción mediante el fortalecimiento de controles a los servidores públicos. Las principales propuestas se han centrado en un mayor monitoreo por parte de los ciudadanos para acotar los espacios de discrecionalidad de los burócratas mediante la rendición de cuentas y la implementación de instrumentos de transparencia.

Dado que el estudio de la corrupción gubernamental desde esta perspectiva asume que los individuos son racionales y que actúan con base en un análisis costo-beneficio, algunos estudios (Tanzi, 1998; Kaufmann, 1997) han desarrollado propuestas centradas en la implementación de estrategias que aumenten los costos hacia los servidores públicos de participar en un acto de corrupción.

Uno de los incentivos explorados por la literatura es el nivel de salarios de los servidores públicos. Van Rijckeghem y Weder (2001) realizan tres hallazgos: 1) un aumento en la proporción de la administración pública con respecto de un salario industrial de 1 a 2 se asocia con menores niveles de corrupción²; 2) los salarios del servicio civil están altamente correlacionados con la normatividad y calidad de la burocracia y tiene efectos indirectos en la corrupción; y 3) una cuasi erradicación de la corrupción requiere que los burocratas tengan un salario relativo de 3 a 7 veces mayor que un salario industrial.

Otro de los incentivos es el reclutamiento meritocrático de los burócratas. Evans y Rauch (2000) argumentan que la implementación de la promoción interna requiere que las posiciones de las organizaciones de alto nivel estén ocupados por empleados que sean actuales miembros de la función pública. Los autores encuentran, mediante un estudio cuantitativo, que altos valores de un reclutamiento burocrático basado en méritos están asociados con bajos niveles de corrupción.³

Otras propuestas están centradas en el fortalecimiento de los controles anticorrupción; estos controles pueden ser externos e internos. Los controles internos están orientados a prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción en la administración pública (AP) y son implementados por organizaciones que se encuentran dentro o fuera de la AP. Los controles externos son organismos vigilantes fuera de la estructura gubernamental; estos son políticos, judiciales, administrativos y ciudadanos.

La literatura más reciente ha presentado propuestas sobre el fortalecimiento de este último control, el ciudadano. La participación ciudadana dentro de un esquema de control supone una mayor labor de monitoreo y evaluación del desempeño de los servidores públicos. “La sociedad civil ha conseguido especializarse en temas y realiza evaluaciones independientes de la gestión pública para prevenir y controlar actos ilícitos en los procesos de las dependencias de gobierno” (Jaime, Avendaño, y García, 2012, p. 40).

² La muestra para este estudio es de 25 países; la medición de la variable dependiente, niveles de corrupción, es medida con respecto del índice basado en la encuestas de “Political Risk Services”.

³ Evans y Rauch toman una muestra de 35 países en vías de desarrollo. El desempeño burocrático fue medido con base en las siguientes dimensiones: mérito, carrera y salario; para las cuales se realizó un índice.

A partir de esta literatura, el debate sobre qué controles e incentivos podrían ser más eficientes se trasladó de la academia a la agenda de los gobiernos y de los organismos internacionales. Algunos estudios (Person, Rothstein y Teorell, 2013; Rothstein, 2011; Peiffer y Marquette, 2015) argumentan que los organismos internacionales han hecho suyos los planteamientos del agente-principal y por tanto las reformas promovidas en los países están derivadas de las propuestas de esta enfoque.

Por consiguiente, del análisis de la corrupción gubernamental como un problema agente-principal se desprenden las siguientes hipótesis:

- Un mayor monitoreo a los servidores públicos implica menores niveles de corrupción gubernamental.
- Mayor transparencia y rendición de cuentas implica menores niveles de corrupción gubernamental.
- Mayores incentivos y mayores costos a los servidores públicos implica que las prácticas corruptas no se lleven a cabo y por tanto se reduzcan los niveles de corrupción gubernamental.
- La presencia de servidores públicos honestos y éticos implica menores niveles de corrupción gubernamental.

1.1.3.2 Un problema de acción colectiva

Algunos gobiernos han establecido reformas para crear instituciones encargadas de prevenir, controlar y sancionar la corrupción. No obstante, organizaciones como Transparencia Internacional y Banco Mundial muestran en sus mediciones que no todos los resultados son favorables. Es decir, mismas reformas no necesariamente producen mismos resultados en los índices de medición de la corrupción. En este contexto han surgido nuevos estudios que realizan una asociación de los resultados fallidos con los fundamentos teóricos de las reformas anticorrupción. La pregunta que intenta responder esta nueva perspectiva teórica es por qué la corrupción prevalece a pesar del número de esfuerzos para combatirla.

Este nuevo enfoque propone analizar el fenómeno de la corrupción como un problema de acción colectiva.⁴ El supuesto en estos estudios es que los países con mayores niveles de corrupción son países con corrupción sistémica, los cuales revelan características distintas a las analizadas desde el enfoque del agente-principal.

Persson *et al.* (2013) argumentan que las reformas promovidas en la agenda internacional están basadas en caracterizaciones teóricas erróneas. Una de ellas es asumir que los principales requieren de agentes que les rindan cuentas. De acuerdo con estos autores, en regiones con corrupción sistémica, la corrupción es la conducta esperada. “Se debe esperar que las recompensas de la corrupción dependan de cómo otros individuos en la misma sociedad se espere que sean corruptos” (Persson, *et al.*, 2013, p. 450).

Por lo tanto, si el principal actúa también de manera corrupta entonces cuáles serían los incentivos para monitorear al agente. Los autores argumentan que el marco de agente-principal no es un mecanismo útil ya que si la corrupción es la conducta esperada y si el principal tiende a corromperse entonces no hay incentivos para que los actores monitoreen y castiguen. Desde esta perspectiva, las reformas promovidas para reducir los espacios de discrecionalidad del agente no tienen suficiente eco en los resultados para controlar la corrupción ya que los fundamentos teóricos de análisis están diseñados como un problema del agente más no como un problema de acción colectiva.

A partir de este argumento, Bäck y Hadenious (2008), Doig y Riley (1998), Montinola y Jackman (2002) y Sung (2004) coinciden en que en algunos contextos pareciera que las reformas contemporáneas anticorrupción no solamente han fallado para prevenir la persistencia de actividades corruptas, sino que también han creado nuevas oportunidades e incentivos a la corrupción. Peiffer y Marquette (2015) señalan que la confianza y las percepciones acerca del *free-riding* son variables potenciales en la literatura explorada sobre acción colectiva. En los estudios de esta teoría (Ostrom, 1990), los miembros del grupo que sienten que pueden confiar en otros miembros del mismo para

⁴ De acuerdo con Marcur Olson (1965), el supuesto de que los intereses comunes entre los individuos se transforman automáticamente en la organización de grupos y en acciones colectivas, era discutible. Un problema de acción colectiva se presenta cuando los individuos se ven tentados a “aprovecharse” de los esfuerzos de otros, tienen dificultades para coordinarse respecto a múltiples objetivos e incluso pueden tener diferencias de opinión sobre el interés común que deben perseguir.

actuar colectivamente serán más propensos a contribuir al bien público. Por ello, en el estudio de la corrupción como un problema de acción colectiva, Rothstein (2011) argumenta que todos los agentes saben que tenderían a ganar si se reduce la corrupción; pero debido a que no pueden confiar en otros agentes, no hay razón para que se abstengan de incurrir en prácticas corruptas.

Por lo tanto, el estudio de la corrupción gubernamental como un problema de acción colectiva sostiene que las reformas anticorrupción no tendrán los resultados esperados si se parte del supuesto de que los principales están interesados en monitorear al agente. De este análisis se pueden desprender las siguientes hipótesis:

- Las reformas están basadas en fundamentos teóricos erróneos (agente–principal) lo cual implica que no disminuyan los niveles de corrupción en los gobiernos o países, sobre todo en aquellos con corrupción sistémica.
- Los servidores públicos no son los únicos que se corrompen. Los principales no están interesados necesariamente en monitorear al servidor público ya que éste puede actuar también de manera corrupta.
- Si existe una mayor confianza en la sociedad⁵, es probable que existan menores niveles de corrupción ya que la población tiende a cooperar hacia el bien común.

En suma, los enfoques teóricos analizados realizan interesantes aportaciones mediante ciertos factores explicativos a la interrogante de cómo acotar o reducir la corrupción gubernamental. Sin embargo, de manera más específica, estos enfoques no terminan de responder la pregunta de investigación ya que la mayoría de los análisis están centrados al estudio de la corrupción gubernamental y no a las distintas manifestaciones de este problema.

Un primer vacío detectado es que los aportes realizados desde la perspectiva económica por el enfoque del agente-principal han simplificado el concepto de corrupción gubernamental a la interacción entre dos actores: el que soborna y el sobornado. No

⁵ Esta confianza debe ser generalizada. Rothstein (2005) señala que la confianza generalizada refleja un vínculo que las personas comparten a través de una sociedad y en todos los grupos económicos y étnicos, religiones y razas. Lo contrario es la confianza particularizada la cual refleja tensiones sociales, donde cada grupo en una sociedad mira hacia sus propios intereses y pone poca fe en la buena intención de los demás.

obstante, el soborno es sólo un subtipo o manifestación de corrupción gubernamental. Un segundo vacío de la literatura revisada es que las propuestas se concentran en un fortalecimiento institucional y consolidación de un sistema de control anticorrupción para prevenir, detectar y sancionar las conductas corruptas de los servidores públicos. Sin embargo, la literatura se encuentra muy limitada en el estudio de la contraparte, “el enfoque que prevalece en el combate a la corrupción está enfocado en sancionar principalmente la demanda de la corrupción, mientras que la oferta operada por agentes privados ha permanecido completamente fuera del debate” (Jaime, *et al.*, 2012, p. 51).

Por último, el debate sobre las causas de la corrupción gubernamental, la importancia y complejidad de generar mejores mediciones y el análisis de los efectos de las medidas implementadas así como las propuestas establecidas están centrados usualmente en los gobiernos centrales y federales dejando fuera de las observaciones a los gobiernos locales.

En suma, debido a las limitantes que presenta la literatura expuesta en este capítulo sobre corrupción gubernamental, para fines de esta investigación se considerarán los siguientes aspectos:

1. Se considera relevante y pertinente realizar una investigación específica en el nivel gubernamental local. Este tipo de gobiernos demandan otro tipo de explicaciones ya que no siempre cuentan con la misma estructura institucional existente en el nivel central de gobierno.
2. Los estudios sobre los distintos subtipos⁶ de corrupción han sido poco explorados debido a que el concepto de corrupción gubernamental agrupa diferentes manifestaciones; el estudio de un subtipo, el soborno, implica que se analicen causas y mediciones más precisas así como la implementación de instrumentos de política pública más efectivos.
3. Se considera importante realizar ciertas precisiones de los individuos involucrados en un acto de soborno. El enfoque del agente-principal nos dice que los ciudadanos tienen interés en monitorear las acciones del agente, sin embargo, el análisis de la

⁶ Los subtipos de corrupción identificados en la literatura es: soborno, malversación, colusión, fraude, nepotismo, extorsión y pago de facilitación.

acción colectiva menciona que, en países con corrupción sistémica, no hay razones suficientes para monitorear debido a que la corrupción es la conducta esperada. La investigación se ubicará en un punto intermedio: no todos los ciudadanos son honestos ni tienen interés en monitorear y no todos los ciudadanos desean que la corrupción sea una conducta esperada.

Por lo tanto, esta investigación busca aportar elementos a los enfoques teóricos que estudian la corrupción gubernamental mediante un estudio específico de las variaciones que presenta la prevalencia del soborno en el nivel subnacional gubernamental.

1.2 Marco teórico. La lógica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos

Este apartado se centra en analizar y explicar los supuestos que guían esta investigación y de los que se desprenden las hipótesis que se someterán a prueba. Para ello, se hace una precisión de cuáles son los subtipos de corrupción gubernamental. Posteriormente, se establecerán los supuestos que guían esta investigación relacionados específicamente con un subtipo e interacción: el soborno en el acceso a bienes y servicios públicos. Con base en ello, se exponen los factores de los cuales se espera una explicación de la variación de la prevalencia del soborno en estos niveles de gobierno.

1.2.1 El soborno como un subtipo de corrupción gubernamental

Algunos estudios (BID, 2010; Rose-Ackerman, 1999) sobre corrupción gubernamental suponen una interacción entre dos actores para definir un acto de corrupción en el que existe al menos un funcionario público. Sin embargo, esta acción no necesariamente agota el concepto de corrupción gubernamental. Por ejemplo, la corrupción puede ser analizada también en los actos de un solo funcionario que desvía recursos públicos para fines privados. Asimismo, puede darse el caso en el que un acto de corrupción ocurra entre dos o más funcionarios públicos sin necesidad de involucrar a un particular.

Por ello, es importante establecer distinciones entre los subtipos de corrupción gubernamental existentes ya que cada uno requiere de instrumentos distintos de política pública. La siguiente tabla muestra siete categorías cuyas definiciones se retomaron de la Agencia de Cooperación Internacional del Reino Unido (2015).

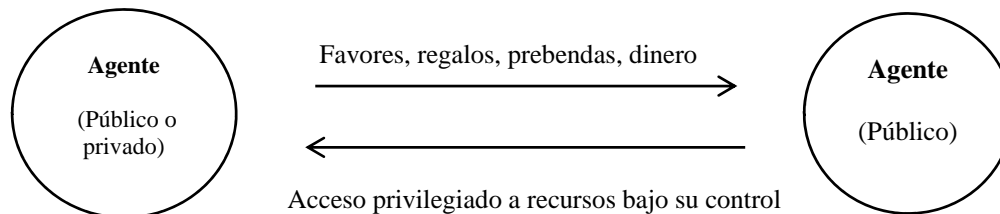
Tabla 1.1 Subtipos de corrupción gubernamental

<i>Subtipos de corrupción</i>	<i>Definición</i>
<i>Cohecho o soborno</i>	Acto de persuadir deshonestamente a alguien para que actúe a favor de uno mediante un pago u otro incentivo. Estos incentivos pueden tomar formas de regalos, préstamos, recompensas y otras ventajas (impuestos, servicios, donaciones, etc.). El uso de sobornos puede conducir a colusión y/extorsión.
<i>Malversación</i>	Robar, desviar o malversar fondos o activos colocados en la confianza de uno o bajo el control de uno. Desde un punto de vista legal, la malversación no necesariamente implica corrupción.
<i>Pago de facilitación</i>	Un pequeño pago realizado para asegurar y acelerar el desempeño de una rutina o acción necesaria a la que el que paga tiene derecho legal o de otro tipo.
<i>Fraude</i>	Acto de engañar a alguien intencionalmente y deshonestamente con el fin de ganar una ventaja injusta e ilegal (financiera, política o de otro tipo)
<i>Colusión</i>	Un arreglo entre dos o más partes diseñado para lograr un propósito inadecuado, incluyendo influencia inapropiadamente a la otra parte.
<i>Extorsión</i>	Acto de perjudicar o amenazar con perjudicar o causar daño, directamente o indirectamente a cualquier parte o propiedad de la parte para influenciar inapropiadamente las acciones de una parte.
<i>Clientelismo y nepotismo</i>	La práctica de nominar a la gente directamente.

Fuente: UK Aid (2015) con información de Johnsnøen (2014) y World Bank (2011)).

Esta categorización de los subtipos de corrupción gubernamental implica al menos la participación de un servidor público pero no necesariamente se requiere la intervención de un particular. De igual manera, esta clasificación implica distintos espacios de interacción entre los actores que son parte de una práctica corrupta. Existen también varios contextos relacionados con la actividad gubernamental en los que se pueden encontrar estos espacios entre actores público – privados y/o público - público.

Diagrama 1.1 Acto de corrupción gubernamental



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2010), identifica cuatro interacciones: contratación y gestión de recursos humanos (aparato burocrático), adquisición de materiales e insumos (compras públicas), gestión de recursos financieros (gasto público) y entrega de bienes y/o servicios. Estos espacios identificados sugieren que los gobiernos implementen estrategias de prevención, control y sanción mediante la detección oportuna de posibles prácticas corruptas, la reducción de los espacios de discrecionalidad de los servidores públicos y el establecimiento de instrumentos coercitivos a los involucrados. Las diferentes combinaciones en este diagrama entre actores involucrados y los espacios de discrecionalidad en los que se practican los actos corruptos dan como resultado distintos subtipos de corrupción.

Entonces, resulta sumamente importante precisar qué subtipo de corrupción gubernamental se estudia y en cuál espacio de interacción para tener una mayor precisión sobre los actores involucrados y las normas que éstos trasgreden. De esta manera, se pueden establecer mejores análisis y mediciones sobre el fenómeno de la corrupción.

Esta investigación se posiciona en el análisis del soborno como un subtipo de corrupción gubernamental que involucra la interacción de, al menos, un funcionario público y un actor privado en la entrega de bienes y servicios públicos. ¿Qué sucede cuando un usuario acude a una ventanilla a realizar un trámite público? ¿El usuario es víctima de la exigencia de un pago por parte del servidor público o el usuario es cómplice porque ofrece un soborno para un propósito relacionado con el trámite? Ante esta ausencia de puntualidades, se realizan ciertas precisiones teóricas con el fin de establecer los supuestos que sustentan las hipótesis de esta investigación.

1.2.2 El soborno en el acceso a bienes y servicios públicos

Dado que el soborno implica diversos espacios de interacción es importante señalar que el objeto de esta investigación se delimita al escenario de entrega de bienes y servicios el cual “se refiere a la materialización de la gestión de políticas públicas que implica también áreas de interacción directas con agentes privados” (BID, 2010). El soborno en este espacio es también conocido como corrupción micro ya que es aquella que experimentan

los ciudadanos en su vida cotidiana pero con importantes efectos negativos en la gobernabilidad y en la entrega de bienes y servicios:

El vínculo directo y cotidiano de la ciudadanía con el Estado se establece a través de la administración pública mediante el acceso a los servicios públicos y las políticas públicas. De ahí la importancia, por su extensión y cotidianidad, de captar la pequeña corrupción, que es la vivida en carne propia por la ciudadanía y uno de los puntos de partida para las actitudes y percepciones de la ciudadanía acerca de la corrupción (Brea, Duarte, y Vargas, 2006, p. 5).

Desde el punto de vista económico en la literatura sobre corrupción, un individuo puede ser analizado por sus valores, preferencias e intereses sobre los costos de sobornar o ser sobornado. Este cálculo de costos y beneficios depende de los valores e intereses de cada individuo. El enfoque anterior nos conduce a estudiar el soborno utilizando como unidad de análisis a individuos. Sin embargo, no se puede explicar la prevalencia del soborno partiendo desde una interacción *vis à vis* ya que “se perdería de vista el entramado de redes, costumbres y mecanismos que hacen posible llevar a cabo el acto corrupto” (Uribe, 2014, p. 29). Ya sea en contextos donde la práctica del soborno es extendida o no, los escenarios sociales e institucionales en que ocurren deben incorporarse al análisis. Por lo tanto, un argumento en este estudio es sobre la importancia de tomar en cuenta las instituciones y organizaciones sin limitar el análisis del soborno únicamente a las decisiones que toman los individuos.

Con base en lo anterior, un primer supuesto de esta investigación es que los individuos son actores auto-interesados pero con racionalidad limitada;⁷ es decir, cuentan con información pero están regidos por una serie de reglas que limitan su comportamiento. Por consiguiente, los individuos buscarán minimizar costos y maximizar beneficios de acuerdo con la información disponible.

⁷ El término de racionalidad limitada es atribuido a Herbert Simon (1972) quien establece una crítica a la racionalidad explicada desde la teoría clásica al argumentar que el comportamiento real no alcanza la racionalidad objetiva por tres limitantes: la racionalidad exige un conocimiento y una anticipación completa de las consecuencias que seguirán a cada elección; dado que estas consecuencias pertenecen al futuro, la imaginación debe suplir la falta de experiencia al asignarles valores y exige una elección entre todos los posibles comportamientos alternativos.

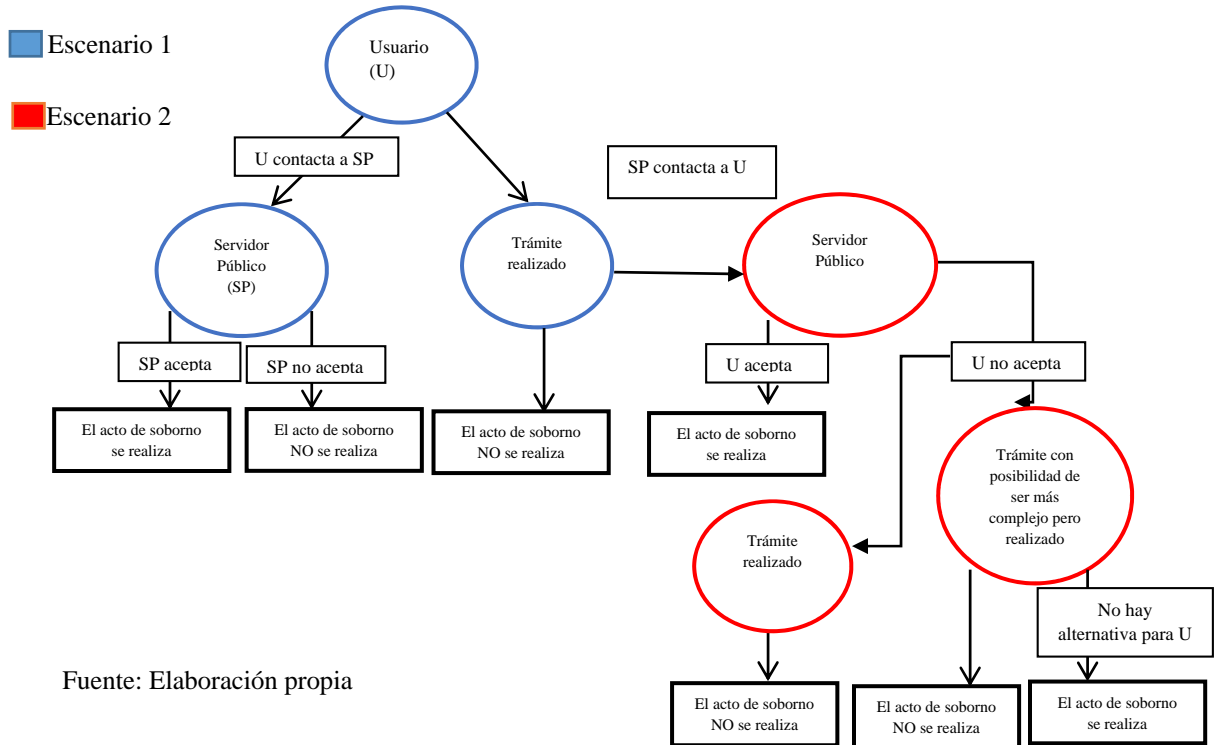
Para efectos de esta investigación, se denomina servidor público al agente público y contraparte al agente privado. Muy pocos estudios sobre corrupción gubernamental hacen referencia a la contraparte. Se ha asumido que para lograr una reducción en los niveles de corrupción es necesario mejorar y fortalecer los controles para acotar los espacios de discrecionalidad del servidor público. Esta investigación considera importante realizar precisiones teóricas relacionadas con la contraparte debido a que el entramado institucional en algunos contextos puede o no estar atendiendo estas especificaciones las cuales podrían ser factores que expliquen la variación en la prevalencia del soborno.

