



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**

**LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y SU EFECTO EN LA
CORRUPCIÓN SUBNACIONAL. UN ESTUDIO DE MÉXICO EN EL
PERIODO 2015-2021**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORA EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PRESENTA
ANAHÍ GUTIÉRREZ LUNA**

**TUTOR PRINCIPAL
DR. FRANCISCO VALDÉS UGALDE
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

**INTEGRANTES DEL COMITÉ TUTOR
DR. KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DRA. MARÍA MARVÁN LABORDE
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**

CIUDAD UNIVERSITARIA, DICIEMBRE DE 2024



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción	4
1. Corrupción, federalismo y descentralización: aspectos teórico-conceptuales	9
1.1. ¿Qué es la corrupción?	9
1.2. Teorías y enfoques para el estudio de la corrupción	15
1.2.1. Explicaciones sobre corrupción: una clasificación	19
1.2.2. El estudio de la corrupción subnacional	25
1.2.3. Problemas y alternativas en la medición de la corrupción	27
1.3. Federalismo y descentralización: dos conceptos relacionados	30
2. Cambios y evolución de la descentralización en México	35
2.1. Descentralización política	37
2.2. Descentralización administrativa	41
2.3. Descentralización fiscal	42
3. Estudio de la relación entre descentralización fiscal y corrupción subnacional	46
3.1. ¿Cómo la descentralización fiscal afecta los niveles de corrupción?	46
3.2. Análisis de la relación entre descentralización fiscal y corrupción subnacional en la prestación de servicios públicos en México	52
3.2.1. Metodología: descripción y justificación	52
3.2.2. Variables de análisis	55
3.2.3. Hallazgos de los modelos	59
3.3. Descentralización fiscal de la seguridad pública: análisis de sus efectos en la corrupción subnacional	78
Conclusiones	87
Bibliografía	95

Agradezco a mi Universidad; especialmente al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.

A mi comité:

Dr. Francisco Valdés Ugalde, gracias por su enorme generosidad al compartirme sus conocimientos, experiencia, su valioso tiempo y por darme la confianza que tanto me ayudó durante el doctorado.

Khemvirg, gracias por acompañarme, por motivarme y por ser mi guía durante tantos años. Te agradezco cada oportunidad y cada consejo.

Dra. María Marván, la admiro mucho y le agradezco su apoyo en esta etapa.

Dr. Rodrigo Salazar Elena, gracias por sus consejos para mejorar esta tesis y por el tiempo de calidad dedicado.

Profe Guillermo Cejudo, estoy profundamente agradecida por la confianza que siempre ha puesto en mí, sobre todo en los momentos difíciles.

Dedico este trabajo a mi red de apoyo:
a mi mamá, a Ale, abuela y Vale.

Introducción

México es uno de los países con mayores niveles de corrupción en el mundo; así lo revelan algunas mediciones. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional de 2021¹ reveló que los niveles de corrupción están estancados en todo el mundo. Así sucede con México, que entre 2002 y 2021 ha rondado entre los 28 y los 36 puntos. En el índice de 2021 obtuvo 31 puntos², por lo que se ubicó en el lugar 124 de 180 países (el lugar 180 es considerado como el país más corrupto de los estudiados).

Otro de los índices internacionales más conocidos es el Índice de Estado de Derecho (IED) elaborado por *World Justice Project*³, el cual incluye la medición de ausencia de corrupción en el gobierno. En el índice de 2020, México obtuvo una puntuación de 0.27 en este factor (en un rango de 0 a 1, donde 0 indica una fuerte presencia de corrupción y 1 ausencia de esta). En esta medición, México se ubicó en el lugar 121 de 128; es decir, fue uno de los países peor evaluados.

La percepción de la corrupción en México es alta no solo a nivel internacional. Hay mediciones que muestran que, si bien existe un alto nivel de corrupción generalizada en toda la república, hay diferencias en los niveles de percepción en las entidades federativas. El factor de ausencia de corrupción del Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021⁴ de *World Justice Project* muestra que la corrupción se percibe de forma diferente en las 32 entidades federativas mexicanas. Si bien hay un promedio nacional de 0.37 (en el mismo rango mencionado anteriormente), las diferencias van desde 0.46 para el estado menos corrupto (Querétaro), hasta un 0.30 para la Ciudad de México, entidad que obtuvo el índice más bajo.