Al ciudadano como usuario le corresponde acceder a bienes y servicios por obligación. Los usuarios pueden exigir cuentas ante los abusos de autoridad de los burócratas en el caso de que éstos se nieguen a ofrecer un servicio o retrasar un trámite público que les corresponde por obligación. No obstante, puede suceder que los usuarios sean quienes ofrezcan un soborno para propósitos relacionado con el trámite. A este usuario no le interesaría monitorear las acciones del agente como lo asume el enfoque de la relación agente-principal. Establezcamos dos escenarios:

- Escenario 1: Si un usuario acude a una oficina pública para realizar un trámite que requiere de un procedimiento administrativo, el usuario puede elegir entre realizar el trámite de manera normal o ver la manera de que éste cueste menos en términos de tiempo y esfuerzo. Si el usuario opta por la segunda, verá la manera de contactar al funcionario del que dependen ciertos “destrabes” y ofrecerá algún tipo de gratificación para que el trámite le sea facilitado con un mayor privilegio que aquel usuario que opte un procedimiento normal. Si el funcionario acepta, el acto de soborno se lleva a cabo.
- Escenario 2: Si el mismo usuario que acude a la ventanilla de una oficina pública para realizar un trámite decide seguir el procedimiento normal puede enfrentarse a dos situaciones: que el trámite transcurra de manera normal o bien que algún funcionario le solicite un soborno para agilizar el proceso. Derivado del hecho de que el usuario no acepte proporcionar un soborno se pueden presentar tres situaciones: que el trámite se realice, que el trámite sea aún más complejo para el usuario por no haber aceptado proporcionar un soborno o bien que el usuario sea obligado de tal manera que la única

alternativa sea la de otorgar el monto solicitado. Si el usuario cede, el acto de soborno se lleva a cabo.

Diagrama 1.2 Escenarios de interacción en un acto de soborno



Fuente: Elaboración propia

El diagrama anterior resume los dos escenarios identificando las situaciones en las que un servidor público puede abusar del cargo que se le ha conferido o bien las situaciones en las que un usuario puede optar entre seguir el proceso burocrático de un trámite u ofrecer una gratificación para agilizarlo o modificar alguna decisión del servidor.⁸ En ambas situaciones pero en distintos contextos el soborno puede ocurrir.

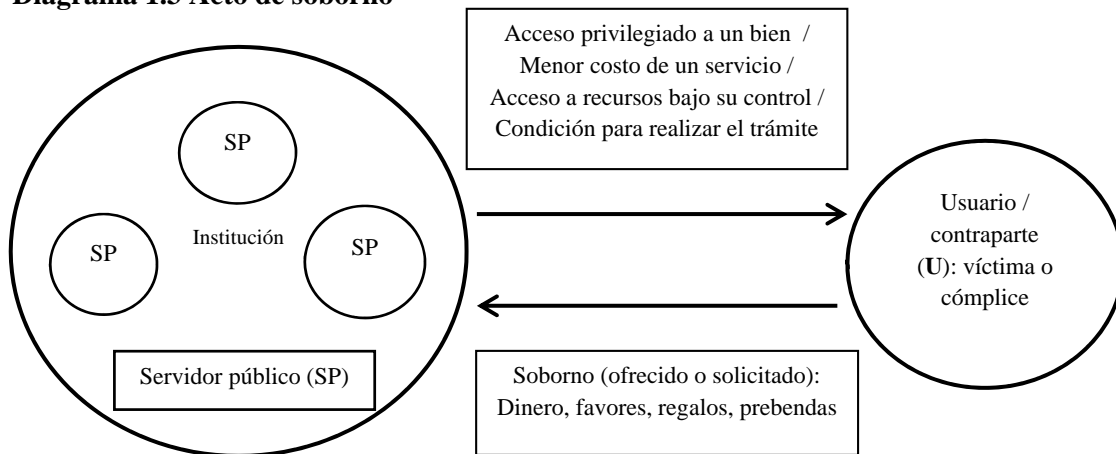
Una vez descritos estos contextos, el segundo supuesto de esta investigación es que no todos los usuarios son virtuosos. En el primer escenario, el servidor público puede optar por no aceptar un soborno para agilizar un proceso, no obstante, ya existe una propuesta u oferta de dádivas por parte de la contraparte; entonces, podemos aceptar que no todos

⁸ Un posible escenario de la práctica del soborno como un intercambio es cuando el bien público no alcanza para todos los que lo demandan y el servidor público decide a quién otorgarlo. En este contexto, la escasez de un bien o servicio es un factor a considerar. Sin embargo, esta tesis no plantea el escenario de la escasez ya que sólo se limita a aquel punto en el que no hay restricción de oferta pero el servidor público incide en la velocidad, efectividad o modificación de su decisión con respecto a la entrega.

los usuarios tienen la intención de monitorear al agente como lo asume el enfoque de la relación agente-principal. En el segundo escenario, el usuario puede no aceptar el hecho de proporcionar un soborno en caso de que sea demandado por el servidor público. El servidor puede presionar al usuario de que se le otorgue un soborno para que sea la única vía de conseguir cierto trámite. ¿Podemos asumir que el usuario es corrupto al otorgar el soborno como única alternativa para conseguir el bien o servicio?

Realizar estas precisiones resulta importante debido a que una distinción entre el tipo de usuario que participa en un acto de soborno demanda distintos instrumentos de política pública. Con base en estos dos escenarios, resulta necesario establecer dos tipos de contraparte en un acto de soborno: la contraparte cómplice y la contraparte víctima.

Diagrama 1.3 Acto de soborno



Fuente: Elaboración propia

En el diagrama anterior, se tiene a uno o varios servidores públicos que pertenecen a una misma institución y que participan en un acto de soborno. La interacción entre el servidor público y el usuario está establecido por el soborno ya sea ofrecido o solicitado que toma forma de dinero, favores regalos o prebendas como moneda de cambio para que el usuario tenga un acceso privilegiado a un bien que está bajo el control del servidor público o bien sea una condición de acceso por parte del servidor hacia el usuario.

De este análisis se desprende que es importante hacer una distinción cuando el usuario es víctima o cómplice. El cómplice es aquel usuario que acude a solicitar un bien o servicio mediante el trámite correspondiente pero opta por ofrecer un soborno al servidor público para modificar su decisión en el proceso de un trámite, acceso a recursos bajo su

control u omisión de acción. La víctima es aquel usuario al que se le exige un soborno por parte del servidor público para que el proceso sea agilizado y se le pueda otorgar el bien o servicio solicitado que le corresponde por obligación.

El enfoque teórico de la relación agente-principal al asumir que los usuarios tienen un interés por monitorear o seguir las acciones de los servidores públicos no contempla que un usuario que es cómplice no va a establecer una denuncia sobre un acto de soborno en el que él mismo participó. Por lo tanto, esta investigación asume que las denuncias por actos de soborno ante las autoridades correspondientes son realizadas por los usuarios que son víctimas y no por los cómplices.

Los servidores públicos pueden privilegiarse de su cargo y tener acceso a mayor información que el usuario. De acuerdo con el Diagrama 1.3, los espacios de interacción señalados entre el servidor y el usuario suponen que existe un desequilibrio entre ambos actores ya que los funcionarios pueden aprovechar los espacios de discrecionalidad para el establecimiento de reglas informales sin que exista necesariamente una apertura de información. Por lo tanto, esta investigación asume la existencia de una asimetría de información entre el agente y el principal.

Los factores que explican una menor prevalencia de soborno en esta investigación se desprenden de los supuestos teóricos anteriormente mencionados los cuales se plantearon a partir de vacíos identificados en la literatura revisada y tienen que ver principalmente con el estudio de la contraparte. A continuación se precisarán los factores que pueden explicar por qué existen menores niveles de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

1.2.3 Del enfoque predominante: Controles - sanciones a servidores públicos y méritos para su profesionalización

El análisis de la corrupción gubernamental como un problema de relación entre el agente y el principal ha enfatizado la importancia de implementar instrumentos anticorrupción alineados con mejores controles a los funcionarios. “Este enfoque implica que la

corrupción es resuelta con políticas que alteren el nivel de discreción de los servidores públicos” (Peiffer y Marquette, 2015, p. 3), las cuales han basado sus recomendaciones en instrumentos encaminados al aumento de costos e incentivos de los servidores públicos.

Uno de los instrumentos que implica mayores costos a los servidores es el establecimiento de controles internos para identificar áreas de interacción dentro de la administración pública que requieren de vigilancia. “La función de control considera la existencia de órganos especializados facultados legalmente para vigilar, auditar y fiscalizar los actos de autoridad, investigar y denunciar posibles abusos de poder” (BID, 2010). Este control interno consiste en implementar estrategias en las administraciones públicas para acotar y supervisar los espacios de discrecionalidad de los servidores públicos. Esta investigación determina que este tipo de control es un primer factor desde el enfoque predominante que puede explicar la prevalencia del soborno.

Rose-Ackerman (1999) argumenta que las sanciones a la corrupción deberían ser una función positiva del tamaño del soborno para el agente público y del tamaño del beneficio obtenido para el cliente corrupto. No obstante, las sanciones no deben estudiarse como una función de utilidad sino como un instrumento complejo determinado por un sistema normativo cuya implementación se deriva de las decisiones de los actores que forman parte de una organización. “Dichos instrumentos tienen problemas muy importantes de elaboración y aplicación, pueden ser costosos y difíciles de controlar [...]. Y sin embargo, con todos esos límites y con todos los costos que implican, parecen ser instrumentos que vale la pena intentar”. (Arellano, Lepore y Aguilar, 2012, p. 51)

Más allá de sólo recomendar e implementar sanciones efectivas a los servidores públicos, se debe comprender este instrumento como un conjunto de decisiones tomadas por actores que también son funcionarios públicos y que definen en qué circunstancias un servidor está alterando las reglas y actuando de manera corrupta. Entonces, un segundo factor explicativo es el de las sanciones a los servidores públicos.

El aumento en los incentivos a los servidores públicos ha sido también uno de los instrumentos más analizados en las medidas anticorrupción. “Las políticas de reforma deben reducir la dimensión del funcionariado, pagar sueldos de base decentes a los

funcionarios que se quedan y establecer incentivos eficaces para inducir a los funcionarios a ser honrados y a cumplir sus tareas con eficacia” (Rose-Ackerman, 1999, p. 311). Los incentivos a funcionarios están relacionados sobre todo con aumento en los salarios y un servicio meritocrático que recompense el trabajo de un servidor mediante su desempeño.

La formación de un cuerpo de burocratas especializado se ha atribuido a la capacidad de resistir cambios políticos. “Las relaciones de los políticos electos en el ejecutivo y el parlamento se transforman al tener que relacionarse con un aparato administrativo que no puede ser tan fácilmente afectado por los vaivenes políticos electorales” (Arellano, Medina y Rodríguez, 2012, p. 167). Pardo (2005) señala que los valores sobre los que se fundan los servicios de carrera son el mérito como criterio de reclutamiento y ascenso del personal; la igualdad que garantiza que todos los candidatos tengan la misma oportunidad para ser seleccionados y la estabilidad en el cargo como mecanismo para evitar el sistema de despojos.

De este modo, algunos estudios (Brea, *et al.*, 2006, Evans *et al.*, 2000) han resaltado que la formación de servicios civiles de carrera constituyen un instrumento anti-corrupción mediante el cual los servidores públicos tienen mayores incentivos para contribuir con la organización y no con fines privados, es decir, desarrollar lealtades institucionales y no lealtades políticas. Por tanto, un tercer factor a analizar es el de la profesionalización de la burocracia.

Existe una naturaleza política en las administraciones públicas “las relaciones de los políticos electos en el ejecutivo y el parlamento se transforman al tener que relacionarse con un aparato administrativo que no puede ser tan fácilmente afectado por los vaivenes políticos electorales” (Arellano, 2012, p. 167). Los factores políticos -relacionados con el partido del Ejecutivo estatal, el tiempo electoral, entre otros- podrían ser determinantes para un efectivo control de la corrupción gubernamental.

Cejudo (2011) establece que la captura de grupos de interés, la falta de autonomía de las agencias controladoras en los estados y la heterogeneidad entre estructuras administrativas a nivel local son los mayores obstáculos a atender. El control político, “cuyas labores en el control de la corrupción le facultan exigir la rendición de cuentas de

los titulares de las dependencias públicas y establecer sanciones a servidores públicos” (México Evalúa, 2012, p. 30), es un factor que podría explicar por qué en determinados gobiernos es más favorable la prevalencia del soborno. Este control es externo debido a que no se implementa al interior de las administraciones públicas.

En suma, derivado de las propuestas que analizan la corrupción como un problema entre agente-principal basado en costos e incentivos para los servidores públicos, se determina que el control interno, la implementación de sanciones, la profesionalización de la burocracia y el control político son posibles factores explicativos de la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en los gobiernos locales.

1.2.4 La transparencia y el acceso a la información

La transparencia como una solución al problema de la corrupción ha sido resultado de las propuestas del enfoque del agente-principal. Los análisis asumen que un mayor monitoreo hacia los servidores públicos garantizarían reducir las asimetrías de información. De esta manera, el acceso a la información pública impactaría en que los individuos tengan más conocimiento de lo que realizan los funcionarios lo cual implica una mayor vigilancia hacia sus acciones y así establecer una rendición de cuentas. No obstante, estos términos y conceptos han experimentado de notables abusos ya que han sido identificados como medios y también como fines últimos de la agenda anticorrupción.

Uno de los dilemas de la agenda anticorrupción es que discursivamente ha quedado entremezclada con la agenda de la transparencia y el acceso a la información. La clase política de la mayor parte de los países habla de opacidad cuando quiere hablar de corrupción y califica como transparente aquello que quiere nombrar como íntegro. Ser opaco es un eufemismo de ser corrupto; ser transparente se confunde con ser honesto. (Bohórquez, 2015, p. 13)

Las agendas anticorrupción en los gobiernos han mezclado estos términos cuando en realidad el combate a la corrupción y la transparencia son agendas distintas aunque no mutuamente excluyentes. El hecho de que los funcionarios públicos rindan cuentas a la ciudadanía implica, por supuesto, fortalecer la gobernabilidad. De igual manera, que un gobierno sea transparente garantiza que exista la información disponible sobre cómo se

asignan y gastan los servicios públicos. Sin embargo, estos no son fines últimos en una agenda anti-corrupción: “la agenda anticorrupción no puede limitarse a promover el derecho a saber” (Bohórquez, 2015, p. 15). Por consiguiente, derivado del análisis de la corrupción como un problema de asimetría de información, este estudio establece que la transparencia es un factor que explica la variación en los niveles de soborno.

1.2.5 La contraparte

La incorporación de la contraparte al análisis de la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos proviene de los argumentos del enfoque teórico reciente en los estudios de corrupción gubernamental: los principales no necesariamente están interesados en monitorear al agente; en contextos graves de corrupción, el principal no necesariamente es honesto y también se corrompe.

A la víctima no le queda alternativa más que pagar un soborno por algún bien o servicio que le corresponde por obligación. El cómplice ofrece un soborno al servidor público para tener un trato privilegiado a bienes y servicios que depende de la jurisdicción del cargo de ese servidor. A partir de esta distinción, es importante determinar medidas anticorrupción e instrumentos de política encaminadas hacia la contraparte.

Las sanciones no sólo deben dirigirse al servidor público ya que éste no es el único que es partícipe de un acto de soborno. La contraparte que sería objeto de sanciones es la identificada como cómplice debido a que hace referencia a aquellos usuarios que prefieren ofrecer una gratificación para eliminar los costos que conlleva realizar un trámite público. Un cómplice no establecería una denuncia sobre una práctica corrupta; en cambio, la víctima tiene más posibilidades de utilizar un instrumento para poner en la mesa un posible acto del que formó parte de manera involuntaria con el fin de que se inicien las investigaciones correspondientes para detectar y sancionar al o los funcionarios implicados. Con base en lo anterior, este estudio determina que las sanciones al usuario cómplice y las denuncias de los usuarios víctimas podrían contribuir a explicar la variación de la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

1.3 Conclusiones

Los conceptos y consideraciones teóricas expuestas en este capítulo nos aproximan a un mejor entendimiento del complejo fenómeno de la corrupción gubernamental y sus respectivas manifestaciones. El soborno en el acceso a bienes y servicios públicos es un subtipo de corrupción gubernamental en un espacio de interacción cotidiana entre el servidor público y el ciudadano que merece explicaciones más precisas en un contexto poco explorado en la literatura: los gobiernos locales.

La revisión de la literatura sobre los estudios de corrupción, para fines de esta investigación, se clasifica en tres ejes principales: las causas que explican la corrupción como un problema, las mediciones generadas en los últimos años y la reflexión del por qué las medidas anticorrupción implementadas por los gobiernos no han logrado reducir este problema en todos los contextos. A partir de esta revisión, se identificaron algunos vacíos en la literatura que no han logrado responder la pregunta que guía esta investigación. Los estudios han estado más centrados en estudiar la corrupción gubernamental sin realizar una reflexión más profunda sobre los subtipos, específicamente, el soborno. Asimismo, otro vacío identificado está relacionado con los actores que participan en un soborno. El enfoque de la relación agente-principal examina cómo reducir los espacios de discrecionalidad de los servidores públicos sin incorporar a la contraparte, el ciudadano.

Por ello, el objetivo de este estudio es conocer cuáles son esas condiciones y factores que favorecen a una menor práctica del soborno. Derivado de los vacíos identificados y de los supuestos que conducen esta investigación, se determina que los controles e incentivos a los servidores públicos tales como el control interno, las sanciones, su profesionalización, el control político, la transparencia de los gobiernos así como controles e incentivos destinados a la contraparte tales como sanciones al cómplice y denuncias de las víctimas son condiciones que explican una menor prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en los gobiernos subnacionales. A su vez, estos factores y condiciones explicativos provienen de enfoques distintos analizados previamente en la revisión de la literatura donde los estudios sobre el usuario que realizan trámites públicos son un complemento a los estudios sobre los servidores públicos.

CAPÍTULO 2

Un análisis sobre la práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en México

¿Qué factores y condiciones favorecen una menor práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos? De acuerdo con la revisión de la literatura analizada en el capítulo anterior, estas respuestas están más focalizadas en la implementación de instrumentos hacia los servidores públicos. La literatura predominante sobre corrupción gubernamental ha asumido que la burocracia es más proclive a corromperse y participar en actos de soborno. Por lo tanto, las intervenciones gubernamentales para acotar la corrupción se concentran en un sistema de controles y de incentivos hacia la administración pública. Esta investigación tiene como objetivo ofrecer respuestas que buscan complementar lo argumentado por la literatura predominante a partir del análisis de factores relacionados con la contraparte en la práctica del soborno en el contexto mexicano subnacional.

La importancia de realizar este estudio sobre las entidades federativas radica en que son pocas las explicaciones ofrecidas para este nivel de gobierno además que, de acuerdo con el sistema federalista mexicano, les corresponde a los gobiernos locales dotar de bienes y servicios a los ciudadanos. Las entidades federativas de México presentan una variación en cuanto a la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos. Esta variación es motivo de estudio ya que conduce nuevamente a la pregunta original: ¿Qué factores y condiciones favorecen una menor práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en las entidades federativas de México?

Este capítulo expone, en primer lugar, por qué es importante estudiar el acceso a bienes y servicios públicos, área muy proclive a utilizar el soborno como moneda de cambio para beneficiar intereses privados de los actores involucrados. En segundo lugar, se mencionan los efectos y consecuencias de la problemática del soborno en trámites gubernamentales en México. Enseguida, se muestran cuáles son las mediciones disponibles en México que aproximan a conocer la tasa de prevalencia de este problema. Posteriormente, se mencionan los antecedentes de cómo en México se ha constituido de

manera paulatina una estructura de control anticorrupción y cuáles son los instrumentos para acotar la prevalencia del soborno. Por último, se distingue el problema de investigación: existen factores y condiciones inherentes a las entidades federativas en México que determinan la variación en los niveles de prevalencia del soborno para acceder a bienes y servicios públicos en México.

2.1 El gobierno como suministrador de bienes y servicios públicos

Un bien público es aquel cuyo consumo por parte de un individuo no agota la cantidad disponible para otro. De acuerdo con Shepsle y Bonchek (2005), los bienes públicos poseen dos características: no son excluyentes –cualquiera puede disfrutarlos ya sea que haya pagado por ese privilegio o no– y son de oferta colectiva – el uso que una persona hace de ellos no disminuye la oferta disponible para los otros–.

Las alternativas para la provisión de estos bienes son mediante el sector privado y el sector público. Si el suministro fuese exclusivamente del sector privado, de acuerdo con Stiglitz (1986), existirían dos tipos de fallas de mercado: que la producción de bienes de consumo sea superior a la demanda (subconsumo) o que los bienes sean ofrecidos en una cantidad inferior a lo socialmente eficiente (suministro ineficiente). Ante estas posibles fallas, una segunda alternativa consiste en recurrir al Estado. Para ello, es necesario "alentar a las instituciones gubernamentales a hacer del suministro una cuestión de política pública y también es necesario aprobar proyectos de ley y crear agencias gubernamentales" (Shepsle & Bonchek, 2005, p. 258). La creación de un servicio público implica un mecanismo de control donde el gobierno provea mediante una organización o estructura la entrega de estos bienes y servicios a los ciudadanos.

En el reciente paradigma de la Nueva Gestión Pública, predomina la propuesta de que "un gobierno se oriente hacia la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas" (Schröder, 2012, p. 8). De manera paralela, estas exigencias hacia los gobiernos han derivado en mecanismos de rendición de cuentas, eficiencia en los recursos y calidad de los servicios públicos proporcionados. En este sentido, la provisión de servicios

constituye el elemento sustancial de un gobierno al actuar de acuerdo con el interés público y garantizar a los ciudadanos el derecho de acceder a ellos.

En México, de acuerdo con la Constitución Política, el sistema federal permite establecer una asignación de bienes públicos en cuanto al territorio. “Un sistema federal asigna funciones de gasto y fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno” (Centro de Estudios de las Finanzas, 2009, p. 4). El objetivo es permitir una descentralización administrativa al establecer que la operación de los servicios públicos les corresponde a los gobiernos locales.⁹ De esta manera, “la Federación puede descargar en niveles inferiores de gobierno programas y servicios de ámbito regional y local para que pueda enfocarse en programas de alcance nacional con mayor efectividad” (Rabell, 2010, p. 5).

Las implicaciones del suministro de bienes y servicios están relacionadas con el fortalecimiento de la relación entre el Estado y el ciudadano. Es en este espacio en el que el gobierno garantiza de manera equitativa servicios públicos de calidad y en el que los ciudadanos se sienten satisfechos con esta obtención. La relación Estado-ciudadano se debilita cuando surgen acciones fuera de la norma para satisfacer necesidades privadas que atentan el interés público. El próximo apartado señala cuáles son los efectos y consecuencias de que el soborno sea una práctica recurrente en los trámites públicos.

2.2 Los efectos de la práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en México

Este apartado analiza la dimensión problemática de la práctica del soborno como un mecanismo facilitador para acceder a bienes y servicios públicos en México. ¿Qué repercusiones tiene el hecho de que un individuo recurra a un pago fuera de la norma para obtener un servicio o que un servidor público solicite una dádiva para realizar las

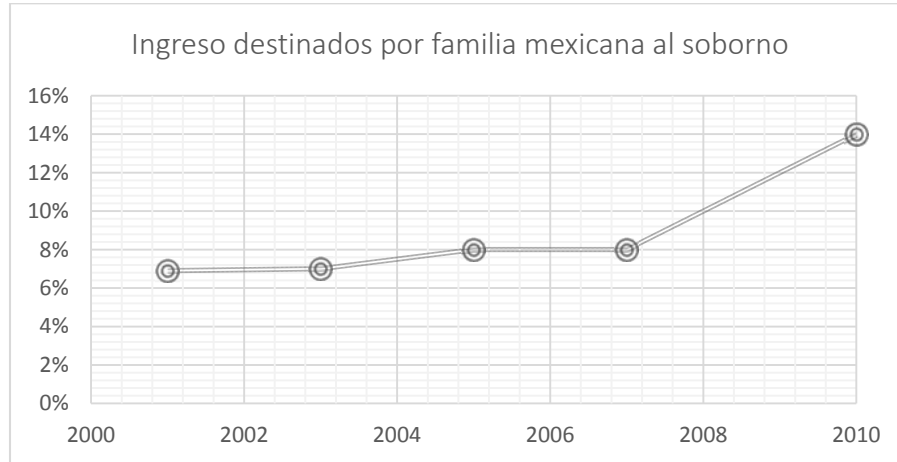
⁹ El artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que el suministro de servicios públicos le corresponde a los municipios. No obstante, las unidades de observación en este estudio no son los municipios sino las entidades federativas. Por tanto, se considera pertinente puntualizar que esta investigación observa lo que sucede en la entidad y no los trámites que le corresponden al municipio o al gobierno estatal.

funciones que le corresponden por obligación? El objetivo de esta sección es mostrar que la práctica del soborno en trámites de ventanilla, a pesar de que no se ubica en un contexto de manejo de una gran cantidad de recursos públicos, tiene graves consecuencias en el quehacer público, en la economía y en la sociedad.

Primero, la práctica del soborno tiene efectos negativos en el quehacer público y ejercicio gubernamental. En el apartado anterior se mencionaba la importancia de que un gobierno sea eficiente, eficaz y garantice el cumplimiento de sus tareas. Si un gobierno no favorece calidad en los servicios otorgados entonces estaría debilitando la reciprocidad entre Estado y ciudadanía. Esto atenta de manera sustancial con los principios de gobernabilidad ya que no garantizaría el interés público y pondría en tela de juicio la eficiencia administrativa y calidad del gobierno. Igualmente, que el soborno sea un medio de transacción causa un desgaste en la efectividad de la provisión de bienes y servicios. Al recurrir de manera frecuente en esta práctica, sólo se ocasiona que esta falta de efectividad permanezca o se acentúe.

Un segundo efecto tiene que ver con aspectos económicos, específicamente aquellos aspectos relacionados con el ingreso de los hogares. El que un ciudadano recurra a otorgar un soborno, sea por iniciativa propia o por victimización, impacta negativamente en sus ingresos sólo por acceder a servicios básicos. De acuerdo con Transparencia Mexicana (2010), un soborno costó en promedio 165 pesos a cada hogar mexicano durante 2010. Asimismo, con base en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno en la edición de 2010, los mexicanos destinaron por familia aproximadamente 14% de sus ingresos en sobornos para acelerar trámites o librar sanciones, destinando en total 32 mil millones de pesos al año. En el siguiente gráfico se muestra cómo el porcentaje de los ingresos de las familias mexicanas destinados a sobornos han incrementado durante un periodo de 10 años.

Gráfico 2.1 Porcentaje del ingreso destinado por familia mexicana al soborno



Fuente: elaboración propia con base en información de Transparencia Mexicana

Por último, la práctica del soborno tiene consecuencias negativas en factores sociales y civiles. La condición de realizar un trámite público mediante la solicitud u ofrecimiento de una dádiva constituye una amenaza para el principio de igualdad en la provisión de bienes y servicios públicos. “Este principio significa que un servicio se debe proporcionar a todos los integrantes de la comunidad, sin incurrir en distinciones, favoritismos ni discriminaciones; el servicio debe representar un beneficio colectivo” (Cordero, 2011, p. 693). Todos los ciudadanos tienen el derecho de exigir y recibir un servicio en igualdad de condiciones, por tanto, el hecho de que el soborno sea un medio para que algunos individuos tengan un trato privilegiado en el acceso a estos bienes implica una exclusión de esta provisión.

Además, un soborno debilita la confianza en las instituciones. Tanto los servidores que demandan una dádiva como los ciudadanos que ofrecen una gratificación de manera recurrente saben que no hay una certidumbre sobre un resultado eficiente en cuanto a un trámite. Es decir, ambos optan por pedir o pagar un soborno porque conocen las posibles deficiencias institucionales existentes en la provisión de bienes y servicios; por tanto, desconfían de las instituciones.

En suma, la práctica del soborno en trámites para la entrega de bienes y servicios tiene graves consecuencias en tres factores principales: en el ejercicio del quehacer

público, en la economía de los hogares y en aspectos sociales relacionados con el derecho de igualdad y la confianza. Ante la exposición de la problemática que conlleva esta práctica, la interrogante que ahora surge es cómo conocer qué tan recurrentes y frecuentes son los actos de soborno en los gobiernos subnacionales mexicanos. Contar con estas aproximaciones indica cuál es la prevalencia del problema para diseñar mejores instrumentos de política pública.

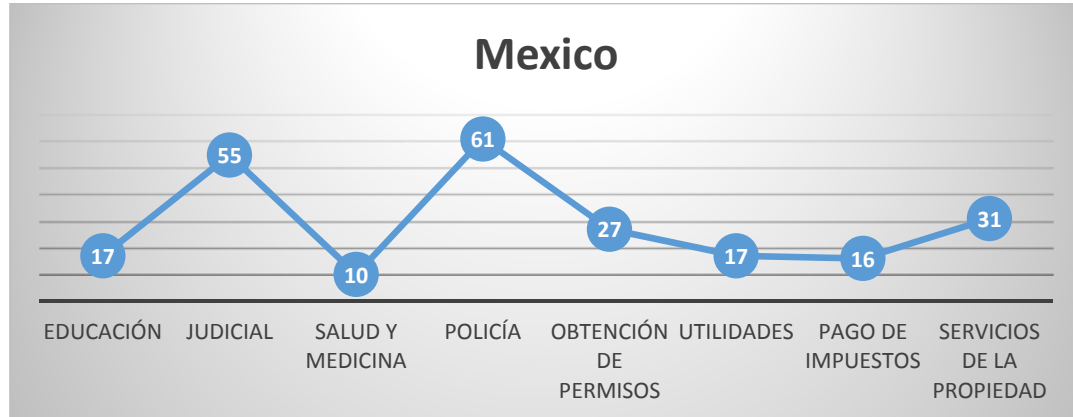
2.3 México: la medición del soborno en trámites públicos

Contar con evidencia empírica e información técnica siempre es relevante para atender un problema público. En el caso de la corrupción, los índices y estadísticas que se obtienen son mediante la percepción del ciudadano. Sin embargo, las opiniones de los individuos con respecto de cómo perciben qué tan corruptas son algunas instituciones u organizaciones no permiten desagregar las distintas manifestaciones de la corrupción.

Para medir específicamente el soborno, las encuestas más utilizadas están relacionadas con las experiencias de los ciudadanos. Los cuestionarios elaborados para esta medición contienen preguntas sobre las prácticas de los individuos en cuanto a los trámites que realizan en la vida cotidiana los cuales pueden involucrar algún pago de soborno en determinado periodo de tiempo. Por lo tanto, dado que el interés es conocer qué factores determinan los niveles de soborno, esta investigación se centrará en utilizar mediciones relacionadas con estas experiencias.

El Barómetro Global de Corrupción (BGC) de Transparencia Internacional es un índice a nivel países en los que una de sus dimensiones mide las experiencias de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos. La calificación obtenida corresponde al porcentaje de personas que afirmó haber otorgado un soborno en ocho trámites: educación, salud, ámbito judicial, policía, servicios de registro, utilidades, impuestos, servicios de propiedad. En la última edición de 2013, el BGC posicionó a México en el lugar 61 de 95 países, donde la primera posición equivale a un país con menor soborno; la calificación obtenida fue de 33 puntos mediante el promedio del porcentaje de personas que afirmaron haber incurrido en un soborno en los ocho sectores evaluados.

Gráfico 2.2 Frecuencia de soborno en México



Fuente: Elaboración propia con base en información del Barómetro Global de la Corrupción 2013 de Transparencia Internacional.

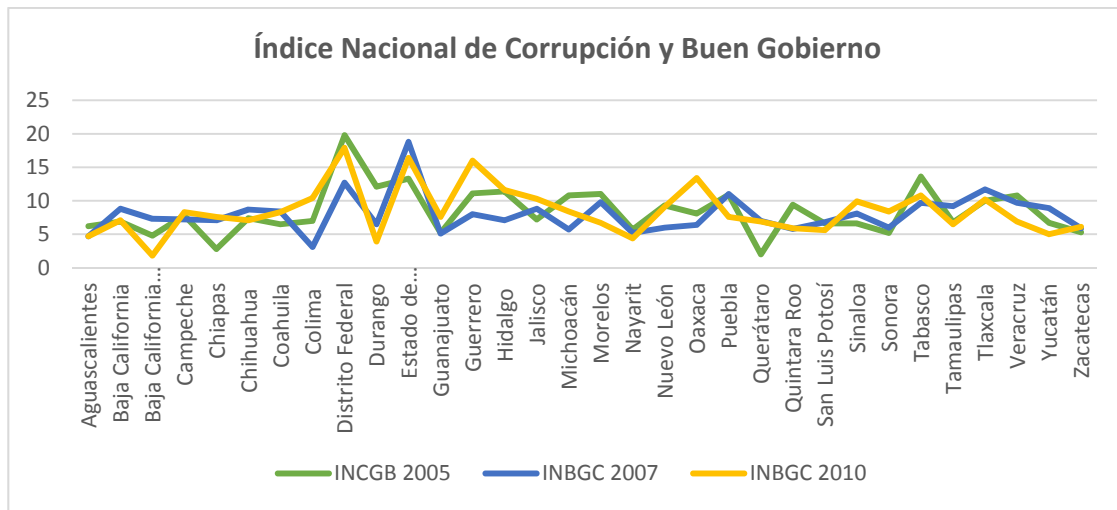
El Gráfico 2.2 muestra los porcentajes de los individuos que aceptaron haber incurrido en un soborno. Como se puede observar, el sector en el que predominan mayores prácticas corruptas es el de la Policía mientras que el menor es el correspondiente a Salud y Medicina. Estos porcentajes no se encuentran desagregados en términos de trámites realizados en el ámbito federal o local de gobierno.

En cuanto a las entidades federativas, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCGB) elaborado por Transparencia Mexicana (TM) mide las experiencias de soborno en trámites gubernamentales. De igual manera el INCBG analiza el impacto que tienen los sobornos en la economía de los hogares mexicanos. Durante cinco ediciones: 2001, 2003, 2005, 2010; estas encuestas han ofrecido un escenario que exhibe que hay entidades federativas que experimentan mayores y menores niveles de soborno que otras. El INCGB es calculado de la siguiente manera:

$$INCGB = \frac{\text{Número de veces en los que se dio soborno}}{\text{Número total de veces en los que se utilizaron los servicios}} * 100$$

La medición se realiza en 35 trámites a partir de una encuesta diseñada sobre las experiencias de los ciudadanos en la frecuencia con la que han incurrido en un soborno. Los resultados que presenta el INCBG son los siguientes:

Gráfico 2.3 Resultados para las entidades federativas en cuanto a la práctica del soborno (INCBG)



Fuente: elaboración propia con base en información de Transparencia Mexicana.

La escala del INCBG es del 1 al 100 donde 1 son bajos niveles de soborno y 100 es la entidad que tiene mayor frecuencia de esta práctica. De acuerdo con el Gráfico 2.3, existe una variación transversal y longitudinal, es decir, que los niveles predominantes de la práctica del soborno varían entre entidades federativas y entre los años analizados. Algunas entidades federativas como el Distrito Federal y el Estado de México se han mantenido en las escalas más altas mientras que otros estados, Baja California Sur y Yucatán, han disminuido estos niveles.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se ha constituido también como un indicador de la percepción de la corrupción en la provisión de servicios públicos así como la medición de la prevalencia del soborno en los trámites analizados. Esta encuesta presenta hasta el momento dos ediciones: 2011 y 2013.

El cuestionario para ambas ediciones ha presentado modificaciones pero pretende medir la percepción de los usuarios sobre la calidad de los servicios al igual que sus experiencias en cuanto al pago de soborno. Para conocer si los ciudadanos han incurrido en estas prácticas, las preguntas son formuladas respecto de ciertos trámites

gubernamentales mediante los cuales se busca conocer si se han presentado las condiciones en la oferta y/o solicitud del pago de un soborno para facilitar el bien o servicio público.

Tabla 2.1 Prevalencia de soborno en las entidades federativas (ENCIG)

Entidad	ENCIG 2011	ENCIG 2013	Entidad	ENCIG 2011	ENCIG 2013
Aguascalientes	0.61	2.6	Morelos	1.91	3.25
Baja California	0.48	6.98	Nayarit	1.31	4.57
Baja California Sur	0.67	3.83	Nuevo León	1.82	3.81
Campeche	1.5	4.07	Oaxaca	2.09	7.73
Coahuila	1.22	3.4	Puebla	2.24	5.19
Colima	0.54	2.59	Querétaro	1.35	3.96
Chiapas	1.32	4.95	Quintana Roo	0.34	6
Chihuahua	0.08	8.87	San Luis Potosí	2.38	11.68
Distrito Federal	3.49	7.13	Sinaloa	1.32	5.17
Durango	1.59	4.48	Sonora	1.05	3.88
Guanajuato	1.1	6.65	Tabasco	1.34	7.87
Guerrero	2.34	3.9	Tamaulipas	1.32	4.18
Hidalgo	1.62	5.36	Tlaxcala	2	6.36
Jalisco	1.88	9.61	Veracruz	1.63	4.41
México	3.47	7.58	Yucatán	1.95	4.66
Michoacán	3.88	7.67	Zacatecas	0.38	4.31

Fuente: elaboración propia y porcentajes obtenidos del cuestionario de la ENCIG para 2011 y 2013.

La Tabla 2.1 muestra el porcentaje de los usuarios de trámites que aceptaron haber proporcionado un soborno en los 30 trámites públicos que evalúa la ENCIG. Se puede observar que existe una variación en la prevalencia de soborno entre entidades federativas en 2011 y en 2013. Dado que existe una diferencia en la pregunta de los cuestionarios elaborados por INEGI, no se puede determinar que existe una variación en el tiempo pero sí se determina que existen entidades federativas con distintos resultados entre ellas.

Ambos indicadores, INCBG y ENIG, utilizan una escala distinta pero apuntan a que entidades como el Distrito Federal y el Estado de México tienden a mostrar mayores niveles en la práctica del soborno. Asimismo, estas mediciones muestran que Yucatán, Baja California Sur y Querétaro son entidades federativas con una menor tasa en la prevalencia del soborno.

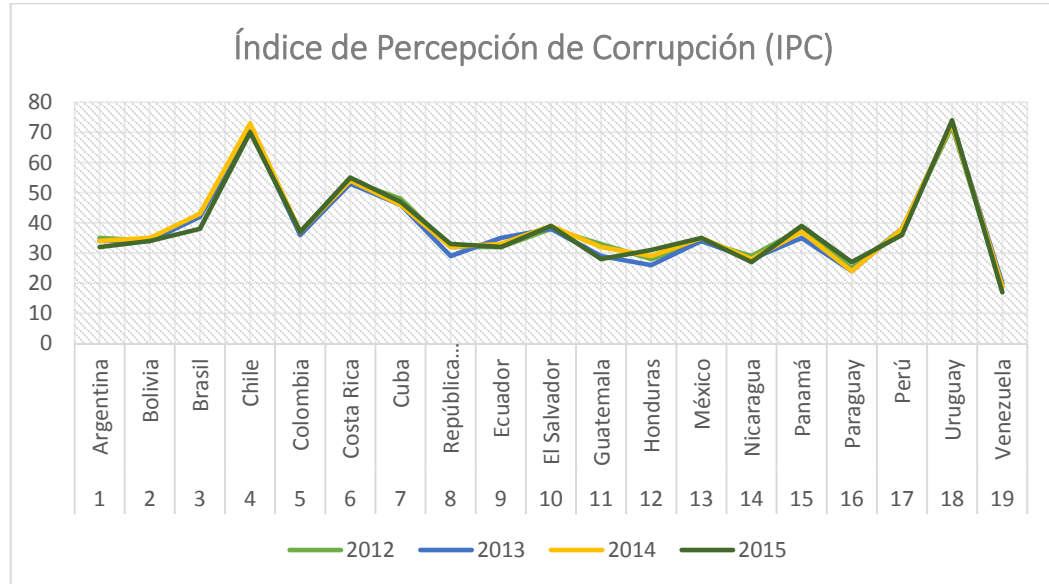
Por lo tanto, como se puede observar sí existen indicadores en México que aproximen a conocer la prevalencia de la práctica del soborno al realizar trámites gubernamentales. La importancia de contar con evidencia empírica es que permite atender un problema público y analizar las acciones gubernamentales que se han instrumentado. Por ello, en la siguiente sección se describe como México, en el ámbito federal y estatal, ha implementado estrategias y medidas para combatir la corrupción.

2.4 Antecedentes. Los esfuerzos para combatir la corrupción en México

De acuerdo con la revisión de la literatura, los gobiernos implementan distintas estrategias que buscan reducir los niveles de corrupción imperantes. Los organismos internacionales, por ejemplo, han promovido exhaustivamente recomendaciones de política pública anticorrupción entre los gobiernos. Sin embargo, estas medidas pueden tener impactos distintos. Los índices muestran que hay gobiernos o contextos donde la percepción de corrupción o experiencias de soborno son mayores que en otros.

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en su última edición (2015) ubicó a México en la posición 95 de 168 países con una calificación de 35 puntos en una escala de 0 a 100, donde 0 es un país percibido como corrupto y 100 es un país con una menor percepción de la corrupción.

Gráfico 2.4 Resultados del IPC para los países de América Latina en 2012 - 2015



Fuente: Elaboración propia con base en información de Transparencia Internacional

El Gráfico 2.4 muestra, con base en las mediciones de Transparencia Internacional durante 2012-2015, un análisis comparativo entre los países de América Latina en cuanto a la percepción de corrupción.¹⁰ Los niveles más altos, que significa un país menos corrupto, corresponden a Chile y Uruguay. México ha mantenido una calificación entre 34 y 35 puntos que lo ha posicionado en los índices más altos de percepción de corrupción al igual que Argentina y Bolivia y ligeramente por encima de Honduras y Venezuela.

Con base en estas mediciones, recomendaciones de organismos internacionales y señalamientos mediáticos sobre casos de corrupción; las intervenciones gubernamentales para controlar la corrupción no han sido mínimas en los últimos años. A continuación se realiza una revisión de cómo funciona el entramado institucional, las normas jurídicas y los instrumentos de políticas de control anticorrupción en el ámbito federal y estatal en México.

¹⁰ La comparación se realiza a partir del 2012 debido a un cambio de metodología del Índice de Percepción de la Corrupción. Este cambio implica que las puntuaciones de los países correspondientes al IPC 2012 no pueden compararse con las de 2011 o de ediciones anteriores. La comparación de un año a otro solo será posible a partir de 2012.

2.4.1 *Ámbito Federal*

El problema de la corrupción permanece aún como uno de los grandes desafíos para México en materia de políticas públicas. En los últimos años, se han implementado una serie de reformas que han transitado hacia el diseño de instrumentos específicos de combate a la corrupción. Asimismo, el país se ha suscrito a los principales acuerdos internacionales en la materia lo cual le otorga ciertas responsabilidades y obligaciones en la instrumentación de medidas anticorrupción.¹¹ Es decir, en México se ha construido de manera paulatina una estructura institucional y organizacional que busca vigilar, fiscalizar y sancionar los actos de corrupción.

En primer lugar, existen organizaciones encargadas de actuar como árbitros vigilantes del gobierno federal, la más representativa es la Secretaría de la Función Pública (SFP). LA SFP actúa como un órgano encargado de coordinar acciones de control interno dirigidas sobre todo a los servidores públicos. Estas acciones están relacionadas con la implementación de ciertos procedimientos para prevenir omisiones administrativas y para detectar posibles conductas que se encuentren fuera de la norma. La SFP opera mediante los órganos internos de control (OIC) desplegados en las dependencias del gobierno y le corresponde la implementación del Servicio Civil de Carrera que consiste en una estructura de profesionalización de los servidores públicos.

En segundo lugar, existen organizaciones encargadas de las tareas de fiscalización del gasto público. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene como principal función la de “revisar el empleo de recursos públicos realizado por los tres Poderes de la Unión, órganos autónomos e instituciones públicas de todos los niveles de gobierno” (Jaime, Avendaño y García, 2012, p. 21). Este organismo depende de la Cámara de Diputados y actúa como un control externo político ya que “ha ido adquiriendo un papel

¹¹ El gobierno de México ha firmado tres convenciones internacionales: 1) el 26 de marzo de 1996 se firmó la Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA); 2) el 17 de diciembre de 1997 se firma la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y por último; 3) el 9 de diciembre de 2003 se firma la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

cada vez más importante en cuanto al control de la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos federales” (Dussauge, 2010, p. 20).