¹ El IPC se encuentra en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (última consulta el 4 de mayo de 2023).

² El índice utiliza una escala del 0 al 100, donde 0 significa corrupción elevada y 100 significa sin corrupción.

³ Los resultados del índice se encuentran en: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/> (última consulta el 4 de mayo de 2023).

⁴ Los resultados del índice se encuentran en: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico/> (última consulta el 4 de mayo de 2023).

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁵, mostró en el estudio de 2021 que a nivel nacional la tasa de población que tuvo contacto con alguna persona servidora pública y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 14,701 por cada 100,000 habitantes; pero los resultados varían entre los estados: la tasa más alta fue la de Quintana Roo (20,413 por cada 100,000 habitantes) y la más baja fue la de Baja California Sur con 5,224 por cada 100,000 habitantes.

A partir de mediados de los noventa ha persistido en las ciencias sociales un interés por estudiar a qué se deben los altos niveles de corrupción en los países. En la economía se ha analizado la forma en que la corrupción puede ser una consecuencia de factores económicos de los países, como son el crecimiento, la riqueza, productividad, inversión, regulación, competencia, entre otros. En ciencia política y administración pública se ha investigado la relación de la corrupción con otros fenómenos como el voto, la rendición de cuentas, las políticas anticorrupción, la calidad de los gobiernos y la democracia, entre varios más.

Un factor político que influye en los grados de corrupción (medidos a partir de la percepción y de otro tipo de indicadores) es la estructura de los estados: importa si son federales o unitarios. La literatura ha demostrado que el federalismo está relacionado con niveles elevados de corrupción y que un rasgo del federalismo que tiene efecto en la corrupción en los países es la descentralización. Al respecto, existe un debate académico entre aquellos que argumentan que la descentralización puede reducir la corrupción y otros que afirman que, aunque la descentralización puede reducir la corrupción al acercar las decisiones del gobierno al electorado, en la práctica este no parece ser el caso, ya que los líderes locales se aprovechan de sus posiciones para tener beneficios privados.

Para contribuir a esa discusión, esta tesis busca responder **¿qué factores explican la variación de los niveles de corrupción en la prestación de servicios públicos**

⁵ Los resultados de la encuesta se encuentran en: https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Informacion_general (última consulta el 4 de mayo de 2023).

en las entidades federativas de México? La hipótesis es que esa variación se debe al grado y a las dinámicas de la descentralización fiscal de cada tipo de servicio público.

El objetivo de la investigación es explicar en qué medida el grado y las dinámicas de la distribución de recursos financieros del gobierno federal hacia los gobiernos subnacionales; es decir, la descentralización fiscal, tienen un efecto en los niveles de corrupción en la prestación de tres tipos de servicios públicos en México: educativo, de salud y de seguridad pública.

La pregunta de investigación tiene relevancia teórica, empírica y metodológica. En primer lugar, la teoría existente sobre corrupción se ha centrado en dar explicaciones sobre la variación y tipos de comportamientos corruptos entre países, lo cual ha dejado de lado la explicación en el terreno subnacional. No todos los estudios sobre corrupción nacional pueden transportarse a lo subnacional. Por ello, se requieren teorías propias de los estudios subnacionales que contemplen variables concretas de los estados y se centren en las relaciones de las unidades subnacionales con el gobierno central.

En términos metodológicos, un estudio con enfoque subnacional permite considerar variables explicativas que se mantienen constantes a nivel nacional, como son el tipo de régimen, el sistema electoral y otras variables institucionales como los mecanismos de rendición de cuentas. Dado que un estudio subnacional permitiría mantener constantes algunas variables que se relacionan con corrupción a nivel país, es posible que se puedan aislar las variables relevantes que son específicas de cada estado. Además, la metodología de esta investigación utiliza indicadores de corrupción basados en experiencias directas de los usuarios de servicios públicos, lo cual contribuye a la validez y a la precisión de la medición del objeto de estudio.