Por último, se han constituido también organizaciones encargadas de sancionar la corrupción. Por ejemplo, a la SFP le corresponde la implementación de instrumentos coercitivos mediante sanciones administrativas y la inhabilitación de funcionarios al detectar omisiones y conductas ilícitas conforme con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).¹² Esta ley, ante las omisiones de los servidores en sus responsabilidades, “define las posibles sanciones que pueden ser aplicadas: amonestación privada o pública, suspensión, destitución, sanción económica, inhabilitación e indemnización a los particulares” (Arellano, 2012, p. 56). La ASF no tiene la función de sancionar pero sí de fincar responsabilidades resarcitorias frente a una posible anomalía en el manejo de los recursos públicos. La principal función de sanción le corresponde a la Procuraduría General de la República (PGR) mediante los Ministerios Públicos. Estas sanciones se basan en lo estipulado en el Código Penal, que tipifica los delitos por actos de corrupción.

Además de las tareas de prevención, vigilancia, fiscalización y sanción, las estrategias de combate a la corrupción incorporan también instrumentos de transparencia. El Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) es el principal órgano garante del derecho de acceso a la información a nivel federal y funge como un órgano de control de la corrupción mediante la transparencia de la información.

Otros de los productos de la estructura institucional de control de la corrupción son los programas y procedimientos administrativos que regulan el quehacer público. En estas regulaciones administrativas se encuentran la realización de auditorías, programas de capacitación a los servidores públicos, simplificación administrativa, concursos abiertos a la contratación, contraloría social y presupuesto basado en resultados. Cada uno de estos programas tiene diversos objetivos que están relacionados con acotar la corrupción gubernamental.

¹² La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) fue aprobada en 2002 y tiene como principal objetivo el de fortalecer este ámbito a través del establecimiento de infracciones administrativas a todos aquellos funcionarios que cometan actos ilícitos.

La estructura institucional y sus respectivos instrumentos anticorrupción pueden ser clasificados también como controles internos y controles externos. Los controles internos son aquellos instrumentos encaminados a la vigilancia del comportamiento del servidor público en sus respectivos espacios de interacción, sea con otros funcionarios o bien con actores privados. “Las acciones se relacionan, en buena medida, con las ideas teóricas del modelo agente-principal, sobre las cuales se ha construido buena parte de las estrategias internacionales en la materia” (Dussauge, 2010, p. 227). Estos controles son instrumentados al interior de la administración pública federal y de acuerdo con el BID (2010) se identifican como principales espacios de interacción público – privados la contratación de servidores públicos, las compras gubernamentales la gestión de recursos financieros y la entrega de bienes y servicios.

Los controles externos se refieren “a las instituciones que realizan un monitoreo externo a la labor del Ejecutivo (...) dichos controles son provenientes del ámbito político, judicial, administrativo o ciudadano” (México Evalúa, 2012, p. 6). El control político le corresponde al Congreso de la Unión; la función de control administrativo es llevada a cabo por la ASF; el control judicial es desempeñado por la PGR y la función del control ciudadano le corresponde al INAI y a la sociedad civil. La Tabla 2.2 sintetiza las funciones y la clasificación de los controles anticorrupción para así poder tener un escenario más amplio del funcionamiento de la estructura institucional de combate a la corrupción.

Tabla 2.2 Clasificación por función y controles

	Controles internos	Controles externos
Vigilancia y prevención	Secretaría de la Función Pública: Órganos Internos de Control	Control Político: Poder Legislativo
Fiscalización	Secretaría de la Función Pública: Órganos Internos de Control	Control Administrativo: Auditoría Superior de la Federación
Sanción	Secretaría de la Función Pública: Órganos Internos de Control	Control Judicial: Procuraduría General de la República mediante Ministerios Públicos
Transparencia y acceso a la información	Secretaría de la Función Pública: Órganos Internos de Control	Control ciudadano: Instituto Nacional de Acceso a la Información Sociedad Civil

Fuente: Elaboración propia

México tiene una larga trayectoria en la construcción de un aparato institucional anticorrupción. Sin embargo, existe aún una agenda pendiente con numerosos puntos a atender con respecto de un control más efectivo a la corrupción en la APF. A continuación, se describe la estructura institucional de combate a la corrupción en el ámbito estatal de gobierno y los instrumentos de política con los que cuentan para acotar la práctica del soborno.

2.4.2 Ámbito Estatal

Para exponer cuáles son las medidas anticorrupción existentes en las entidades federativas, en primer lugar se presenta la estructura institucional encargada de fortalecer los controles hacia actos de corrupción en la APE; en segundo lugar, se describen los principales instrumentos con los que cuentan estos gobiernos para combatir específicamente la prevalencia del soborno; y por último, se muestra cómo el problema de la corrupción gubernamental y el del soborno se encuentran insertados en las agendas gubernamentales estatales.

En cuanto al entramado institucional encargado de ejercer las funciones de combate a la corrupción en las entidades federativas, existen instituciones y organizaciones que son espejo de la estructura institucional a nivel federal; no obstante, es escasa la literatura sobre gobiernos subnacionales que destaque que esta estructura realmente funcione como un control anticorrupción.

Los gobiernos estatales cuentan con áreas específicas de implementación de instrumentos de control interno. Estas áreas generalmente toman por nombre “Contralorías Internas” o “Contralorías Generales” que dependen del Ejecutivo estatal a las que “les corresponde organizar el sistema de control y evaluación gubernamental y fiscalizar los recursos federales derivados de los acuerdos o convenios respectivos ejercidos por las dependencias y fideicomisos de la Administración Pública Estatal” (Ugalde, 2005, p. 29). Las contralorías se encargan también de implementar programas y líneas de acciones relacionadas con el fomento de la cultura de la legalidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos. Estas medidas consisten en regulaciones de la

situación patrimonial, mecanismos de contraloría social y esquemas de investigación a servidores. Por ejemplo, cuando un funcionario presenta su declaración patrimonial, la contraloría se encarga de verificar la autenticidad de la información; “en caso de encontrar irregularidades o diferendos, la contraloría inicia procesos que concluyen en apercibimiento, amonestación, separación del cargo o destitución definitiva” (Ugalde, 2005, p. 20). Cabe señalar que no todos los mecanismos están presentes en cada administración pública estatal debido a que las funciones, atribuciones, programas y líneas de acción pueden variar entre entidades y sobre todo entre administraciones sexenales.

Como una función de vigilancia y fiscalización hacia el Ejecutivo Estatal, los Congresos locales, mediante las Auditorías Superiores de los estados, desempeñan funciones fiscalizadoras que fortalecen los contrapesos entre los poderes. Estas funciones tienen que ver con la revisión y evaluación de las cuentas públicas estatales que constituyen un ejercicio del control político ante posibles acciones anómalas presupuestales de las APE.

El Poder Judicial en las entidades federativas tiene la función de aplicar las leyes expedidas por los órganos legislativos de los estados. En cuanto a control de la corrupción, “en términos de implementación, el Ministerio Público constituye el organismo con competencias en materia de investigación, denuncia y persecución de actos de corrupción en el país” (México Evalúa, 2012, p. 28).

Para el caso específico del problema que ocupa esta investigación, la prevalencia del soborno, existen instrumentos jurídicos establecidos que plantean las posibles sanciones administrativas y penales ante este tipo de actos. En cuanto a las sanciones administrativas, la norma jurídica relevante para identificar un posible acto de soborno es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos expedida en cada estado. “El proceso de responsabilidades de los servidores públicos es la herramienta más importante que se tiene en el sistema actual, en el combate a la corrupción” (Kaiser, 2014, p. 181). La importancia de contar con este instrumento jurídico radica en identificar cuáles son las conductas que deben seguir los funcionarios de las administraciones públicas y señalar las faltas u omisiones que pueden ser motivo de sanción administrativa como suspensión, inhabilitación temporal, sanción económica o amonestación pública.

La responsabilidad administrativa, de acuerdo con la fracción III del artículo 109 de la Constitución ocurre en los casos en que los funcionarios afectan con sus actos u omisiones la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben seguir en el ejercicio de sus empleos, cargos y comisiones” (Arellano, 2012, p. 56).

Por una parte, la Ley de Responsabilidades Administrativas en los estados establece que los funcionarios públicos deben abstenerse de solicitar o aceptar regalos o donaciones pero no asocia una sanción administrativa específica para este tipo de conductas que bien pueden relacionarse con la aceptación de un soborno.

Por otra parte, los Códigos Penales Estatales tipifican la práctica del soborno. El cohecho, como se estipula al acto de soborno en estas normas, es sancionado con multas económicas, penas en prisión o inhabilitación y suspensión de los funcionarios públicos. Sin embargo, cada Código Penal estatal presenta variaciones en cuanto a las sanciones establecidas y al monto intercambiado en el soborno cometido.

De acuerdo con la examinación realizada a los Códigos Penales estatales, con respecto de los involucrados en una práctica de soborno, no todos reconocen la existencia de un particular y atribuyen el delito exclusivamente al servidor público. Segundo, las sanciones varían ya que pueden estar estipulados de acuerdo con el monto del soborno o bien éstas pueden ser mayores para el servidor público que para el particular. Por último, existen Códigos que pueden ser más específicos en cuanto a la distinción de particulares sean éstos cómplices o víctimas en un acto de soborno.

Jurídicamente, las sanciones administrativas y penales para contener las prácticas de soborno están establecidas solamente en las normas anteriormente mencionadas. Otra área de análisis para explorar de qué manera se han implementado acciones y medidas anticorrupción en las entidades federativas tiene que ver con aquellas planteadas en cada agenda de gobierno.

Los instrumentos específicos de contención hacia las prácticas de soborno pueden variar de acuerdo con el periodo de administración sexenal. La mayoría de los gobiernos estatales implementan programas de prevención relacionados con cursos de ética para que los servidores públicos no incurran en estas prácticas. También, aunque en menor medida, algunas APE (Guanajuato, Distrito Federal) han implementado servicios civiles de carrera

para formar burocracias menos propensas a cambios políticos. En el contexto mexicano, “el cambio de gobierno abrió una ventana de oportunidad para la reforma admirativa pues, dado que ningún partido tenía un futuro garantizado, esta circunstancia presionaba para la instauración de un servicio civil que limitara el uso indiscriminado del poder con fines partidistas” (Pardo, 2005, p. 71). Asimismo, existen mecanismos para incentivar las denuncias de las víctimas de un acto de soborno y dar el seguimiento correspondiente mediante un buzón de quejas, vía telefónica o ventanilla de atención.

Es importante observar también en qué medida el tema de la corrupción gubernamental y específicamente el tema de la prevalencia del soborno se han posicionado en las administraciones gubernamentales sexenales. Para ello, se realizó un análisis a los planes estatales de desarrollo de cada administración gubernamental dentro del periodo de interés de esta investigación con el fin de observar cómo los gobiernos estatales han adoptado estos temas en sus planes de gobierno.

Tabla 2.3 Control de la corrupción gubernamental y soborno en las agendas de las APE

Entidad Federativa	Plan Estatal de Desarrollo	Control de la corrupción como un Eje	Control de la corrupción como una Estrategia	Control de la corrupción como un Objetivo	Control de la corrupción como una Línea de Acción
Aguascalientes	2010-2016			Disminuir la corrupción a un puntaje d 4.7 (INCBG)	Implementar una cultura anticorrupción en seguridad pública
Baja California	2008-2013			Fortalecer la cultura de la transparencia para disminuir corrupción	
Baja California Sur	2011-2015			Fomentar la cultura de la transparencia para combatir la corrupción.	Establecer alianzas con ONG's para buenas prácticas anticorrupción
Campeche	2009-2015			Fomentar una cultura contra la corrupción	
Coahuila	2011-2017	El control de la corrupción no aparece en el Plan Estatal de Desarrollo			
Colima		El control de la corrupción no aparece en el Plan Estatal de Desarrollo			
Chiapas	2007-2012		Participación ciudadana para combatir la corrupción	Crear programa de combate a la corrupción	Elaborar un sistema de combate a la corrupción
	2013-2018		Fomentar una cultura anticorrupción		
Chihuahua	2010-2016				Mantener el Centro Estatal de Control de Confianza para combatir la corrupción
Distrito Federal	2007-2012				Abatir la corrupción
	2013-2018	Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción	Transparencia Servicio Civil E-gobierno Simplificación de trámites		

Durango	2010-2016		Disminuir corrupción en cuerpos policiacos		
Estado de México	2011-2017		Modernización de los procesos para evitar corrupción		Evitar corrupción en instituciones Eliminar discrecionalidad de los servidores
Guanajuato	2012-2018				Reducción de espacios para la corrupción
Guerrero	2011-2015		Promover campañas anticorrupción Promover centros de denuncia anónima	Fortalecimiento de impartición de justicia para disminuir la corrupción.	
Hidalgo	2011-2016				Combate a la corrupción como línea de acción de mayor transparencia
Jalisco	2013-2033			Promover gobierno abierto para disminuir corrupción	Disminuir la incidencia de actos de corrupción
Michoacán	2008-2012 2012-2015	Lucha frontal contra toda forma de corrupción		Mecanismo de denuncias de prácticas corruptas Fiscalización	Combatir la corrupción en los cuerpos policiales Reformar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Morelos	2007-2012 2013-2018		Combate a la corrupción	Combatir la corrupción e impunidad Identificar, prevenir y combatir conductas ilícitas	Modernización administrativa para combatir la corrupción Servicio Profesional Aplicar exámenes de control de confianza
Nayarit	2011-2017		Combatir la corrupción en el sistema de seguridad pública		
Nuevo León	2010-2015			Eficiencia de los recursos y prevención de la corrupción	
Oaxaca	2011-2016		Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción		Supervisar acciones de fiscalización para combatir la corrupción
Puebla	2011-2017		Cero tolerancia a la corrupción		
Querétaro	2010-2015				Fortalecimiento del Sistema de Evaluación y Control de la Gestión Pública para el combate a la corrupción
Quintana Roo	2011-2016	El control de la corrupción no aparece en el Plan Estatal de Desarrollo			
Sinaloa	2011-2016				Modificaciones a la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos para castigar los actos de corrupción
San Luis Potosí	2011-2016			Combatir la corrupción e impunidad en el área de seguridad y justicia	Denuncia anónima ciudadana para actos de corrupción Profesionalizar servidores públicos del MP
Sonora	2009-2015			Estrategias con medios para exhibir el crimen y la corrupción Combatir la corrupción en los centros penitenciarios Participación ciudadana	

Tabasco	2007-2012		Fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y combate a la corrupción		Promover entre los ciudadanos la cultura de la denuncia para combatir la corrupción
Tamaulipas	2011-2016				Procedimientos a las denuncias de corrupción Combatir la corrupción en materia de justicia
Tlaxcala	2011-2016		Fomentar una cultura de rechazo a la corrupción		Modernizar los sistemas de control interno para evitar actos de corrupción Combatir la impunidad atendiendo corrupción en centros penitenciarios
Veracruz	2011-2016				Promover la cultura de denuncia de delitos por actos de corrupción
Yucatán	2012-2018				Incrementar transparencia mediante una reducción de calificación en el INCBG
Zacatecas				Garantizar la fiscalización, transparencia y combate a la corrupción como elementos indispensables para el ejercicio de un gobierno eficiente.	Combate a la corrupción en la policía Participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 2.3 se realiza un análisis descriptivo de los planes estatales de desarrollo que abarcan el periodo que analiza este estudio. La mayoría de las administraciones gubernamentales identifican un problema de corrupción al interior de los gobiernos; sin embargo, son pocos los planes estatales que señalan su control como un eje de trabajo. Las intervenciones gubernamentales para combatir la corrupción se encuentran sobre todo en las líneas de acción y éstas pueden corresponder a estrategias y ejes distintos: desde seguridad pública hasta transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, en gran parte de estos planes se identificó que para señalar los problemas de corrupción, las estadísticas ofrecidas se basan en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana. A pesar de que éste índice ofrece una calificación con respecto de la frecuencia de soborno, ningún plan estatal de desarrollo distingue estrategias o líneas de acción específicas para este subtipo de corrupción gubernamental.

En suma, sería imposible negar que en México existe una estructura institucional de control a la corrupción. El ámbito federal de gobierno ha mostrado mayores avances en cuanto a organizaciones, normas e instrumentos destinados a funciones específicas de prevención, control y sanción. El ámbito estatal destaca organizaciones y normas que son espejo en cuanto a funciones del ámbito federal (control judicial, control político); sin

embargo, dado que hay un menor conocimiento sobre las intervenciones gubernamentales en el control de la corrupción en el nivel subnacional, hay que tener cautela para afirmar que una existe un entramado institucional anticorrupción. Los instrumentos para contener la práctica del soborno se centran en lo estipulado en la Ley de Responsabilidades y el Código Penal para ejercer sanciones administrativas y penales. Por último, existen acciones estipuladas en los planes estatales de desarrollo de las administraciones sexenales pero el grado de compromiso en cuanto a estrategias anticorrupción varía entre entidades federativas y entre cambios de administración gubernamental.

Con base en el análisis realizado previamente, se identifica un problema real, relevante y pertinente que merece ser objeto de investigación el cual es distinguido a partir de la revisión de la literatura sobre corrupción gubernamental. A continuación, se describe con mayor detalle el problema de investigación.

2.5 Definición del problema de investigación

Existe un riesgo inherente al realizar trámites gubernamentales: que el procedimiento no se realice conforme con la norma y que se desvíe hacia un intercambio de un pago extraoficial para satisfacer fines privados. Aunque la práctica del soborno en estos trámites no se ubique en un contexto de grandes cantidades de recursos públicos, ésta tiene graves consecuencias en la gobernabilidad, en la economía de los hogares mexicanos y en aspectos civiles y sociales.

De acuerdo con las mediciones disponibles sobre las experiencias de soborno, las Administraciones Públicas Estatales presentan una variación en los niveles de prevalencia de esta práctica. El Gráfico 2.3 y la Tabla 2.1 correspondientes al Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) de Transparencia Mexicana y la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), respectivamente, muestran que algunos gobiernos estatales tienen menor prevalencia del soborno que otras. Con base en la última edición el INCBG se realizaron tres rangos para establecer qué entidades tienen una baja, mediana y alta prevalencia del soborno.

Tabla 2.4 Clasificación de la práctica del soborno en las entidades federativas

Estados	Soborno (INCBG)	Estados	Soborno (INCBG)
Baja California Sur	Baja	Chiapas	Media
Durango	Baja	Campeche	Media
Nayarit	Baja	Coahuila	Media
Aguascalientes	Baja	Sonora	Media
Yucatán	Baja	Michoacán	Media
San Luis Potosí	Baja	Nuevo León	Media
Quintara Roo	Baja	Sinaloa	Media
Zacatecas	Baja	Tlaxcala	Media
Tamaulipas	Baja	Jalisco	Media
Morelos	Baja	Colima	Media
Veracruz	Baja	Tabasco	Media
Querétaro	Baja	Hidalgo	Media
Chihuahua	Baja	Oaxaca	Alta
Baja California	Baja	Guerrero	Alta
Guanajuato	Media	Estado de México	Alta
Puebla	Media	Distrito Federal	Alta

Fuente: elaboración propia con base en información de Transparencia Mexicana

En la Tabla 2.4 se observa que Oaxaca, Guerrero, Estado de México y el Distrito Federal tienen altos niveles en la prevalencia del soborno mientras que 14 entidades son clasificadas con bajos niveles de esta práctica. Por lo tanto, existe una variación transversal en los resultados obtenidos.

Lo anterior nos remite a la revisión de la literatura realizada donde una de las grandes interrogantes de algunos estudios (Rose-Ackerman, Klitgaard, Rothstein) consiste en conocer de qué factores o condiciones depende que algunos gobiernos presenten mayores o menores niveles de corrupción que otros. Para el caso de las entidades federativas mexicanas, surge una pregunta similar pero asociada con los niveles de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

El objetivo de este capítulo es mostrar un problema real, relevante y pertinente que merece ser objeto de estudio: existen factores y condiciones inherentes a las entidades federativas en México que determinan la variación en los niveles de prevalencia de soborno para acceder a bienes y servicios públicos. El enfoque predominante en la literatura revisada ofrece explicaciones relacionadas con acciones de prevención,

vigilancia y sanción de los actos y conductas ilícitas de los servidores públicos en las administraciones públicas. Como se mencionó en apartados anteriores, en las entidades federativas, paulatinamente, se han instaurado instituciones, normas e instrumentos que buscan ejercer estas acciones. Por lo tanto, el interés de esta investigación radica en conocer lo siguiente: 1) en qué medida las estrategias de control del soborno centradas en las acciones de los servidores públicos y la burocracia, como lo señala la literatura, han influido en determinar los niveles de la práctica del soborno; y 2) explorar si existen otros factores y condiciones no señalados por el enfoque predominante en la literatura que impacten en esta variación.

2.6 Conclusiones

La evidencia empírica analizada en este capítulo muestra que existe un problema en cuanto a los niveles en la prevalencia de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos de las administraciones públicas estatales. Por ello, es interés de esta investigación realizar un análisis y estudio de aquellos factores y condiciones que influyen en esta variación con el objetivo de ofrecer explicaciones que puedan ser útiles en el diseño de instrumentos de política.

Para mostrar este problema, primero, se señaló cuál es la importancia de estudiar ese espacio donde cotidianamente convergen los ciudadanos y el Estado mediante la entrega de bienes y servicios. Al servidor público le corresponde ejercer sus funciones siguiendo los procedimientos y normas en el suministro del servicio. Al ciudadano, le corresponde por derecho un trato justo e igualitario mediante la calidad de este servicio. Sin embargo, en este capítulo también se mencionó que existe un riesgo de que estos actores se desvíen del interés público hacia el interés privado mediante un soborno.

De igual manera, este capítulo analizó cuáles son las repercusiones y efectos que tiene la práctica del soborno. Sin duda, es un problema que merece ser estudiado, sobre todo, al identificar que son pocos estudios los que analizan el soborno como un subtipo de corrupción gubernamental en este espacio de cotidianidad y en el nivel subnacional de gobierno.

Por consiguiente, se establece que es real, relevante y pertinente conocer cuáles son esos factores y condiciones inherentes en las entidades federativas que determinan la variación en la prevalencia de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos. Es real porque existe una discusión teórica mostrada en el capítulo anterior que ha ofrecido respuestas a la variación de niveles de corrupción gubernamental, siendo soborno un subtipo. Es relevante porque este tema se ha posicionado como prioritario en la agenda de los gobiernos, de los medios y de las organizaciones de la sociedad civil ante las calificaciones otorgadas por las mediciones ya mostradas. Es pertinente porque el objetivo de esta investigación es establecer mecanismos causales que permitan contribuir al diseño de políticas públicas focalizadas a reducir y acotar prevalencia del soborno en las administraciones públicas estatales.

CAPÍTULO 3

Diseño de investigación: variables que explican la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

Con base en la revisión de la literatura, en los supuestos planteados y en una descripción del problema de investigación, en este apartado se describirán los factores que podrían explicar la variación de la práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en las entidades federativas de México.

Por una parte, es importante conocer si efectivamente los instrumentos de política diseñados e implementados para controlar e incentivar a los funcionarios de las administraciones públicas estatales (APE) favorecen a que las entidades federativas muestren una menor prevalencia de soborno. Los controles internos instrumentados en las APE tienen como objetivo regular la conducta de los servidores públicos para prevenir la práctica de actos de soborno. Una de las propuestas más recurrentes en estos estudios es la implementación de instrumentos coercitivos hacia los funcionarios, específicamente, un sistema de sanciones establecido para actos cometidos fuera de la norma. La formación de burócratas más profesionales mediante méritos funciona como un incentivo para que los funcionarios no incurran en actos de soborno. Un mayor control político hacia las acciones del Ejecutivo estatal implica un menor control partidista (un menor dominio del partido del gobierno en turno) y por tanto, una menor captura de la burocracia. En este contexto, los factores políticos pueden determinar en qué medida se fiscaliza y se investiga a los funcionarios públicos. Un gobierno más transparente que garantice la apertura de información pública ha sido una de las recomendaciones más fortalecidas en este análisis ya que con ello se reduciría la asimetría de información entre el agente y el principal.

Por otra parte, derivado de los supuestos planteados en el primer capítulo, esta investigación considera pertinente incorporar factores relacionados con la contraparte, es decir, aquellos usuarios de los servicios públicos que pueden ser cómplices o víctimas en un acto de soborno. Para los usuarios que ofrecen un soborno por un interés en particular sea el de agilizar un trámite, evitar una multa o modificar la conducta del funcionario, se considera oportuno analizar si las sanciones podrían explicar la variación en los niveles

de soborno. Para los usuarios que son víctimas de las condiciones impuestas por los funcionarios, se incorpora como factor explicativo el único recurso con el que cuentan estas víctimas: las denuncias interpuestas ante las autoridades pertinentes.

Este capítulo define de qué manera se medirá la variable de interés, la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos. De igual manera, se medirán los factores o variables explicativas mencionadas previamente y las variables que fungirán como un control a cada hipótesis planteada las cuales están sustentadas en la revisión de la literatura.

3.1 Relación de variables

Con base en los factores mencionados se establece una serie de variables explicativas que forma un sistema de hipótesis. Las hipótesis planteadas en esta tesis se someterán a pruebas empíricas mediante un análisis econométrico.

Sistema de hipótesis

H₁: Mayores controles hacia los servidores públicos instrumentados al interior de las administraciones públicas estatales reducen la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

H₂: Altas sanciones aplicadas a los servidores públicos de las administraciones públicas estatales que participan en un cohecho impactan en una menor prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

H₃: Entre más profesionalizada sea una burocracia en las administraciones públicas estatales, menor será la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

H₄: Entre mayor control político, menor será la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

H₅: A mayor transparencia y acceso a la información, menor será la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

H₆: Entre mayores sean las sanciones al usuario cómplice de un cohecho y mayores sean las denuncias del usuario víctima, menor será la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

La Tabla 3.1 resume la relación de las variables implicadas en el sistema de hipótesis. El objetivo es conocer de qué manera impactan las variables explicativas en la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos. La unidad de análisis en esta investigación son las entidades federativas en democracias presidenciales y sistemas federales de gobierno. La variable dependiente, las variables independientes y las variables de control se observarán en este nivel de gobierno.

Tabla 3.1 Relación de variables

Hipótesis	Variable dependiente	Variable independiente	Variabes de control
H_1	γ : Prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos	Control interno	Tamaño de la burocracia Desarrollo democrático
H_2		Sanciones a los servidores públicos	Desarrollo democrático Desempeño del control judicial Control ciudadano
H_3		Burocracia profesionalizada	Bajos salarios de los servidores Tamaño de la burocracia
H_4		Control político	Desarrollo democrático
H_5		Transparencia y acceso a la información	Control ciudadano Tamaño de la burocracia
H_6		Sanciones al usuario cómplice y denuncias del usuario víctima	Desempeño judicial Confianza en las instituciones Control ciudadano Pobreza

Las cinco primeras hipótesis corresponden al argumento de que habrá una menor prevalencia del soborno cuando exista un mecanismo de controles y sanciones más efectivo hacia los servidores públicos, incentivos basados en méritos y gobiernos más transparentes. La sexta hipótesis introduce la figura de la contraparte al análisis; la prevalencia del soborno será menor siempre y cuando existan instrumentos coercitivos a los usuarios cómplices e incentivos para que los usuarios víctimas denuncien.

3.2 Base de datos

Para probar estas hipótesis de manera empírica, se construye una base de datos la cual será utilizada para el análisis econométrico. Esta base es de tipo panel la cual incorpora información de variables para cada unidad de observación durante un determinado periodo de tiempo.

Tabla 3.2 Base de datos tipo panel

Unidad de observación	Año		Y	X_1	X_2	X_k
1	t_1		$Y_1 t_1$	$X_1 t_1$
1	t_2		$Y_1 t_2$	$X_1 t_2$
2	t_1		$Y_2 t_1$	$X_2 t_1$
2	t_2		$Y_2 t_2$	$X_2 t_2$...	$X_k t_k$

En la Tabla 3.1 se describe cómo se construye una base de tipos panel tomando en cuenta en este ejemplo el análisis para dos periodos de tiempo. A cada unidad de observación le corresponde incorporar información de cada variable (dependiente, independiente y de control). Si todos los datos están completos se convierte en una base tipo panel balanceada.

Para fines de esta investigación, se construyó una base de datos balanceada lo que implica obtener información para cada variable en cada periodo de tiempo. Las unidades de observación son las 32 entidades federativas en dos periodos. A continuación, se presenta la medición de las variables utilizadas y que fueron incorporadas a la base de datos construida.

3.3 Variable dependiente: la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

En México, los índices que miden las experiencias de los ciudadanos en cuanto al soborno en trámites públicos son el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) de Transparencia Mexicana y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El INCBG ha sido realizado para cinco años -2001, 2003, 2005, 2010- y ha utilizado una medición de 35 servicios públicos en una escala de 0 a 100 donde 0 es menor frecuencia de soborno experimentada por los ciudadanos. La ENCIG, la cual se ha realizado únicamente para los años 2011 y 2013, refleja las experiencias de la población mayores de 18 años que reside en ciudades del país con más de 100 mil habitantes. Esta encuesta mide 31 trámites y servicios públicos que proporcionan los gobiernos subnacionales.

La medición que se utilizará para la variable dependiente es la ENCIG. La justificación de utilizar esta encuesta es que las ediciones disponibles, 2011 y 2013, coinciden con la información disponible para las mediciones de las variables independientes y de control. Como se mencionó en el apartado anterior, la base de datos tipo panel balanceada implica que exista la misma información para las unidades de observación y variables en un determinado periodo de tiempo.¹³

De acuerdo con INEGI, la encuesta se levantó en las áreas urbanas con más de 100 mil habitantes en la República Mexicana. La muestra para ambos años fue de 33 mil viviendas seleccionadas a nivel nacional. El método aplicado en el levantamiento de la ENCIG garantiza la calidad y consistencia en los datos recabados, a través de la selección del informante de forma aleatoria y la captación de las experiencias con trámites y servicios de manera directa. El periodo de referencia de la encuesta es de 12 meses, lo que permite evitar traslapes en próximas ediciones.

¹³ El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) está disponible para años 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010. No obstante, dado que el interés es analizar mínimo dos años de observación, el utilizar el INCBG no permitía encontrar información para las variables explicativas y de control.

El cuestionario de 2011 está conformado por 45 preguntas mientras que el cuestionario de 2013, por 64 preguntas. En ambas encuestas existe una sección específica sobre corrupción. Para el análisis de 2011, se toma la siguiente pregunta con el objetivo de medir las experiencias del ciudadano en cuanto a soborno:

- Para hacer el trámite o pago, ¿las condiciones lo llevaron a pagar una mordida o un soborno?

En esta pregunta se observa que existe una intención directa de la respuesta del ciudadano. Esta respuesta puede ser solamente SÍ o NO. Para la medición de la prevalencia del soborno se obtiene un porcentaje de los ciudadanos que respondieron SÍ con respecto del número total de ciudadanos que respondieron a esta pregunta. Para el análisis de 2013, se toma la siguiente pregunta:

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

Esta pregunta presenta un cambio con relación en la encuesta de 2011, de antemano, se asume que el responsable de un acto de soborno es el empleado de gobierno y no el ciudadano. No obstante, se asume que el ciudadano ya realizó un trámite y por tanto, existieron condiciones para que se efectuara un intercambio de dinero, regalo o favor. De igual manera, se obtiene un porcentaje de los ciudadanos que respondieron afirmativamente a esta pregunta con respecto del total de ciudadanos que respondió.¹⁴

Dado que no puede afirmarse que en esta medición exista una variación en el tiempo ya que los porcentajes son obtenidos con base en preguntas que no son idénticas en los cuestionarios, se determina incorporar una variable más que fungirá como un control a cada hipótesis. Ésta será dicotómica donde 0 corresponde al año 2011 y 1 corresponde al año 2013. El objetivo es controlar los efectos de las posibles diferencias de medición para evitar sesgos.

¹⁴ En ambas encuestas, se identifican ciudadanos que no respondieron a la pregunta. Estos valores fueron eliminados de la base de datos, tomando en cuenta sólo aquellos que respondieron.

Para medir el impacto causal señalado en cada una de las hipótesis planteadas, se determinaron siete variables independientes que ofrecerán explicaciones sobre la prevalencia de soborno en las entidades federativas. Al realizar mediciones lineales, es importante tomar en cuenta que existen factores que pueden incidir en el mecanismo causal por lo que es necesario controlar por ellos. A estos factores se les conoce como variables de control que consisten en factores que impactan en la variable dependiente e independiente y por tanto, se mantienen constantes en el análisis para neutralizar este efecto. A continuación, se realiza la descripción de la medición de las variables a utilizar en el análisis empírico.

3.4 Medición de las variables independientes

3.4.1 El control interno

Los controles que regulan las conductas de los servidores públicos en las administraciones públicas estatales se implementan mediante una Contraloría Interna. De este órgano dependen programas, instrumentos y mecanismos que ejercen una mayor vigilancia de las acciones de la burocracia así como una prevención de posibles prácticas de soborno.

$X_1 =$ Control interno

Concepto	“Control que está encargado de prevenir, vigilar y fiscalizar a las instituciones de la administración pública estatal. Promueve la observancia de la legalidad ente los servidores públicos” (México Evalúa, 2012)
-----------------	---

Para medir esta variable, se determinó tomar dos dimensiones: elementos de control interno y temas atendidos en los programas anticorrupción. Ambas dimensiones contienen una serie de indicadores que determinan condición de presencia o ausencia. A los valores de los indicadores se le darán valores de 0 cuando estén ausentes y de 1 cuando estén presentes, es decir, funcionará como una variable *dummy*. Una vez identificada esta condición, se obtendrá un valor porcentual derivado de un promedio ponderado de los 17 indicadores de elementos de control interno y de los temas atendidos en los programas anticorrupción para cada gobierno estatal, para ello se utilizará como fuente el Censo

Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) el cual se encuentra disponible para los años de observación.

Tabla 3.3 Medición de la variable control interno

Dimensiones	Elementos de control interno según condición de existencia	Temas considerados y atendidos en los programas de anticorrupción según condición de existencia
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> - Oficinas de órganos de control interno - Realización de auditorías - Esquemas d sanción a servidores público - Esquemas de investigación de servidores públicos - Registro y seguimiento de evolución patrimonial de servidores - Análisis y propuesta de mejora - Mecanismos de contraloría social 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de trámites, servicios y/o procesos propensos a conductas asociadas a anticorrupción - Análisis de riesgos y/o actos de corrupción - Tratamiento y/o reducción de riesgos/actos de corrupción - Evaluación de los resultados de implementación del programa anticorrupción - Creación de unidades o áreas especializadas en la investigación y/o atención de conductas asociadas a la corrupción - Generación de disposiciones normativas para combatir la corrupción - Difusión y capacitación a servidores públicos con base en códigos de ética - Mecanismos de denuncia ciudadanos - Operativos de programas de usuario - Declaración patrimonial
Tipo de variable	Variable continua obtenida a partir de un porcentaje ponderado para cada indicador. Cercano a 1 implica la existencia de mayores instrumentos de control interno y cercano a 0 implica menores instrumentos de control.	
Fuente	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). ¹⁵	

Variables de control

Los gobiernos estatales presentan una variación en cuanto al número de burócratas que forman parte de la administración pública. El tamaño de la burocracia determina en cierta manera la complejidad de las tareas y procesos en una organización. Por lo tanto, para la implementación de los controles internos, el número de burócratas podría definir la eficiencia de estas acciones. De igual manera, este factor influye en qué medida un trámite gubernamental puede ser presentar más obstáculos burocráticos lo que daría como

¹⁵ La variable de control interno en El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011 y 2013 contienen información de un año anterior, es decir, 2010 y 2012 respectivamente. No obstante esta dimensión para el censo 2012 y 2014 contienen información únicamente para estos años. Dado que no existe información específica del 2011 y 2013, se utilizará la información relacionada con 2010 y 2012.

resultado mayores posibilidades de sobornar. Resulta necesario controlar por el tamaño de la burocracia ya que impacta en la variable independiente y dependiente. Ésta es una variable continua que consiste en el número de burócratas en los gobiernos estatales por cada 100 mil habitantes.

El desarrollo democrático de una entidad nos permite observar en qué medida existe un proceso de intercambio político, institucional y de gestión en los gobiernos. Este desarrollo impacta en los elementos de control interno a medida de que un mejor desempeño democrático implica el diseño de mayores y mejores instrumentos de control. Por ejemplo, Lederman, Loayza y Soares (2005) demuestran que mayores niveles de democracia están relacionados con menores índices de corrupción. Por lo tanto, esta variable será tomada como una variable de control y se retoma del Índice de Desarrollo Democrático de la Fundación Konrad Adenauer, Polilat y Coparmex para las entidades federativas mexicanas.

3.4.2 Sanciones a los servidores públicos

Los instrumentos coercitivos reflejados en un sistema de sanciones establecido a los servidores públicos ha sido la gran apuesta en la literatura revisada para combatir la corrupción gubernamental. De acuerdo con Lepore y Aguilar (2012), la sanción no sólo es un castigo que se aplica de facto, sino que también tiene fuerza preventiva al ser una amenaza que puede influir en el comportamiento hacia la obediencia de manera continuada.

En las entidades federativas, las sanciones a los servidores públicos que cometan un soborno se encuentran establecidas en los Códigos Penales. Estas sanciones están relacionadas principalmente con la destitución e inhabilitación del cargo, sanción penal o y/o sanción económica las cuales presentan una variación entre las normas locales con base en el número de años de prisión, destitución o el monto de la multa estipulada.

$X_2 =$ Sanciones a servidores públicos

Concepto	Instrumentos coercitivos diseñados e implementados ante la presencia de un acto ilícito por parte de los servidores públicos.
-----------------	---

Debido a que el soborno se encuentra tipificado en los Códigos Penales Estatales como cohecho, esta variable se mide con base en el análisis de estas normas jurídicas. Para ello, se establece un rango de categorías para determinar el tipo de sanciones: altas, medias o bajas. De esta manera, se toma en cuenta únicamente aquellas sanciones estipuladas como altas.

Tabla 3.4 Medición de la variable sanciones a servidores públicos

Categorías	<p>Bajo Serán consideradas sanciones bajas al servidor público cuando el Código Penal no especifique el monto del cohecho y no plantee la destitución del servidor público.</p> <p>Medio Serán consideradas sanciones medias al servidor público cuando el Código Penal especifique sanciones de acuerdo con el monto del cohecho y plantee el número de años de prisión y el monto de la multa. Serán consideradas sanciones al servidor público cuando el Código Penal especifique años de prisión, monto de la multa y destitución sin detallar el monto del cohecho.</p> <p>Alto Serán consideradas sanciones altas al servidor público cuando el Código Penal especifique sanciones de acuerdo con el monto del cohecho y plantee años de prisión, multa y destitución.</p>
Tipo de variable	Variable categórica. Bajo: 0 Medio: 1 Alto: 2
Fuente	Códigos Penales Estatales

Variables de Control

El hecho de que estas sanciones se lleven a cabo de manera imparcial y de que la práctica del soborno se vea acotada depende de la capacidad del control judicial. Este control “le corresponde a la Procuraduría General en conjunto con los Ministerios Públicos, los cuales realizan las labores de recepción de denuncias, investigación de delitos y la sanción penal de ilícitos en materia de corrupción” (México Evalúa, 2012, p. 28). Por lo tanto, el desempeño del control judicial fungirá como una variable de control. Esta variable se medirá con base en la percepción de la ciudadanía en el desempeño de la Procuraduría General de cada entidad y de los Ministerios Públicos. En este caso, se utiliza la percepción como un *proxy* ya que no existen datos sobre el desempeño del control judicial, por ejemplo el número de consignaciones a partir de las denuncias por motivo de cohecho, para los años de análisis.

De igual manera, el desarrollo democrático nuevamente funcionará como variable de control ya que del grado de consolidación de una democracia depende que las instituciones y normas funcionen eficientemente en las tareas de sanción. Una última variable de control en esta hipótesis es el control ciudadano. La implementación de este control “implica un involucramiento de la ciudadanía de forma individual u organizada en el combate a la corrupción” (México Evalúa, 2012, p. 26). Esta variable se medirá con base en indicadores de mecanismos de participación ciudadana el interior de los gobiernos estatales. Para ello, se utilizarán 11 indicadores de órganos de participación ciudadana en las APE y 9 indicadores de mecanismos de participación ciudadana en las APE. Cada indicador se mide como 0 (ausencia) y 1 (presencia); mediante una ponderación de estos indicadores se obtiene un valor entre 0 y 100; entre más cercano a 100 sea el valor obtenido, mayor es la existencia de instrumentos de apertura ciudadana. Se considera importante controlar por este factor ya que la apertura de los procesos a la ciudadanía implica un mayor monitoreo tanto para posibles actos de corrupción como para que se ejerzan las posibles sanciones a los servidores públicos.

3.4.3 La profesionalización de la burocracia

Un sistema basado en méritos en el que el servidor público ejerza una carrera profesional con salarios establecidos basados en capacidades y con posibilidades de ascenso constituye uno de los principales incentivos para que los intereses profesionales e institucionales de los burócratas sean mayores que los intereses privados. De acuerdo con Pardo (2005), en este sistema de profesionalización los funcionarios ejercen el cargo como su principal actividad; llevan a cabo sus responsabilidades sin suponer que los cargos son de su propiedad; están sometidos a rigurosa vigilancia administrativa y finalmente, la calificación profesional debe estar en constante perfeccionamiento.

$X_3 =$ *Burocracia profesionalizada*

Concepto	Conjunto de actores con suficiente grado de autonomía y capacidades técnicas para el ejercicio del servicio público (Scartascini, 2011).
-----------------	--

La definición anterior indica que una burocracia profesionalizada presenta dos atributos: grado de autonomía y capacidades técnicas. El grado de autonomía se refiere a la “medida en la cual existen garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado en el cual los servidores civiles están protegidos de la arbitrariedad y la politización” (Scartascini, 2011, p.70). Las capacidades técnicas se refieren a los sistemas de evaluación y programas de capacitación instrumentados para profesionalizar a los burócratas.

Existen dos indicadores para valorar el grado de autonomía de una burocracia: el servicio civil de carrera y los concursos públicos abiertos a contratación. En cuanto a las capacidades técnicas, los indicadores a utilizar son el número de programas de capacitación y mecanismos de evaluación del desempeño de los servidores públicos.

Tabla 3.5 Medición de la variable burocracia profesionalizada

Dimensiones	Grado de autonomía		Capacidades técnicas	
Indicadores	Servicio Civil de Carrera	Concursos públicos abiertos a la contratación	Programas de capacitación	Mecanismos de evaluación del desempeño de los servidores públicos
Valores	Número de servicios civiles de carrera en las dependencias de los gobiernos estatales.	Número de concursos públicos en las dependencias de los gobiernos estatales.	Número de programas de capacitación en las dependencias de los gobiernos estatales.	Número de mecanismos de evaluación de desempeño en las dependencias de los gobiernos estatales.
Tipo de variables	Variable continua Cercano a 0 implica un menor número de servicios civiles, concursos públicos, programas de capacitación y mecanismos de evaluación.			
Fuente	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). ¹⁶			

Variables de control

La implementación de una burocracia profesionalizada está determinada por el número de cargos destinados a este objetivo en cada administración pública estatal. Este factor, a su vez, influye en la prevalencia de soborno, por lo tanto, se utilizará nuevamente el tamaño de la burocracia como una variable de control.

¹⁶ Se utilizará el Censo de 2012 y 2014 ya que la información contenida es con respecto del año 2011 y 2013, respectivamente.

De acuerdo con la literatura, uno de los incentivos para que los funcionarios públicos reduzcan los costos de involucrarse en un acto de soborno es tener mejores salarios. Del Castillo (2001) menciona que en la decisión de participar en la corrupción, los individuos están influidos tanto por sus características personales como por sus valores, expectativas, ambiciones y sus propias percepciones del riesgo de ser sorprendidos. Por ejemplo, un funcionario que piensa que no se le paga lo suficiente puede ser más propenso a la corrupción. Por lo tanto, un bajo nivel de salarios se incluirá también como una variable de control.

Una tercera variable de control a incorporar está relacionada con la naturaleza política y posible captura de los funcionarios públicos. Uno de los objetivos de que exista una burocracia profesionalizada es “cambiar la lealtad personal, de grupo y hasta partidista de los funcionarios, por una lealtad institucional con un mucho más claro compromiso de responsabilidad pública” (Pardo, 2005, p.83). Los factores políticos importan y pueden influir tanto en el desarrollo de servidores profesionalizados como en el hecho de que la práctica de soborno sea recurrente debido a posibles espacios de discrecionalidad. Ante esta situación, lo ideal sería contar con un efectivo control político que implica un menor control partidista (el partido al que pertenece el Ejecutivo estatal) y un buen desempeño del Legislativo para controlar al Ejecutivo. Por lo tanto, ante la importancia de que una burocracia profesionalizada no sea blanco de estos vaivenes, se determina que los factores políticos sean una variable de control.¹⁷

3.4.4 Los factores políticos

De acuerdo con los estudios analizados para el contexto mexicano, la prevalencia de la corrupción en los gobiernos está determinada, en parte, por el nivel de discrecionalidad que existe en las burocracias. En esta posible captura predominan los intereses políticos los cuales son difíciles de observar y de predecir. El control político surge como un control externo de la corrupción gubernamental vigilante y fiscalizador de la APE.

¹⁷ La variable de control político funciona en esta hipótesis como una variable de control pero en la hipótesis 5, que se detallará más adelante, funciona como una variable independiente. La medición de este control se especifica más adelante.