Por último, la pregunta busca hacer una aportación empírica mediante el estudio de la variación de la corrupción en las entidades federativas mexicanas que pueda ayudar a identificar y analizar las dinámicas específicas de caso estudiado. La

relevancia empírica de estudiar el problema de la corrupción se enfoca en los daños sociales, económicos y políticos que este fenómeno provoca.

La estrategia metodológica para contrastar la hipótesis es de carácter cuantitativo y pretende explicar la relación que existe entre el grado de descentralización fiscal (variable independiente) y la variación de la corrupción (variable dependiente) en las 32 entidades federativas de México. Se estudian los tres servicios públicos antes mencionados con datos que corresponden a tres años: 2015, 2019 y 2021.

La tesis se compone de tres capítulos. El primero contiene el marco teórico de la investigación y se conforma de tres apartados. En el primero se discute el concepto de corrupción y se describen los principales problemas que existen para definir un concepto tan abstracto como este. La segunda parte tiene el fin de presentar las principales corrientes y teorías para el estudio de la corrupción. Además, se incluye una clasificación de las explicaciones predominantes en las ciencias sociales sobre el fenómeno y se desarrolla una revisión de la literatura que estudia a la corrupción en el nivel subnacional. En la tercera parte del capítulo se presentan los conceptos de federalismo y descentralización, así como la discusión teórica sobre la forma en que los tipos de descentralización influyen en el fenómeno de la corrupción.

El segundo capítulo es de carácter contextual y se centra en describir la evolución de la descentralización en México en sus tres tipos: político, administrativo y fiscal. Se destaca cómo estas reformas redistribuyeron autoridad y recursos entre los niveles de gobierno. Las reformas fortalecieron la autonomía local y la capacidad de decisión fiscal, pero también impusieron desafíos a los gobiernos locales, especialmente debido a la falta de recursos suficientes para asumir nuevas responsabilidades. Aunque hubo una mayor transferencia de recursos, la capacidad de recaudación local no mejoró significativamente.

Por último, en el capítulo 3 se estudia la relación entre descentralización fiscal y corrupción subnacional en México mediante una metodología cuantitativa. Esta parte de la tesis incluye la operacionalización de las variables, la justificación y definición de las técnicas cuantitativas seleccionadas, así como los hallazgos

derivados de los modelos estadísticos. Primero, se construyen dos modelos de Análisis de Varianza (ANOVA, por sus siglas en inglés) para estudiar la variación de la variable dependiente (corrupción subnacional) entre las categorías de la variable independiente (descentralización fiscal en los sectores educativo, de salud y de seguridad pública). Posteriormente, se construyen modelos de efectos fijos para conocer mejor la asociación que existe entre las variables y lograr que los hallazgos de los modelos ANOVA tengan mayor solidez.

Los resultados del análisis cuantitativo demuestran que la descentralización fiscal puede aumentar la corrupción en algunos casos, pero también puede reducirla cuando se estructura adecuadamente. La relación entre descentralización y corrupción varía según el contexto y las condiciones específicas de cada estado. Los modelos ANOVA y de efectos fijos mostraron que existe una relación significativa entre la descentralización fiscal y la corrupción. A medida que aumenta el grado de descentralización fiscal, disminuye la corrupción en los servicios de educación y salud, mientras que en seguridad pública la descentralización está asociada con mayores niveles de corrupción. Esto sugiere que la descentralización fiscal puede tener efectos distintos según el sector.

Los hallazgos de los modelos subrayan la complejidad de la relación entre descentralización fiscal y corrupción en los servicios públicos de México. Mientras que la descentralización ha favorecido que disminuya la corrupción en sectores como salud y educación, en el sector de seguridad ha incrementado las oportunidades para que esta ocurra, debido a la falta de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. Los factores temporales y la capacidad institucional emergen como elementos fundamentales para el éxito de estas políticas, al mostrar que los resultados no son homogéneos y dependen en gran medida del contexto específico. Además, las diferencias observadas en los modelos econométricos sugieren que algunos factores no se capturan completamente, lo que indica la necesidad de una interpretación cautelosa de los resultados y de futuros estudios que puedan enriquecer la comprensión del fenómeno.