En México, el control político está a cargo del poder Legislativo mediante acciones de fiscalización al Ejecutivo ante posibles anomalías en la administración de los recursos públicos. Por ejemplo, si el partido de la mayoría legislativa, el partido al que pertenece el gobernador, el partido del gobernador en la administración previa y el partido del Ejecutivo Federal coinciden significa que el control partidista es mayor. En este caso, el control político será menor debido a que hay mayores espacios de discrecionalidad y por tanto, menor el interés por vigilar y fiscalizar. “La centralización del poder en el ejecutivo y en los mecanismos de rendición de cuentas que son deficientes otorga a las actores mucha discreción” (Rocha *et al.*, 2015, p.18).

$X_4 =$ Control Político

Control Político	“Está a cargo del Legislativo y realiza funciones de control y fiscalización a los actos del Ejecutivo. Sus principales labores en el control de la corrupción le facultan exigir la rendición de cuentas de los titulares de las dependencias públicas, proponer investigaciones y establecer sanciones a servidores públicos” México Evalúa (2012).
-------------------------	---

Un efectivo control político externo disminuiría las posibilidades de que el aparato administrativo sea capturado por grupos políticos y por factores políticos-electorales. Un menor control político influye en la variación de la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos ya que implicaría que no se propongan investigaciones a servidores públicos.

Tabla 3.6 Medición de la variable control político

Indicadores	Control del Congreso	Alternancia	Periodo electoral	Influencia vertical
Valores	El número de curules que obtiene el partido o coalición del Ejecutivo estatal.	Si existió un cambio en el partido gobernante en la elección inmediata anterior del año de observación.	Si se realizaron o no elecciones en el año de observación.	Si el partido del Ejecutivo estatal coincide con el partido del Ejecutivo federal.
Tipo de variables	Variable continua Se obtiene mediante una proporción con respecto del número total de curules en el Legislativo estatal.	Variable dicotómica 0: sí existió alternancia 1: no existió alternancia	Variable dicotómica 0: no hay periodo electoral 1: sí hay periodo electoral	Variable dicotómica 0: no coincide 1: sí coincide
Fuente	Elaboración propia a partir de información oficial disponible			

Por lo tanto, la operacionalización de esta variable se realiza mediante un promedio ponderado de un valor de 0.25 para cada dimensión. Primero, la proporción de curules en los Congresos locales que pertenece al partido o alianza partidista del gobernador es un indicador para determinar en qué medida podría haber un control partidista en la entidad. Segundo, la proporción de alcaldías que pertenece al partido o alianza partidista del gobernador podría explicar nuevamente lo anterior. Si el año de observación coincide con periodo electoral, el valor es 1. Es decir, si hay elecciones, hay una mayor concentración y movilización para ganarlas lo que representaría un menor control político. Por último, una mayor influencia vertical implica que el gobernador tiene un mayor respaldo político desde el nivel federal de gobierno. Si el valor obtenido mediante estas dimensiones es más cercano a 1, significa entonces que habrá un mayor control partidista o clientelar en la entidad y el control político hacia los actos de corrupción será menor dada la discrecionalidad existente. Este valor se obtiene de la siguiente manera:

$$\text{Control político} = 1 - [(proporción de curules * 0.25) + (proporción de municipios * 0.25) + (alternancia * 0.25) + (periodo electoral * 0.25) + (influencia vertical * 0.25)]$$

Entre más cercano sea a 1 el valor obtenido en esta fórmula, mayor será el control político y entre más cercano sea a 0, menor será el control político y mayor será el control partidista o clientelar en la entidad.

Variables de Control

Para esta hipótesis se introduce únicamente un control: el desarrollo democrático. El nivel de democracia de una entidad federativa determina el nivel del control político, es decir, una democracia más consolidada supone que existiría una mayor vigilancia por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo.

3.4.5 Un gobierno transparente que garantiza el acceso a la información

Que un gobierno sea transparente implica el deber de garantizar el acceso a la información pública. De esta manera existiría un monitoreo del principal (usuario) hacia el agente (servidor público) sobre las acciones, procesos y toma de decisiones gubernamentales. “Los gobernantes deben abrirse a la inspección pública, deben explicar y justificar sus

actos y debe estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad” (Schedler, 2008, p.7).

De acuerdo con la premisa anterior, gobiernos más transparentes, con mayor acceso a la información y que rinden cuentas a los ciudadanos suponen un mejor monitoreo y menor tasa de prevalencia de soborno y de corrupción. En la literatura revisada, dominan los argumentos de que la transparencia gubernamental es un instrumento que contribuye a acotar o disminuir la corrupción.

$X_5 =$ *Transparencia*

Transparencia	“Es la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno” (Ugalde, 2002).
----------------------	--

Para medir esta variable, se utilizará la métrica de transparencia del Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE) que se basa en los siguientes indicadores para las entidades federativas: normatividad, portales, usuario simulado, órganos garantes y sujetos obligados.¹⁸ Estos indicadores tienen valores entre 0 y 1, donde 0 es una entidad federativa menos transparente y 1 es una entidad federativa más transparente. Por lo tanto la variable será continua.

Tabla 3.7 Medición de la variable transparencia

Variables Independientes	Transparencia
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> - Normatividad - Portales - Usuario simulado - Órganos garantes - Sujeto obligado
Tipo de variable	Variable continua Valores entre 0 y 1 0 indica menor transparencia 1 indica mayor transparencia
Fuente	Métrica de Transparencia (CIDE) 2010 y 2014

¹⁸ Se utilizará la Métrica de Transparencia del CIDE para dos observaciones: 2010 y 2014. La Métrica 2010 está basada solamente en cuatro dimensiones: normativa, portales de transparencia, usuario simulado y capacidades institucionales de los órganos garantes. La Métrica 2014 agrega la dimensión de sujetos obligados.

Variables de Control

Debido a que el control ciudadano plantea los mecanismos de apertura en los gobiernos estatales para que los ciudadanos se involucren en mayor medida a la toma de decisiones, esta variable funcionará nuevamente como un control. La justificación radica en que este monitoreo puede influir en mayor transparencia y a su vez en vigilar los posibles actos de soborno en la APE. Al igual que en la hipótesis 1 y 2, el desarrollo democrático funciona en este caso como una variable de control ya que puede influir en que un gobierno sea más o menos transparente y tenga una apertura a la información pública.

3.4.6 La contraparte: el usuario cómplice y el usuario víctima

Una de las aportaciones que pretende hacer este análisis es incorporar los estudios de la contraparte en un soborno a las investigaciones sobre corrupción gubernamental mediante instrumentos de control - sanciones establecidas- e instrumentos de incentivos - las denuncias ciudadanas-. Estas variables se incorporan a partir de la revisión de literatura realizada y de los supuestos relacionados con el hecho de que no todos los ciudadanos están interesados en monitorear al servidor público pero a su vez, no todos los ciudadanos son corruptos y pueden ser víctimas de soborno.

$X_6 =$ Sanciones a los usuarios cómplices

Sanciones al cómplice	Controles a la contraparte, específicamente el cómplice, implicada en un acto de soborno
------------------------------	--

Para medir esta variable se realizó una categorización sobre el tipo de sanciones estipuladas a los particulares que participan en un cohecho. Estas sanciones están tipificadas en los Códigos Penales de las entidades federativas. Estos códigos presentan variaciones en cuanto a las sanciones determinadas para la contraparte en un cohecho. La variable es categórica: altas, medias y bajas y sanciones.

Tabla 3.8 Medición de la variable sanciones al usuario cómplice

Categorías	Se valoran tres categorías mediante el análisis de los Códigos Penales en cada entidad federativa.
Tipo de variable	<p>Bajo No se menciona a la contraparte y si se le menciona no se le reconoce como particular.</p> <p>Medio Se reconoce al particular y se le aplican sanciones que son menores que las de un servidor público.</p> <p>Alto Se estipulan sanciones iguales que el servidor público y se llega a reconocer cuando un particular es víctima.</p>
Tipo de variable	Variable categórica. Bajo: 0 Medio: 1 Alto: 2
Fuente	Código Penal de las entidades federativas

$X_7 =$ Denuncias de las víctimas

La condición para que un usuario sea víctima de un soborno es aquella en la que se le demanda una dádiva para tener acceso a un bien o servicio. Es decir, esta moneda de cambio representa la única manera de obtener lo que por derecho le corresponde. En esta situación, el único recurso e incentivo de la víctima es la denuncia ante las instancias correspondientes para iniciar una investigación.

Denuncias del usuario víctima	Notificación que realiza el usuario de un servicio público ante la autoridad correspondiente con el fin de someter a investigación un delito de soborno cometido.
--------------------------------------	---

La medición de esta variable está basada en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad (ENVIPE) de INEGI la cual proporciona información sobre seguridad pública y procuración de justicia. Para conocer las denuncias del usuario que es víctima, se obtiene la tasa de denuncia existente en una entidad federativa de la siguiente manera:¹⁹

$$Tasa\ de\ denuncia = \frac{Denuncias\ realizadas}{Delitos\ cometidos} * 100$$

¹⁹ La tasa de denuncia utilizada corresponde a denuncias por delitos cometidos en las entidades federativas sin especificar las denuncias por actos de soborno.

Variables de Control

En esta hipótesis existen dos variables independientes, las sanciones al cómplice y las denuncias de las víctimas las cuales forman parte de un solo modelo ya que requieren de las mismas variables de control al tratarse del estudio de la contraparte.

Para que existan instituciones que garanticen una procuración de justicia tanto en la recepción e investigación de las denuncias y en la implementación de sanciones, debe existir un buen desempeño del control judicial. Nuevamente, al igual que en la hipótesis 2, esta variable funcionará como un control. Asimismo, el que una persona acuda a denunciar está asociada con la confianza que tenga en las instituciones encargadas de ejercer un control judicial. De igual manera, cuando un usuario ofrece una dádiva para obtener un trato privilegiado en la obtención de un bien público se debe, en parte, a que no confía lo suficiente en el servicio que se le proporciona. La literatura del análisis de la corrupción como un problema de acción colectiva enfatiza que a medida de exista una confianza generalizada es más probable que la población tienda a cooperar hacia el bien común y que existan menores niveles de corrupción. La confianza en las instituciones es un factor por el que se debe de controlar en esta hipótesis.

El control ciudadano se utilizará como una variable de control al igual que en la hipótesis 2 y 4. De acuerdo con la literatura, los mecanismos de inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los procesos gubernamentales impactarían en una menor práctica del soborno. Asimismo, de acuerdo con los supuestos de esta investigación, no todos los ciudadanos son corruptos y estos pueden estar interesados en monitorear e influir para que se establezcan las sanciones a los usuarios cómplices o para que los usuarios víctimas de un soborno opten por notificar una denuncia.

Por último, el nivel adquisitivo de los usuarios determina también quien sí puede ofrecer un soborno y quienes, con mayor frecuencia, son objeto de exigencia de soborno. Se utilizará la tasa de pobreza para controlar factores relacionados con los ingresos y situación económica de los usuarios de un servicio público. Para la medición de esta variable se utiliza el indicador de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

3.5 Conclusiones

En este capítulo se realizó la descripción del sistema de hipótesis que se someterán a prueba. Para ello, es importante describir la base de datos construida y utilizada para el análisis empírico. La base de datos es de tipo panel balanceado, es decir, información disponible de las variables incorporadas para las unidades de observación en un determinado periodo de tiempo.

La medición de la variable dependiente se realiza con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) debido a que la información de esta encuesta corresponde con aquella disponible para el resto de las variables. Dado que la ENCIG cuenta con dos ediciones, 2011 y 2013, se considera pertinente que estos sean los años de observación para las 32 entidades federativas lo que arroja un total de 64 observaciones. Asimismo, en este capítulo se realizó una descripción de cómo se miden el resto de las variables que forman parte de la base de datos.

En suma, el análisis empírico contribuye en este estudio a analizar de manera más precisa si las variables explicativas impactan en la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos. La ventaja de utilizar este enfoque econométrico radica en su validez externa: el grado en que es posible generalizar a partir de los datos y el contexto propio del estudio hacia poblaciones y entornos más amplios. Una de las limitantes es que, dada la generalización, no permite conocer qué sucede exactamente en un contexto específico, por ejemplo, una entidad federativa.

En la próxima sección, el análisis empírico se realizará mediante la prueba de un modelo econométrico para medir el impacto de las variables independientes en la prevalencia de soborno manteniendo constante las variables de control descritas. El modelo a utilizar en este sistema de hipótesis es tipo panel para realizar un análisis de efectos fijos en los años de observación 2011 y 2013.

CAPÍTULO 4

Resultados: los factores que favorecen una menor práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

Este capítulo tiene como objetivo responder a la pregunta de investigación mediante el análisis empírico del sistema de hipótesis planteado. El interés es conocer cuáles son los factores que determinan que exista una menor prevalencia de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en las administraciones públicas estatales de México.

En primer lugar, se realiza una descripción del estudio econométrico utilizado. Para ello, se construyó una base de datos tipo panel a partir de la medición de las variables mencionadas en el capítulo anterior. Posteriormente, se presenta el modelo econométrico correspondiente a cada hipótesis planteada para observar el impacto del mecanismo causal. Por último, se presentan las conclusiones de este capítulo en donde se ofrecen respuestas a la pregunta de investigación.

4.1 Análisis econométrico

El análisis econométrico mediante base de datos tipo panel se caracteriza principalmente por un modelo de regresión que utiliza para la estimación de los parámetros de interés la variabilidad transversal y longitudinal de los datos. El corte transversal agrega las unidades individuales de observación mientras que el corte longitudinal se refiere al seguimiento de las unidades en determinado periodo de tiempo.

La base de datos utilizada en este estudio está construida a partir de un panel equilibrado: el número de observaciones transversales es el mismo para cada periodo de tiempo y el número de observaciones temporales es el mismo para cada elemento del panel. En este caso, la base contiene información para 32 entidades federativas en dos periodos de tiempo, 2011 y 2013. Por lo tanto, se obtiene un total de 64 observaciones.

El análisis econométrico seleccionado para el análisis de una base de datos tipo panel es el modelo de efectos fijos. Este modelo supone que todos los factores confusores

apropiados fueron incluidos y por tanto, se mantienen constantes, es decir, que “las variables explicativas afectan por igual a las unidades individuales de corte transversal y que éstas se diferencian por características propias de cada una de ellas medidas por medio del intercepto” (Bariono y Vianco, 2014, p. 11). El análisis de efectos fijos tiene la ventaja de controlar por factores no observables constantes en el tiempo pero variables entre unidades transversales -entidades federativas- ya sean factores geográficos, culturales o de composición demográfica. Es decir, se controla la heterogeneidad inobservable constante en el tiempo y correlacionada con las variables independientes.

Para ello, los n interceptos se asocian con variables *dummies* para cada unidad lo que permite obtener coeficientes insesgados y consistentes. La ecuación determinada en este modelo es la siguiente:

$$Y_{it} = v_i + \beta_1 X_{it} + e_{it}$$

donde,

v_i : vector de variables dicotómicas (*dummies*) para cada entidad federativa.

i : 1, 2, ..., 32; y t : 2011 y 2013

X : matriz de las variables explicativas k , para la unidad i en el tiempo t

Por lo tanto, para cada hipótesis planteada en este estudio se utilizará el modelo de efectos fijos en donde X representa las variables explicativas para cada modelo. Cabe señalar que a la ecuación de regresión mediante estimación por efectos fijos se agregan las variables de control correspondientes a cada hipótesis. Asimismo, para mayor precisión en los resultados se agrega a cada modelo una variable *dummy* de control correspondiente a los años de observación 2011 y 2013.

4.2 Análisis de los resultados

El sistema de hipótesis que plantea esta investigación tiene como objetivo principal contrastar los factores que, de acuerdo con la literatura revisada, determinan una variación en los niveles de soborno. En este apartado se presentan los resultados obtenidos en las pruebas realizadas.

Tabla 4.1 Descripción de las variables ²⁰

a) Variables Continuas

Variables	Fuentes	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Dependiente						
<i>Prevalencia del soborno</i>	ENCIG	64	3.545625	2.574488	0.08	11.68
Independiente						
<i>Control Interno</i>	ENCIG	63	72.82984	20.82274	23.53	100
<i>Burocracia profesionalizada</i>	ENCIG	64	1.02e-08	1.640994	-2.0943	3.835147
<i>Transparencia</i>	CIDE	64	0.7239375	0.0755246	0.514	0.918
<i>Control político</i>	Investigación Propia	64	61.84375	17.59403	24.4	92.6
<i>Denuncias del usuario víctima</i>	ENVIPE	64	0.1335938	0.0383123	0.05	0.26
Control						
<i>Tamaño de la burocracia</i>	ENCIG	64	1864.799	974.435	316.69	3664.2
<i>Desarrollo democrático</i>	Konrad Adenauer	64	5.420687	2.076327	1.789	10
<i>Desempeño del control judicial</i>	ENVIPE	64	10.01875	3.758878	1.7	18
<i>Bajos salarios de los servidores</i>	ENCIG	64	53.58823	20.76673	6.26	99.75
<i>Control ciudadano</i>	ENCIG	64	59.76563	21.5736	15	100
<i>Confianza en las instituciones</i>	ENVIPE	64	23.37031	4.997291	10	32.7

b) Variables Categóricas

Variables	Fuentes	Observaciones	Frecuencia	Porcentaje
Independiente				
<i>Altas sanciones a servidores públicos</i>	Códigos Penales	64	0 – Ausencia: 43 1 – Presencia: 21	0 – Ausencia: 67.19 1 – Presencia: 32.81
<i>Altas sanciones al usuario cómplice</i>	Códigos Penales	64	0 – Ausencia: 37 1 – Presencia: 27	0 – Ausencia: 57.81 1 – Presencia: 42.19

²⁰ En una base de datos panel, la obtención de datos descriptivos se realiza con el comando *xtsum* que descompone la variable en *overall*, *within* y *between*. En esta tabla se establece el *overall*, esto es la media global la cual puede ser calculado como una media ponderada del panel medio donde las ponderaciones están dadas por el número de observaciones.

4.2.1 El análisis de los controles y sanciones a los servidores públicos

Una de las premisas del análisis de la corrupción gubernamental como un problema de relación entre agente y principal es el establecimiento de mayores controles al servidor público y la implementación de sanciones efectivas para reducir la prevalencia del soborno. De este argumento, se desprenden dos hipótesis que pretenden mostrar si estas premisas teóricas son consistentes en las entidades federativas mexicanas.

Hipótesis 1

La primera hipótesis incorpora como variable independiente el control interno la cual está construida con base en indicadores que reflejan una condición de ausencia o presencia de elementos de control hacia los servidores públicos de la APE).

H₁: Mayores controles hacia los servidores públicos instrumentados al interior de las administraciones públicas estatales reducen la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

Tabla 4.2 Modelo de efectos fijos para medir el impacto de control interno a los servidores públicos en la prevalencia del soborno.

Prevalencia del soborno	Tipo de variable	Efectos fijos
Control interno	Independiente	0.0380 * (0.0205)
Desarrollo democrático	Control	-0.0686 (0.2247)
Tamaño de la burocracia	Control	- 0.0003 (0.0004)
Año de observación	Control	4.1058 *** (0.4347)
Constante		-0.3564 (1.6223)
R ² (within)		0.8229
Prob > F		0.0000
Número de observaciones ²¹		63
Los errores estándar se presentan en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10		

²¹ Este modelo contiene 63 observaciones dado que existen valores perdidos (Durango) para el año 2011.

La variable de control interno resulta significativa al 90 por ciento. Sin embargo, el sentido del comportamiento de la variable no es el esperado ya que resultó ser positivo lo cual indica que existe una asociación positiva que puede implicar una causa – efecto entre la implementación de estos controles y la prevalencia del soborno. Con el aumento en una unidad en los mecanismos de control interno hacia los funcionarios de los gobiernos estatales en México, la prevalencia del soborno aumenta -en promedio- 0.0380 unidades porcentuales, controlado por el desarrollo democrático y el tamaño de la burocracia.

Por lo tanto, este modelo contradice una de las premisas del análisis de la corrupción gubernamental en la literatura predominante ya que la implementación de estos controles al interior de las administraciones públicas no necesariamente impacta en una disminución del soborno.

Hipótesis 2

La segunda hipótesis incorpora como variable explicativa las sanciones a los servidores públicos. Estos instrumentos funcionan como un mecanismo de coerción y representan un costo a los burócratas de participar en actos de soborno. La medición de esta variable distingue tres categorías: altas, medias y bajas sanciones. Para este análisis, se toma en cuenta únicamente la variable de altas sanciones.

H₂: Altas sanciones aplicadas a los servidores públicos de las administraciones públicas estatales que participan en un cohecho impactan en una menor prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

Tabla 4.3 Modelo de efectos fijos para medir el impacto de sanciones a los servidores públicos en la prevalencia del soborno.

Prevalencia del soborno	Tipo de variable	Efectos fijos
Altas sanciones a los servidores públicos	Independiente	-1.9698*** (0.6762)
Desarrollo democrático	Control	0.1995 (0.2181)
Desempeño del control judicial	Control	0.2582* (0.1315)
Control ciudadano	Control	-.01580 (0.01822)
Año de observación	Control	3.9186*** (0.3750)
Constante		-0.4919 (1.5250)
R ² (within)		0.8313
Prob > F		No reportada ²²
Número de observaciones		64
Los errores estándar se presentan en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10		

De acuerdo con la Tabla 4.3, las altas sanciones a los servidores públicos es una variable significativa que tiene un impacto negativo en la prevalencia del soborno. El resultado es el esperado y coincide con los argumentos de la escuela teórica tradicional en el análisis de la corrupción gubernamental: los instrumentos coercitivos parecen influir en los niveles de corrupción ya que a medida que aumentan las sanciones para los funcionarios que cometen actos de soborno, los niveles de corrupción serán menores.

Cuando existen sanciones altas a los servidores públicos en las administraciones públicas estatales, la prevalencia del soborno disminuye -en promedio- 1.7409 unidades porcentuales, controlado por el desarrollo democrático y el desempeño de control judicial. Esta última variable de control resulta significativa al 90 por ciento; no obstante, el efecto es positivo. Es decir, el control judicial encargado de implementar las sanciones a los servidores públicos tiene un impacto positivo en la prevalencia de soborno, contrario a lo predicho por la literatura.

²² El modelo no reporta esta prueba; esto no implica que exista un error con el modelo. Al tratarse de efectos fijos, importa observar la significancia del coeficiente.

4.2.2 La importancia de contar con una burocracia profesionalizada y un control político

Ante la incertidumbre de que la burocracia pueda ser capturada por intereses políticos, una premisa es que los burócratas tengan mayores incentivos para evitar que los intereses privados sean mayores que los públicos. De este argumento se desprenden dos hipótesis que incorporan variables relacionadas con la profesionalización de los servidores públicos como incentivo y un control político de la burocracia para evitar una posible captura.

Hipótesis 3

La tercera hipótesis integra como variable explicativa la profesionalización de la burocracia. En la medición de esta variable se tomaron en cuenta las siguientes dimensiones y sus respectivos indicadores: grado de autonomía (la existencia de servicio civil de carrera y concursos públicos abiertos a la contratación) y capacidades técnicas (programas de capacitación y mecanismos de evaluación del desempeño de los servidores públicos). Debido a que los cuatro indicadores son variables continuas, se optó por reducir este número a un solo índice. Por lo tanto, para realizar una regresión mediante efectos fijos, se efectuó primero un análisis factorial de componentes principales el cual tiene como objetivo la obtención de un solo valor de burocracia profesionalizada conjugando las cuatro dimensiones. De esta manera, se reduce la dimensionalidad conservando la mayor información posible.

Tabla 4.4 Análisis de componentes principales

Componente	Eigenvalue	Diferencia	Proporción	Acumulativo
Componente 1	2.6929	1.9672	0.6732	0.6732
Componente 2	0.7257	0.3256	0.1814	0.8546
Componente 3	0.40	0.2187	0.1	0.9547
Componente 4	0.1813		0.0453	1.0000

Variable	Componente 1
Servicio civil	0.5263
Concursos públicos	0.5455
Programas de capacitación	0.4079
Mecanismos de evaluación	0.5089

La Tabla 4.4 indica si es adecuado o no realizar un análisis por componentes principales en un modelo de regresión. El *eigenvalue* representa la varianza asociada a cada componente. El análisis recomienda sólo utilizar aquellos componentes cuyos valores propios sean mayores a 1. En este caso, el componente 1 tiene un valor de 2.6929 y explica el 67.32% de la variación de los cuatro indicadores. Asimismo, el componente 1 explica en su mayoría las dimensiones de servicio civil y concursos públicos con un 52.63% y un 54.55% respectivamente.

El estadístico Kaiser, Meyer y Olkin (KMO) permite conocer la idoneidad de utilizar este análisis al mostrar la correlación existente una vez eliminada la influencia del resto de las variables, el valor debe acercarse a 1 para conocer si es justificable o no construir un índice. En la tabla 4.5 se muestra el valor de la prueba KMO obtenido: 0.7313. Este valor es cercano a 1, lo cual indica que es pertinente realizar un análisis factorial por componentes principales. Por lo tanto, en el modelo de efectos fijos para el análisis de esta hipótesis se toma el índice obtenido como la variable burocracia profesionalizada.

Tabla 4.5 Prueba KMO

Variable	KMO
Servicio civil	0.6891
Concursos públicos	0.6783
Programas de capacitación	0.8150
Mecanismos de evaluación	0.8181
Total	0.7313

H₃: Entre más profesionalizada sea una burocracia en las administraciones públicas estatales, menor será la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

Tabla 4.6 Modelo de efectos fijos para medir el impacto de la profesionalización de la burocracia en la prevalencia del soborno.

Prevalencia del soborno	Tipo de variable	Modelo 1	Modelo 2
Burocracia profesionalizada	Independiente	-0.1658 (0.1837)	-0.1644 (0.2179)
Bajos ingresos de los servidores públicos	Control	-0.0189 * (0.0136)	-0.0189 (0.0138)
Tamaño de la burocracia	Control	- 0.00003 (0.0004)	-0.0000 (0.0004)
Control Político	Control	-----	-0.0004 (0.0205)
Año de observación	Control	3.5605 *** (0.4269)	2.8854 *** (1.6630)
Constante		2.8604 ** (1.2391)	2.8854 * (1.6631)
R² (within)		0.8278	0.8072
Prob > F		0.0000	0.0000
Número de observaciones²³		62	62
Los errores estándar se presentan en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10			

Para esta variable se realizaron dos pruebas distintas; la primera no incluye la variable de control político y la segunda, sí la incorpora. El motivo de hacerlo de esta manera es para observar si los factores políticos como los vaivenes electorales y el partido mayoritario en el Congreso son factores que influyen en la profesionalización de los burócratas.

La variable de interés, burocracia profesionalizada, no resulta significativa en ninguno de los dos modelos. De hecho, el sentido de esta variable es el esperado, el signo es negativo lo cual indicaría que una mayor profesionalización de la burocracia causaría una menor prevalencia de soborno. No obstante, el modelo muestra que la formación de burócratas más especializados en las administraciones públicas estatales no tiene efecto en la variación de la prevalencia de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

²³ Existen sólo 62 observaciones dado que hay valores perdidos (Sinaloa en la variable de nivel de salarios de los servidores públicos) para los años 2011 y 2013

Hipótesis 4

El control político surge como un control externo de la corrupción gubernamental debido al riesgo de una posible captura de la burocracia por parte de intereses políticos. En México, este control político está a cargo del poder Legislativo mediante acciones de fiscalización al poder Ejecutivo. Un menor control político puede influir en la variación de la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos ya que implica que no se propongan investigaciones y no se establezcan sanciones a funcionarios públicos implicados en estos actos.

H₄: Entre mayor control político, menor será la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

Tabla 4.7 Modelo de efectos fijos para medir el impacto del control político en la prevalencia del soborno.

Prevalencia del soborno	Tipo de variable	Efectos fijos
Control político	Independiente	-0.0142 (0.0202)
Desarrollo democrático	Control	0.2308 (0.2568)
Año de observación	Control	3.9962 *** (0.4252)
Constante	Control	1.1725 (1.3695)
R² (within)		0.8083
Prob > F		0.0000
Número de observaciones		64
Los errores estándar se presentan en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10		

A pesar de que el sentido de la variable se comporta con el signo esperado, los resultados no son significativos y por lo tanto, indican que no existe una relación causal entre control político y la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos. Es decir, se puede concluir en este modelo presentado que no se comprueba que el control político cause una menor prevalencia de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

4.2.3 Un gobierno más transparente

Asimismo, ante un problema de asimetría de información donde el agente no necesariamente rinde cuentas a los principales, la transparencia ha sido la más grande apuesta para disminuir la corrupción que permea en los gobiernos. Se asume que los ciudadanos están interesados en el monitoreo de las acciones de los funcionarios y por tanto, mediante el acceso a la información público se controlarían las posibles prácticas corruptas del servidor público.

Hipótesis 5

La quinta hipótesis incorpora como variable explicativa la transparencia. Un gobierno transparente implica garantizar al ciudadano información pública. Con base en esta información disponible el ciudadano tiene más posibilidades de monitorear al funcionario y así evitar la frecuencia de prácticas corruptas y actos de soborno.

H₅: A mayor transparencia y acceso a la información, menor será la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

Tabla 4.8 Modelo de efectos fijos para medir el impacto de la transparencia en la prevalencia del soborno.

Prevalencia del soborno	Tipo de variable	Efectos fijos
Transparencia	Independiente	-3.8185 (5.4014)
Control ciudadano	Control	-0.0164 (0.0187)
Desarrollo democrático	Control	- 0.1780 (0.2110)
Año de observación	Control	3.9292*** (0.4017)
Constante		4.3630 (4.7262)
R² (within)		0.8076
Prob > F		0.0000
Número de observaciones		64
Los errores estándar se presentan en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10		

El modelo anterior apunta a que la transparencia no es una variable que impacte negativamente en la prevalencia del soborno. Es decir, el hecho de que los gobiernos sean más transparentes y garanticen derecho a la información pública no implica que exista una menor prevalencia de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos. De igual manera, se puede observar que la variable de control ciudadano, la cual está medida con base en indicadores de mayores espacios para el monitoreo ciudadano, tiene un impacto significativo en los niveles de soborno. Por lo tanto, esta hipótesis no sostiene que exista un efecto negativo de la transparencia y acceso a la información sobre la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

4.2.4 La incorporación de la contraparte en el análisis del soborno

El análisis de la corrupción gubernamental como un problema de acción colectiva argumenta que las reformas anticorrupción promovidas e implementadas en los últimos años no han tenido los resultados esperados puesto que la corrupción imperante, sobre todo en aquellos países con corrupción sistémica, no ha disminuido. Este enfoque argumenta que uno de los supuestos erróneos en el análisis de la corrupción como un problema de agente-principal es que el ciudadano no necesariamente está interesado en monitorear al agente ya que éste puede ser también corrupto.

Esta investigación asume que en un acto de soborno, la contraparte puede ser cómplice o víctima. Por consiguiente, esta hipótesis está integrada por dos variables independientes: altas sanciones a la contraparte que es cómplice en un soborno y las denuncias de las víctimas como un mecanismo de participación ciudadana para incidir en una disminución de la prevalencia del soborno.

Hipótesis 6

Estas variables están incorporadas en un solo modelo ya que tanto sanciones al cómplice como denuncias requieren de las mismas variables de control al tratarse del estudio de la contraparte. La variable de sanciones al usuario cómplice está medida con base en tres categorías: sanciones bajas, medias y altas de acuerdo con lo observado en los Códigos Penales de las entidades federativas. Para el análisis, se tomó solamente la variable de

altas sanciones. La variable de denuncias a víctimas está medida con base a la tasa de denuncia prevaleciente en cada entidad federativa para los años de observación.

H₆: Entre mayores sean las sanciones al usuario cómplice de un cohecho y mayores sean las denuncias del usuario víctima, menor será la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

Tabla 4.9 Modelo de efectos fijos para medir el impacto de sanciones al usuario cómplice y denuncias del usuario víctima en la prevalencia del soborno.

Prevalencia del soborno	Tipo de variable	Modelo 1 Efectos fijos	Modelo 2 Efectos fijos	Modelo 3 Efectos fijos
Sanciones al usuario cómplice	Independiente	-1.4099 ** (0.6089)	-1.7713 ** (0.8555)	-1.7813** (0.7793)
Denuncias del usuario víctima	Independiente	-13.0658 * (7.6606)	-16.2639 ** (6.9208)	-15.1419** (6.3552)
Desempeño judicial	Control	0.1762 (0.1357)	0.1649 (0.1131)	0.1650 (0.1079)
Confianza en las instituciones	Control	0.1421 (0.1084)	0.1644 * (0.0938)	0.1656 (0.1014)
Control ciudadano	Control	-----	-0.0241 (0.0162)	-0.0216 (0.0169)
Pobreza		-----	-----	-0.1020 (0.0932)
Año de observación	Control	3.4387*** (0.1084)	3.2004*** (0.0162)	3.1217*** (0.4095)
Constante		-0.9186 (2.4960)	0.8141 (2.3371)	5.1592 (4.2098)
R ² (within)		0.8704	0.8651	0.8704
Prob > F		0.0000	0.0000	0.0000
Número de observaciones		64	64	
Los errores estándar se presentan en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10				

En la Tabla 4.8 se observan tres modelos que están distinguidos entre ellos por la inclusión de algunas variables de control adicionales. En el primer modelo, se consideró importante ver el comportamiento de las variables explicativas a partir de las variables de control determinadas desde un principio: el desempeño judicial y la confianza en las instituciones. Se observa, en el modelo 1, que las sanciones al usuario cómplice en un

cohecho es un factor significativo que impacta en una disminución de la prevalencia del soborno. A medida de que las sanciones son altas, el soborno en el acceso a bienes y servicios públicos disminuye -en promedio- 1.4099 unidades, controlando por el desempeño judicial y por la alta confianza en las instituciones.

Las denuncias de los ciudadanos que son víctimas de un acto de soborno por parte de algún servidor público es una variable que también resulta significativa al 90 por ciento. Para este caso si aumenta la tasa de denuncia en una unidad, el soborno disminuye -en promedio- 13.07 unidades siempre y cuando se mantengan constantes las sanciones al usuario cómplice, el desempeño del control judicial y la confianza en las instituciones. Es importante señalar que en este modelo las variables de control no son significativas.

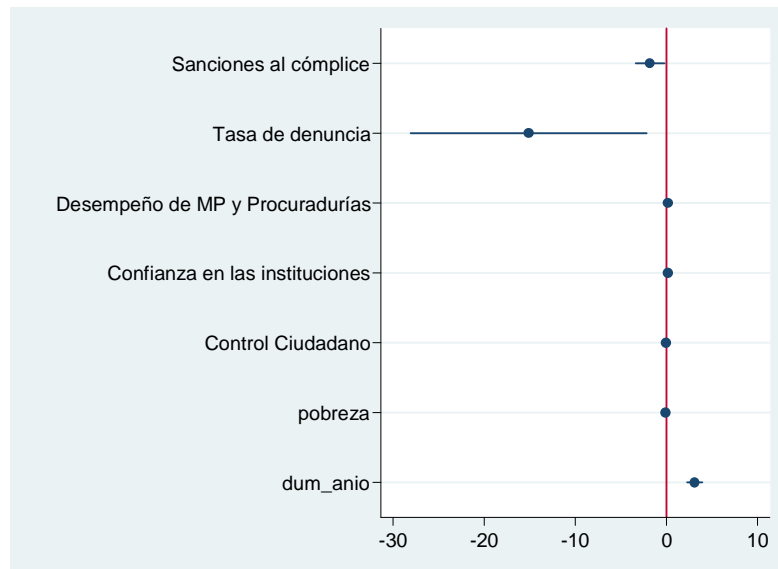
El modelo 2 incorpora una variable de control adicional que no necesariamente implica que sea menos importante que las anteriores, sino que es interés de este análisis observar el comportamiento de las variables independientes con y sin el control ciudadano. Tanto las sanciones al usuario cómplice como las denuncias de los ciudadanos que son víctimas se comportan de manera similar al primer modelo, es decir, el sentido de las variables es el esperado. La variable de denuncias cambia su significancia de un 90 al 95 por ciento de confianza; de igual manera, al adicionar el control ciudadano como constante, las denuncias reducen la prevalencia del soborno en promedio 16.26 unidades. Es importante señalar que confiar en las instituciones se convierte en una variable de control significativa al 90 por ciento e impacta de manera positiva a la variable dependiente aunque se esperaría, de acuerdo con el enfoque de acción colectiva, que el efecto fuese negativo.

El tercer modelo incluye todas las variables de control consideradas relevantes para esta hipótesis; en este caso se adiciona el control por la tasa de pobreza²⁴ de cada entidad federativa. Si se implementan altas sanciones al usuario cómplice y participe en un cohecho, la prevalencia del soborno disminuye en promedio -1.78 unidades, mientras que

²⁴ Transparencia Mexicana (2010) en la última edición del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) señala que los hogares mexicanos destinan 14% de su ingreso en el pago de sobornos en los trámites de ventanilla. Asimismo, para los hogares con ingreso de hasta 1 salario mínimo este impuesto regresivo representó un 33% de su ingreso en 2010. La tasa de pobreza es un factor por el que es importante controlar debido a que determina características económicas de los ciudadanos.

la tasa de denuncia de las víctimas impacta en una disminución de 15 unidades. Ambas variables resultan significativas al 95 por ciento de confianza. En este modelo, las variables de control de interés no resultan significativas.

Gráfico 4.1 Intervalos de confianza



En el Gráfico 4.1 se observan los intervalos de confianza obtenidos para las variables de este último modelo donde sanciones al cómplice y tasa de denuncia como variables explicativas no pasan claramente por el 0. Esto indica la significancia de las variables.

Lo relevante es que en los tres modelos las variables independientes se comportan en el sentido esperado y sobre todo permiten explicar que sí existe relación causal en la disminución de la prevalencia del soborno al incorporar instrumentos enfocados a la contraparte: sanciones al ciudadano que participe de manera voluntaria en un acto de soborno mediante el ofrecimiento de una dádiva o bien las denuncias del usuario que es víctima como un mecanismo de participación ciudadana y de incidencia para un mejor desempeño en las instituciones.

4.3 Conclusiones

En este apartado se demostraron los resultados obtenidos en el análisis empírico para el sistema de hipótesis planteado. Las altas sanciones a los servidores públicos y al usuario cómplice así como las denuncias de las víctimas resultaron variables significativas, es decir, explican una menor prevalencia de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos. No obstante, los elementos de control interno en las administraciones públicas estatales resultó una variable significativa también pero con el signo contrario, es decir, una asociación positiva con la prevalencia de soborno.

La evidencia empírica analizada indica que en el enfoque que estudia el problema de corrupción gubernamental como una relación entre el agente y el principal, sólo las altas sanciones a los servidores públicos por el delito de cohecho que se encuentran tipificadas en los Códigos Penales de las entidades federativas determina una variación en los niveles de soborno trámites públicos. Un hallazgo es la importancia de incorporar instrumentos enfocados a la contraparte: al usuario o ciudadano que realiza trámites públicos y que está implicado en una práctica de soborno. Las altas sanciones al usuario cómplice y las denuncias son factores que impactan en una menor práctica del soborno.

El análisis empírico realizado no comprueba un impacto de la profesionalización de los burócratas, el control político y la transparencia en la variación de la prevalencia del soborno como se ha argumentado en la literatura predominante. Cabe destacar que la confianza, la cual fue incluida como una variable de control en los factores explicativos hacia la contraparte, es una variable significativa que se comporta en el sentido no esperado. Esto contradice a lo estipulado en el nuevo enfoque sobre corrupción gubernamental el cual destaca que este factor es importante para explicar los niveles de corrupción. Asimismo, el control judicial y los salarios bajos de los servidores públicos también incorporados como variables de control, tienen un efecto contrario a lo esperado en la práctica del soborno. Esto de igual manera contradice lo que estipula la literatura predominante donde un efectivo control judicial reduce niveles de corrupción y donde bajos ingresos de los funcionarios podría explicar mayor práctica del soborno.

Conclusiones. Implicaciones de política y direcciones para investigación futura

Numerosos puntos de discusión pueden desprenderse del análisis realizado y de los resultados obtenidos en esta investigación. Más allá de los hallazgos empíricos y sus implicaciones, es indispensable reunir los hilos para ofrecer explicaciones precisas sobre el escenario teórico de la práctica del soborno y el escenario pragmático en las entidades federativas de México.

Este apartado somete elementos de interés a la discusión analizada en este estudio. Primero, se examinan los resultados para reflexionar sobre los factores que explican una menor práctica del soborno. Posteriormente, se analizan las implicaciones prácticas de estos resultados para las administraciones públicas y de ser posible, sugerir ciertas recomendaciones de instrumentos de política que podrían ser de utilidad para reducir la práctica del soborno en el nivel subnacional de gobierno en México. Por último, se destacan los puntos a considerar para la investigación futura sobre corrupción gubernamental y soborno.

Antes de establecer los puntos para la discusión, es importante destacar las limitaciones de esta investigación. De acuerdo con la metodología utilizada, partir de supuestos teóricos de los cuales se desprenden las hipótesis permite establecer generalidades de los resultados hacia entornos en donde se cumplan los supuestos sobre el soborno, es decir, validación externa. Esto nos hace renunciar a la obtención de análisis detallados en entidades federativas específicas lo cual es una primera limitante de esta investigación.

Este estudio ya ha mencionado las implicaciones y retos en las mediciones de la corrupción. Para fines del análisis empírico, las mediciones, tanto de la práctica del soborno como del resto de las variables, constituyeron un desafío. Los índices disponibles para conocer la prevalencia del soborno en la realización de trámites no tienen una continuidad. Mientras que el INCBG sólo está disponible para cinco años siendo 2010 la última edición, la ENCIG sólo está disponible para únicamente dos años. Esto obstaculizó la coincidencia de los datos para todas las variables durante los mismos años en la construcción de la base de datos tipo panel.

Asimismo, la falta de transparencia en información gubernamental no permitió obtener datos más precisos. Esta investigación utilizó únicamente aquellos datos disponibles que permitieron establecer aproximaciones sobre los factores y condiciones de interés sin representar como tal una medición específica para esas variables.

Resultados

De acuerdo con la evidencia presentada, un sistema de sanciones efectivo hacia los implicados en un soborno, tanto servidores públicos como particulares, al igual que las denuncias como un instrumento de incidencia ciudadana determinan que existan menores niveles en la prevalencia del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

La implementación de controles hacia los servidores al interior de las administraciones públicas estatales no acota la práctica del soborno. El efecto es contraproducente: la prevalencia de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos incrementa conforme aumenta el control interno para los años de observación analizados. Esto podría deberse a que los controles representan obstáculos en términos burocráticos al interior de la administración pública estatal lo que puede dar lugar a mayores oportunidades de recurrir a sobornos para facilitar procesos administrativos.

Contar con burócratas profesionalizados con base en la implementación de un servicio civil, concursos públicos abiertos a la contratación, programas de capacitación y mecanismos de evaluación de desempeño no constituye un factor que favorezca a una menor prevalencia del soborno. Los argumentos a favor de una burocracia profesionalizada mediante un sistema de meritocracia para acotar la corrupción gubernamental no quedan comprobados en este estudio.

Los factores políticos relacionados con un control partidista y la aproximación de tiempos electorales en la entidad no son tampoco factores que expliquen la variación en los niveles de soborno. Es decir, un efectivo control político que funciona como un control externo hacia el Ejecutivo estatal no determina que la práctica del soborno se reduzca. Una posible explicación sería que esta vigilancia y fiscalización está centrada en aquellos actos de corrupción en espacios que impliquen una mayor cantidad de recursos públicos. De igual manera, los intereses partidistas y electorales predominan en aquellos

funcionarios que ocupan cargos públicos en las jerarquías más altas de la administración pública. Estas dos situaciones no influyen en la jerarquía más baja de las dependencias donde se realizan trámites gubernamentales y donde las posibilidades de soborno involucran pequeños montos económicos.

Gobiernos más transparentes que garantizan el acceso a la información no explican que la práctica del soborno sea menor en las entidades federativas. Las agendas de transparencia y de combate a la corrupción plantean instrumentos de política distintos que, de alguna manera, pueden converger para lograr una mejor calidad del gobierno pero no determinan una relación de causalidad. Es decir, el que los gobiernos implementen mejores instrumentos de apertura de información no ocasiona menor corrupción y menor práctica del soborno.

¿Qué factores y condiciones favorecen una menor práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos en las entidades federativas? Las sanciones a los servidores públicos -instrumentos coercitivos más recurrentes en el control de la corrupción- sí explican que la práctica del soborno sea menor. Este argumento está basado en el análisis de los Códigos Penales de las entidades federativas y no en la implementación de estas sanciones en la práctica. Jurídicamente, un sistema de sanciones que plantea multas, años de prisión o inhabilitación y destitución del cargo público en relación con el monto intercambiado fuera de la norma sí reduce la práctica del soborno.