Capítulo 1

Corrupción, federalismo y descentralización: aspectos teórico-conceptuales

El objetivo del capítulo es establecer una comprensión teórica y conceptual sobre la corrupción, el federalismo y la descentralización en el ámbito de las ciencias sociales. Primero se presenta una discusión sobre la definición de corrupción. Posteriormente, se exploran los enfoques teóricos predominantes en el estudio de este fenómeno, distinguiendo entre el enfoque individual y el colectivo. En la siguiente sección se abordan la investigación de la corrupción a nivel subnacional y los desafíos metodológicos en la medición de este concepto. Se identifican los problemas de validez, interpretación y disponibilidad de datos. Finalmente, el capítulo describe la relación entre federalismo, descentralización y corrupción.

1.1. ¿Qué es la corrupción?

Uno de los desafíos comunes que están presentes en la construcción de la mayoría de los conceptos en ciencias sociales es que no son directamente observables; es decir, están latentes (Gerring, 2014, p. 175). Entre este tipo de conceptos se encuentra el de corrupción. Gran parte de la literatura coincide en la dificultad de definir y medir un concepto tan abstracto como este. Por ello, la palabra corrupción se ha convertido en uno de los conceptos que se usan con mayor amplitud semántica y menor rigor científico (Villoria M. y Izquierdo S., 2016, p. 237).

Definir el término de corrupción es un asunto problemático debido a múltiples factores. Para Gardiner (2007) hay tres tipos de dificultades: (1) que la corrupción implica varios problemas públicos que se relacionan entre sí; (2) que hay diferencias importantes en cómo se define la corrupción por la legislación de los países, en la opinión pública y por cómo afecta al interés público; y (3) porque hay variaciones importantes en la forma en que cada país define los conflictos relacionados con la corrupción.

Respecto al primer punto, la corrupción se vincula con una gran diversidad de problemas públicos⁶. Entre estos se encuentra el abuso del cargo de los servidores públicos, así como el crimen organizado y la corrupción en los negocios, el fraude, robo, y abuso. Lo que quiere decir Gardiner (2007) es que uno de los conflictos para encontrar una definición de corrupción es que se le relaciona con asuntos distintos pero, a la vez, relacionados entre sí. El primero de estos es la corrupción o abuso por parte de los servidores públicos. A partir de este término se entiende que la corrupción es un comportamiento que se desvía de los deberes normales de un cargo público para lograr ganancias de carácter privado, pecuniarias o de estatus. Esta definición incluye comportamientos como el soborno, el nepotismo y la malversación de recursos públicos (Nye, 1967 en Gardiner, 2007: 26). Sin embargo, esta definición está limitada por dos factores. En primer lugar, se reduce a situaciones en las cuales el dinero que proviene de los actos de corrupción termina en manos del servidor público o algún familiar, pero no considera escenarios en los que el objetivo del abuso es beneficiar a otros grupos, por ejemplo, a un partido político. Otro inconveniente es que el comportamiento corrupto en esta definición implica una desviación de los deberes o violación de las reglas, lo cual no necesariamente aplica a todos los casos de corrupción en todos los países.

Una dificultad más que implica la definición de corrupción es el abuso del cargo por parte de los servidores públicos. Según Gardiner (2007), es imposible encontrar una definición precisa de este término, ya que se trata de una categoría de corrupción vaga que puede contener varias acciones que se pueden denominar como tal. Entre estas se pueden mencionar el nepotismo, el patronazgo, el conflicto de interés en el legislativo y en la burocracia, la adjudicación de contratos para favorecer a amigos o partidarios políticos, y algunos medios para la financiación de campañas.

El segundo problema para definir corrupción radica en saber cuáles son los criterios que se deben usar para establecer aquellos estándares de comportamiento que se

⁶ Entendiendo que un problema público implica necesariamente la identificación previa de una situación juzgada como indeseable; es decir, es una acción evaluativa a la luz de determinados valores públicos (Merino, 2009).

violan en los actos de corrupción. En este sentido, Gardiner (2007) parte de tres aspectos: las definiciones legales de los países, las definiciones establecidas por el interés público y las definiciones de la opinión pública. Cada uno de estos puntos implica ventajas, pero también algunas limitaciones.