Otro hallazgo es la importancia de incorporar instrumentos enfocados al usuario que realiza trámites públicos y que está implicado en una práctica de soborno. Altas sanciones al usuario cómplice que ofrece dádivas por obtener un trato privilegiado determinan también una variación en los niveles de soborno. Estas sanciones se encuentran estipuladas de igual manera en los Códigos Penales. Por lo tanto, al implementarse lo establecido en la norma se garantiza una menor prevalencia del soborno. A su vez, los usuarios que son víctimas de una conducta corrupta del servidor público tienen el derecho de manifestarlo mediante denuncias de los hechos ocurridos. Las denuncias constituyen un mecanismo de incidencia ciudadana para prevenir y combatir los actos de soborno en los trámites gubernamentales donde la confianza hacia las instituciones determina también en qué medida los ciudadanos acuden a denunciar a las instancias correspondientes. Por

lo tanto, la evidencia muestra que las denuncias son un factor que impacta también en una menor prevalencia de soborno en el acceso a bienes y servicios públicos.

Implicaciones para la Administración Pública

La Administración Pública en México presenta continuos desafíos para su mejora. Del análisis y resultados presentados en esta investigación, se desprende implicaciones sobre la importancia de acotar, controlar y reducir la práctica del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos para las administraciones públicas en el nivel subnacional de gobierno.

Las Administraciones Públicas Estatales se enfrentan a una gran tarea al incorporar a funcionarios que cumplan con la encomienda de garantizar el interés público. Derivado de este reto, al interior de las administraciones se han desplegado una serie de mecanismos que distinguen cuáles son las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos para prevenir y vigilar posibles conductas que atenten contra el interés público. En esta investigación se denominan controles internos a esos mecanismos de vigilancia y monitoreo.

La evidencia muestra que el aumento de la presencia de estos controles ocasiona una mayor práctica del soborno en los trámites gubernamentales. La lógica detrás de esta premisa podría estar relacionada con procesos administrativos lentos, imprecisos e ineficientes. Un primer escenario es que la implementación de controles como la creación de oficinas de control, realización de auditorías, esquemas de investigación de servidores, seguimiento a la evolución patrimonial, entre otros, implica mayores procedimientos burocráticos en las administraciones. Un segundo escenario es que en la entrega de bienes y servicios existen procedimientos costosos en términos de tiempo y esfuerzo que pueden influir en recurrir al soborno como un mecanismo facilitador.

Por lo tanto, destaca la eficiencia administrativa como uno de los retos a cumplir para las administraciones públicas estatales. Otorgar un servicio significa destinar recursos públicos para la creación, sustento y seguimiento de procesos que guíen a una optimización y eficiencia. En este contexto, cuando los procesos administrativos son precisos y eficientes, se fortalece la capacidad administrativa para otorgar un servicio

público y, a su vez, implementar procesos internos que no sea un obstáculo para los funcionarios sino instrumentos de mejora continua.

El diseño de instrumentos de política

Los factores y condiciones que determinan una menor prevalencia de soborno apuntan a que se necesitan intervenciones gubernamentales para la regulación de este problema público. El establecimiento de sanciones e incentivos son fundamentales en el diseño de instrumentos de política anticorrupción en las entidades federativas.

Instrumentos enfocados a sancionar a los involucrados en un acto de soborno resultan de significativa importancia en la reducción de esta práctica. Las altas sanciones para un servidor público son aquellas, estipuladas en los Códigos Penales, que establecen multas, inhabilitación y prisión de acuerdo con el monto equivalente a la dádiva o regalo implícito en un soborno. Las altas sanciones de los particulares están determinadas cuando éstas son las mismas para los servidores públicos ya que garantiza un reconocimiento tanto de un actor público como de un privado en el acto de soborno. En este caso, el reto de los instrumentos de política tiene que ver con la implementación de estas normas jurídicas. Si la aplicación de este sistema de sanciones se llevase a la práctica entonces la prevalencia del soborno sería menor.

En la agenda gubernamental de México, que contempla también a los gobiernos estatales, las leyes que conforman la iniciativa del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) son elementos clave que fortalecen la evidencia de estas sanciones. La posible implementación del SNA, que constituye una coordinación entre dependencias, tendría efectos en diversas leyes federales y promulgaciones, en el largo plazo, en las entidades federativas. Lo relevante en el SNA es que “por primera vez en la historia del país, responsabiliza tanto al funcionario público como al particular que incurra en actos de corrupción” (Bohórquez, 20015, p.17). Esto implica distinguir entre sanciones no solamente en materia penal sino como responsabilidades administrativas de los funcionarios. Además, el SNA conceptualiza y distingue entre subtipos de corrupción en la administración pública para que se desarrollen instrumentos específicos de política. A

la par del desarrollo de esta investigación, la discusión para la aprobación del SNA continuaba en la agenda del Senado de la República.

Instrumentos de política que funcionen como incentivos para la víctima de un soborno resultan también relevantes. El acto de denunciar constituye un mecanismo de participación ciudadana para dar apertura a las investigaciones pertinentes hacia servidores públicos cuyo *modus operandi* sea el de solicitar dádivas para desempeñar las funciones que le corresponden por obligación. Le corresponde entonces a los gobiernos estatales destinar mayores espacios para la denuncia ciudadana que exhiban la práctica del soborno en las entidades federativas.

¿Cómo determinar cuándo un usuario es cómplice o víctima? Es cierto que la práctica de soborno, sobre todo en un nivel de interacción micro y cotidiano, es difícil de ser detectada. La complejidad de vigilar, prevenir y sancionar estos actos radica justamente en lo complicado que resulta que sean descubiertos. La propuesta está encaminada en instrumentar mecanismos dirigidos a la contraparte de un soborno. Si el ciudadano usuario acude a denunciar a las instancias correspondientes automáticamente lo convierte en víctima de soborno ya que éste es el único instrumento que posee para notificar un abuso de autoridad. En caso contrario, un funcionario que sea detectado por individuos ajenos al acto implica que no solamente el funcionario sea investigado sino también el usuario que ofreció un soborno, la información del usuario cómplice para establecer la sanción correspondiente puede ser obtenida de acuerdo con la información disponible en la dependencia a la cuál acudió a realizar el trámite.

Implicaciones teóricas e investigación futura

La complejidad de otorgar una definición de corrupción gubernamental así como distinguir entre las distintas manifestaciones se ve reflejada en la falta de estudios sobre instrumentos anticorrupción destinados para cada subtipo. Los análisis del soborno en el acceso a bienes y servicios públicos son limitados y por lo tanto, es más complicado encontrar explicaciones específicas. Normalmente, se estudia la corrupción como un conjunto cuando en realidad es importante distinguir sus dimensiones.

Por consiguiente, como elementos para la investigación futura en estos estudios se sugiere identificar entre los subtipos de corrupción para generar análisis más específicos que conducirán a la identificación de los actores involucrados. Con ello, además de un fortalecimiento del análisis, se generan mejores explicaciones sobre el fenómeno. En el caso específico de soborno, las investigaciones han acotado el estudio de la corrupción gubernamental únicamente a la interacción entre dos actores. Es importante generar conceptos sistematizados que ayuden a distinguir al soborno como un subtipo de corrupción para una mayor facilitación de análisis posteriores.

Durante más de veinte años, los estudios sobre corrupción gubernamental han promovido el establecimiento de un sistema de controles e incentivos hacia el servidor público para evitar posibles actos de corrupción con un supuesto implicado: los ciudadanos monitorean a los funcionarios y éstos a su vez rinden cuentas para reducir la asimetría de información. Sin embargo, un nuevo enfoque que analiza la corrupción cuestiona ¿qué pasa si el ciudadano también es corrupto? Ese ciudadano no necesariamente está interesado en monitorear. A partir de este argumento, esta investigación estableció un supuesto: existen ciudadanos que pueden ser cómplices en un acto de soborno pero también están los ciudadanos que son víctimas de los servidores públicos al realizar un trámite público.

Como se ha mencionado en apartados anteriores, uno de los objetivos de esta investigación era someter a prueba las principales premisas de los enfoques analizados a partir de la incorporación de supuestos que derivaron en un sistema de hipótesis.

En este contraste de enfoques, se sugiere en los estudios específicos sobre la práctica del soborno que se incorporen también al análisis los posibles controles e incentivos destinados a la contraparte como un complemento en la investigación. No se puede dejar de lado el nuevo enfoque de análisis: “las reformas anticorrupción están basadas en fundamentos teóricos erróneos” (Rothstein, 2013). Asumir que sólo el servidor público se corrompe y que los ciudadanos siempre están interesados en monitorear las acciones de los funcionarios puede ser un error. Los ciudadanos también pueden incurrir en prácticas corruptas y puede ser objeto de sanción o de incentivos de acuerdo con el tipo de participación que tenga en el acto de soborno.

Bibliografía

- Ades, A., & Di Tella, R. (1997). The New Economics of Corruption: a Survey and some New Results. *Political Studies*, 496-515.
- Amundsen, I. (1997). *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Arellano, D. (2012). *¿Podemos reducir la corrupción en México?* México DF: CIDE.
- Arellano, D., Lepore, W., & Aguilar, I. (2012). El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico. En D. Arellano, *¿Podemos reducir la corrupción en México?* (págs. 49-76). México DF: CIDE.
- Arellano, D., Medina, A., & Rodríguez, R. (2012). Servicio civil: Estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción. En D. Arellano, *¿Podemos reducir la corrupción en México?* (págs. 165-193). México DF: CIDE.
- Arjona, A. M. (2002). *La corrupción política: una revisión de la literatura*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Bäck, H., y Hadenius, A. (2008). Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. *Governance*, 21(1), 1-24.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *Informe Final: Desarrollo de una Metodología de Diagnóstico del Marco Institucional para la Lucha contra la Corrupción y Priorización de un Plan de Trabajo*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Bariono, A., & Vianco, A. (Noviembre de 2014). *Econométricos*. Obtenido de <http://www.econometricos.com.ar/wp-content/uploads/2012/11/datos-de-panel.pdf>
- Barómetro Global de Corrupción. Transparencia Internacional.
- Bohórquez, E. (2015). Transparencia y anticorrupción en México. De lo urgente a lo importante. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10-19.
- Bohórquez, E., & Petersen, G. (01 de Diciembre de 2015). *Revista Este País*. Obtenido de <http://www.estepais.com/articulo.php?id=342&t=factofilia-nbspocorrupcion-y-desigualdad-nbsp>
- Booth, D. (2012). *Development as a Collective Action Problem: Addressing the Real Challenges of African Governance*. London: ODI.

- Brea, R., Duarte, I., & Vargas, J. (2006). *La pequeña corrupción en los servicios públicos dominicanos*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- Brunetti, A., & Weder, B. (1998). *Explaining corruption*. University of Saarland and University of Basel: Versión preliminar.
- Caciagli, M. (1996). Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. *Centro de Estudios Constitucionales*.
- Cejudo, G. (2011). *La rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal*. México: Secretaría de la Función Pública.
- Centro de Estudios de las Finanzas. (Agosto de 2009). *Cámara de Diputados. Congreso de la Unión*. Obtenido de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0542009.pdf>
- Código Penal Federal, Diario Oficial de la Federación, México: 1999.
- Cordero, J. (2011). Los servicios públicos como derechos de los individuos. *Ciencia y Sociedad*, 682-701.
- Del Castillo, A. (2001). El soborno: un marco conceptual para su análisis. *Gestión y Política Pública*, X(2), 275-307.
- Del Castillo, A. (2001). Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción. *Gestión y Política Pública*, X(2), 375-402.
- Del Castillo, A. (2008). *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. México DF: Auditoría Superior de la Federación.
- Doig, A., & Riley, S. (1998). Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries. En G. S. Cheema, & J. (. Bonvin, *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. Paris: OECD.
- Dussauge, M. (2010). Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. En J. L. Méndez, *Políticas Públicas* (págs. 207 - 251). México DF: El Colegio de México.
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. INEGI.
- Evans, P., & Rauch, J. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*(75), 49-71.
- Gutiérrez, M. Á. (23 de Julio de 2015). *Red por la Rendición de Cuentas*. Obtenido de <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/>

- Heidenheimer, A. (1970). *Political corruption: Readings on comparative analysis*. New Brunswick: Transaction Books.
- Heywood, P., & Rose, J. (2014). "Close but no Cigar": the measurement of corruption. *Journal of Public Policy*, 1-23.
- Hill, B., Jaimes, O., & Dussauge, M. (2008). Sobre el complejo arte de medir la corrupción: Apuntes teóricos y análisis del caso mexicano. *Revista de Administración Pública*, 107-131.
- Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Transparencia Mexicana.
- INEGI. (2012). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2011): Síntesis metodológica y resultados de levantamiento*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Jaime, E., Avendaño, E., & García, M. (2012). *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos*. México DF: Secretaría de la Función Pública (SFP).
- Kaiser, M. (2014). *El combate a la corrupción. La gran tarea pendiente en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Kaufmann, D. (1997). *Economic corruption: some facts*. International Transparency.
- Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. *Finance & Development*, 3-6.
- Lederman, D., Loayza, N., & Soares, R. (2005). Accountability and Corruption: Political Institutions Matter. *Economics and Politics*, 17(1), 1–35.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México: 2002.
- Leys, C. (1970). New states and the concept of corruption. En A. Heidenheimer, *Political corruption: Readings on comparative analysis* (págs. 59-71). New Brunswick: Transaction Books.
- Lozano, J., & Merino, V. (1998). *La hora de la transparencia en América: el manual de anticorrupción en la función pública*. Buenos Aires: Transparencia Internacional.
- México Evalúa. (2012). *¿Cómo controlar la corrupción en México?* México DF: México Evalúa.
- Montinola, G., & Jackman, R. (2002). Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science*, 147-170.

- OCDE. (2008). *Specialized Anticorruption Institutions. Review of models. Anticorruption Network for Eastern Europe and Central Asia*. París: OCDE.
- Olken, B., & Pande, R. (2012). Corruption in Developing Countries. *The Annual Review of Economics*, 479-509.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of goods*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pardo, M. (2005). *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. México DF: Auditoría Superior de la Federación.
- Peiffer, C., & Marquette, H. (2015). Theoretical (Mis)understanding? Applying Principal-Agent and Collective Action Theories to the Problem of Corruption in Sistemically Corrupt Countries. Draft Version. *Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations*.
- Person, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26(3), 449-466.
- Rabell, E. (2010). *Federalismo Fiscal en México*. 2010: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Rauch, J., & Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 49-71.
- Rocha, A., & Taxell, N. (2015). *Why corruption matters: understanding causes, effects and how to adress them*. London: UK Aid.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2005). *All for All: Equality, Corrruption and Social Trust*. *World Politics*, 58(1), 41-72.
- Rothstein, B. (2011). Anticorruption: the indirect "big bang approach". *Review of International Politcal Economy*, 228-250.
- Scartascini, C. (2011). ¿Quién es quién en el juego político? Describiendoa los actores que intervienen, y sus incentivos. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, & M.

- Tommasi, *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (págs. 33-74). Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Schröder, P. (2012). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el Buen Gobierno*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Shepsle, K. A., & Bonchek, M. (2005). *Las fórmulas de la política*. México: Santillana.
- Simon, H. (1972). Theories of Bounded Rationality. En C. McGuire, & R. Radner, *Decision and Organization* (págs. 161-176). North-Holland.
- Simon, H. (1978). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar S.A. Ediciones.
- Stiglitz, J. (1986). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch
- Sung, H.-E. (2004). Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison. *Crime, Law & Social Change*, 41(2), 179-194.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world – Causes, consequences, scopes and cure*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Transparencia , I. (1998). *La hora de la transparencia en América*. Obtenido de http://archive.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones/sourcebook_esp/hora_transparencia
- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review Political Science*, 10, 211-242.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México DF: Instituto Federal Electoral.
- Ugalde, L. C. (2005). *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Uribe, A. U. (2014). Tesina: "*Conceptualización de corrupción gubernamental. Hacia la construcción de un instrumento de medición de corrupción en la administración pública*". México DF: CIDE.
- Uslaner, E. (2002). *Trust and Corruption*. Boston: Annual Meetings of the American Political Science.

Van Rijckeghem, C., & Weder, B. (2001). Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by How Much? *Journal of Development Economics*(65), 307-331.

Weber Abramo, C. (2008). How Much Do Perceptions of Corruption Really Tell Us? *Economics: The Open Access*.

Anexos

Anexo 1. Operacionalización de variables de control

Desarrollo democrático

Desarrollo democrático	“Proceso por el cual el sistema político logra acercarse más a sus fines mediante la democracia de los ciudadanos, democracia de las instituciones, democracia social y humana así como democracia económica” Fundación Konrad Adenauer y Polilat
Dimensiones y medición	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Legalidad del régimen democrático (3 indicadores) 2. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles (15 indicadores) 3. Calidad institucional y eficiencia política (20 indicadores) 4. Ejercicio de poder efectivo para gobernar (14 indicadores) 	Variable continua Valores entre 0 y 1 0: Menor desarrollo democrático 1: Mayor desarrollo democrático
Fuente	Índice de Desarrollo Democrático (IDD) Fundación Konrad Adenauer y Polilat

Tamaño de la burocracia

Tamaño de la burocracia	Número de servidores públicos habilitados en la administración pública.
Atributos y medición	
Número de burócratas por cada 100 mil habitantes	Variable continua
Fuente	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (INEGI) 2011 y 2013.

Desempeño del control judicial

Desempeño del control judicial	Efectividad en las funciones que le corresponden al Poder Judicial para controlar los niveles de soborno (cohecho).
Atributos y medición	
Percepción del desempeño de las Procuradurías Estatales y del Ministerio Público	Variable continua Porcentaje de la población que considera un desempeño muy efectivo 0 nadie considera el desempeño muy efectivo 100 todos consideran el desempeño muy efectivo
Fuente	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) 2011 y 2013.

Salarios de los servidores públicos

Salarios de los servidores públicos	Remuneración económica que perciben los servidores por prestar sus servicios al Estado.
Atributos y medición	
Rango de salarios	Variable categórica Salarios altos: 2 Salarios medios: 1 Salarios bajos: 0
Fuente	Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (INEGI) 2014 y 2012.

Control ciudadano

Dimensiones	Órganos de participación ciudadana en las administraciones públicas estatales	Mecanismos de participación ciudadana en las administraciones públicas estatales
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> - Asambleas comunitarias - Asambleas de consulta ciudadana - Consejos ciudadanos - Consejos consultivos - Consejos de seguridad pública - Comités ciudadanos - Organizaciones sociales - COPLADE u homólogo - Delegaciones estatales integradas por ciudadanos - Órganos de contraloría social integrados por ciudadanos - Organizaciones tradicionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Visitas de autoridades a las comunidades o colonias - Foros o jornadas de atención ciudadana en oficinas de gobierno - Módulos de recepción de peticiones - Línea telefónica con uso exclusivo para la participación ciudadana - Correo electrónico con uso exclusivo para la participación ciudadana - Página de Internet del gobierno de la entidad federativa, o un vínculo dentro de esta para la participación ciudadana. - Supervisión a obra y servicios públicos - Consultas Populares - Encuestas
Tipo de variable	Variable continua obtenida a partir de un porcentaje ponderado para cada indicador. Cercano a 1 implica mayor control ciudadano y cercano a 0 implica menores instrumentos de control.	
Fuente	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) 2011 y 2013.	

Nivel de desarrollo

Nivel de desarrollo	“Proceso de expansión de las libertades de los individuos: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel digno” PNUD
Dimensiones y medición	
Vida larga y saludable Educación Acceso a recursos	Variable continua Valores entre 0 y 1 0 menor desarrollo y 1 mayor desarrollo Fuente: Índice de Desarrollo Humano ONU

Confianza en las instituciones

Dimensiones y medición	
Confianza en las instituciones - Policía de Tránsito - Policía Preventiva Municipal - Policía Estatal - Policía Federal - Policía Ministerial o Judicial - Ministerio Público / Procuradurías - Ejército - Marina - Jueces	Variable continua Promedio del porcentaje de población que tiene mucha nivel de confianza
Fuente	Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad (ENVIPE) de INEGI 2011 y 2013.

Anexo 2. Medición de trámites gubernamentales. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

	Trámite		Trámite
1	Pago de Predial	17	Registro de vehículos particulares
2	Pago de tenencia vehicular	18	Solicitud de permisos para vender en la vía pública
3	Pago ordinario de servicio de luz	19	Inscripción al Registro Federal de Contribuyentes
4	Pago ordinario de servicio de agua potable	20	Trámite de conexión o reconexión de servicio de electricidad
5	Declaración del impuesto sobre la renta	21	Trámite de conexión o reconexión de servicio de agua potable
6	Solicitud para obtener agua potable	22	Solicitud de constancias de libertad de gravamen
7	Solicitud de personal de limpia	23	Solicitud de permiso de suelo
8	Solicitud de actas de nacimiento, matrimonio o defunción	24	Tramite de pasaporte
9	Solicitud de pavimentación o reparación de calles	25	Trámite de créditos para la adquisición de casas habitación
10	Verificación vehicular	26	Trámites en la Aduana
11	Inscripción o reinscripción en escuelas públicas nivel básico	27	Trámites ante el Ministerio Público
12	Inscripción o reinscripción en escuelas públicas nivel superior	28	El trámite en un juzgado o tribunal por conflictos legales
13	Solicitud de afiliación atención médica	29	Incidente de tránsito por una infracción o ser detenido
14	Trámite para recibir atención médica	30	Incidente de tránsito debido a un inmovilizador o grúa en vehículo
15	Inscripción a programas sociales	31	Contacto con servidor público con motivo de remisión a juzgado cívico
16	Trámite para disponer de licencia de manejo		

Anexo 3. Medición de trámites gubernamentales. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

	Trámite		Trámite
1	Pago de Predial	19	Atención urgente a un paciente para ingreso a hospital
2	Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios	20	Obtener la licencia para conducir
3	Recibir correspondencia	21	Permiso para abrir un establecimiento
4	Obtener la cartilla militar	22	Regularizar trámite de su vehículo
5	Recibir apoyo o incorporarse a programas de gobierno	23	Obtener un permiso de uso de suelo
6	Conexión de teléfono	24	Aprobar la verificación vehicular
7	Obtener ficha de inscripción a una escuela oficial	25	Presentar un caso en un juzgado
8	Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje.	26	Permiso de demolición o construcción
9	Obtener un crédito en efectivo para casa en instituciones privadas	27	Obtener agua de pipa
10	Obtener o acelerar trámite de pasaporte	28	Obtener servicio de recolección de basura
11	Obtener un crédito en efectivo para casa en instituciones públicas	29	Trabajar o vender en la vía pública
12	Conexión o reconexión de agua	30	Evitar detención en el Ministerio Público
13	Conexión o reconexión de luz	31	Recuperar automóvil robado
14	Obtener constancias de estudio o exámenes en escuelas públicas	32	Pasar cosas por aduana
15	Obtener o acelerar actas de nacimiento, matrimonio.	33	Evitar que un agente de tránsito se lleve automóvil
16	Visitar a un paciente en hospital fuera de horas permitidas	34	Estacionar en vía pública cuando es controlado por particulares
17	Ingresar a trabajar al gobierno	35	Evitar ser infraccionado o detenido por agente de tránsito
18	Solicitar constancia de uso de suelo		