El criterio de definición de corrupción que se basa en los estatutos oficiales parece sencillo: cualquier acto que esté prohibido por las leyes es corrupto. No obstante, este asunto puede ser complicado por varias razones, una de ellas es porque se asume que todo acto legal siempre es ético, y porque hay riesgo de que una misma acción pueda ser calificada de forma diferente en las leyes de distintos países. En otras palabras, lo que es ilegal en un país puede no serlo en otro (Heywood, 1997, p. 423 y Scott, 1972 en Gardiner, 2007: 30).

El criterio para definir corrupción basado en el interés público indica que si un acto es perjudicial para el interés público es corrupto, incluso si es legal. Por el contrario, si el acto beneficia al público entonces no es corrupto inclusive si viola la ley. Esta definición es complicada principalmente por la dificultad de medir y analizar el concepto de interés público. Se trata de una definición amplia y ambigua que raramente dará una respuesta que todo el público acepte (Gardiner, 2007, p. 32). Por último, se encuentra la definición de corrupción a partir de la opinión pública. Es decir, la forma en que las personas de una nación la definen. El obstáculo que surge aquí es que hay una gran variación en la forma en que los ciudadanos definen corrupción; además, hay evidencia de que la opinión pública cambia a través del tiempo debido a una variedad de factores, como por ejemplo los escándalos de corrupción.

El último factor que complica la definición del concepto de corrupción de acuerdo con Gardiner (2007) es que la variación en las concepciones entre países tiene como resultado que ninguna de estas sea aceptada por igual en todos lados. Estas diferencias se basan en tres factores: la forma en que se define la corrupción en la legislación de los países, por su impacto en el interés público o por cómo se percibe por la opinión pública.

A partir de una concepción general, la corrupción se refiere al abuso del poder encomendado para beneficio privado⁷. Para Rose-Ackerman y Palifka (2016, p. 47), el término clave en esta definición es el “poder encomendado”, que se refiere a las tareas que se espera que alguien realice de acuerdo con ciertas reglas. Este poder puede ser delegado por un empleador a un empleado, o por la población a un líder del gobierno. Si se abusa del poder confiado, entonces se rompen las reglas y se alteran los objetivos establecidos. En ese sentido, la corrupción puede darse en diferentes escenarios. Por un lado, la malversación de grandes cantidades de dinero provenientes de fondos públicos se incluye en cualquier definición de corrupción. Por otro lado, la corrupción también opera en una escala más modesta y, en gran parte, fuera del ojo público; por ejemplo, cuando un conductor soborna a un oficial de tránsito. Lo que une a estos ejemplos es que ambos implican el abuso de cargos públicos para beneficio privado (Fisman y Golden, 2017, p. 24).

La definición de corrupción proporcionada por Transparencia Internacional ha sido ampliamente aceptada. Sin embargo, debido a su nivel de generalización y falta de precisión se ha optado por estudiar el fenómeno a partir de las distintas acciones que contempla. Para Rose-Ackerman y Palifka (2016, pp. 47–50), corrupción implica diversas interpretaciones que dependen del lugar, del tiempo y de la disciplina. Así, existen varios tipos de corrupción y acciones corruptas, como son: soborno, extorsión, intercambio de favores, nepotismo, amiguismo, malversación, cleptocracia, tráfico de influencias, conflicto de interés, así como fraude judicial, electoral, contable y en los servicios públicos.

Villoria e Izquierdo (2016, pp. 239–242) se inclinaron por desentrañar el fenómeno para generar investigación que brinde más información y mejores explicaciones. Para ello establecieron cuatro tipos de actividades corruptas:

- (1) Las que quiebran normas legales y tienen beneficios directos para el político o burócrata correspondiente. Implican sobornos y cohecho

⁷ Definición de Transparencia Internacional. Disponible en <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> (última consulta el 1 de abril de 2021).

o las malversaciones de fondos públicos. Este tipo de corrupción es la que comúnmente se mide en los índices de percepción de corrupción.

(2) Las que implican quiebra de normas legales, pero con beneficios indirectos para el corrupto. Incluyen el incumplimiento de normas de concurrencia en la contratación pública o en la concesión de subvenciones para fortalecer a grupos que financian a algún partido político o que constituyen su base electoral.

(3) Las que implican la quiebra de normas éticas socialmente aceptadas, con beneficio directo para el corrupto. Consideran el acceso privilegiado a información o la definición de regulaciones que favorecen a grupos afines, entre otros comportamientos.

(4) Las que comprenden la quiebra de normas éticas socialmente aceptadas, pero con beneficio indirecto para el corrupto. Un ejemplo común es que a través de la financiación legal se influya en la definición de políticas, lo cual implica la elaboración y aprobación de normas beneficiosas para el corruptor.

A pesar de que el término corrupción tiene diversas definiciones, Philp (2015) afirma que todo tipo de corrupción tiene la misma estructura conceptual:

1. El reconocimiento de ciertas responsabilidades formales asociadas al cargo o puesto de confianza, que implican limitaciones sobre ciertos tipos de comportamiento egoísta.
2. La violación de reglas y normas relativas al ejercicio de ese cargo.
3. El daño intencionado de un conjunto de intereses identificados por las reglas y normas como legítimos para servir a otros considerados ilegítimos.
4. El beneficio de quienes no tienen derecho a beneficiarse formalmente y, con ello, la subversión de los fines legítimos del cargo.

Aunque Philp (2015, p. 22) hace referencia específica al concepto de corrupción política, para este autor el término también puede aplicar a otros dominios; por ejemplo, a la corrupción económica y a la corrupción en los servicios públicos. Así, este fenómeno ocurre cuando un funcionario (A) viola las reglas y/o normas del cargo, en detrimento de los intereses del público (B) (o alguna subsección del mismo), el cual es el beneficiario designado de ese cargo, para beneficiarse a sí mismo y a un tercero (C) que recompensa o incentiva a A para obtener acceso a bienes o servicios que, de otro modo, no obtendría.

La definición de corrupción política de Philp (2015) incluye a tres tipos de agentes: los funcionarios en el cargo (A), los beneficiarios designados de esos cargos (B), y los beneficiarios reales (C). El hecho de tomar en cuenta el papel de cada uno de estos agentes sirve para reconocer las diversas prácticas corruptas que existen. Esta concepción triádica permite analizar la corrupción de una forma más dinámica que la forma básica que define a la corrupción como “el uso indebido de cargos públicos para beneficio privado”, ya que el actor "A" puede desempeñar una variedad de papeles, desde depredador hasta cómplice o víctima. En modo depredador, "A" puede iniciar el intercambio corrupto y buscar activamente oportunidades para tales intercambios. Por otra parte, "A" es cómplice si responde a iniciativas de mutuo interés con "C", que está fuera o en otra parte del sistema político (Philp, 2015, p. 25).

Retomando las definiciones antes descritas, en esta investigación se entiende que corrupción es el abuso del poder por parte de algún servidor público, el cual ocurre cuando este viola las reglas del cargo para beneficiarse a sí mismo y a un tercero, afectando los intereses del público. La corrupción es un fenómeno difícil de observar, ya que normalmente implica acciones que se llevan a cabo de forma oculta. A pesar de ello, es posible medirla a partir de la percepción de las personas y construyendo aproximaciones. Con estos instrumentos, se sabe que es un problema que presenta variación entre países, unidades subnacionales y a través del tiempo.

En este trabajo de investigación se partirá de la noción de corrupción como un concepto de las ciencias sociales con independencia de la definición de la legislación. Además, se limitará al estudio de este concepto en el ámbito público, sin omitir que la corrupción es un fenómeno que se manifiesta en diversos espacios, como son las empresas y los negocios. Por ello, se hará énfasis en la corrupción que sucede completamente en el ámbito público o en la relación entre los ámbitos público y privado; por ejemplo, en los procesos de contrataciones públicas.

1.2. Teorías y enfoques para el estudio de la corrupción

A partir de mediados de los noventa ha persistido un creciente interés en estudiar el fenómeno de la corrupción en las ciencias sociales. En la economía se ha analizado la forma en que la corrupción puede ser una causa o consecuencia de factores económicos de los países, como son el crecimiento, la riqueza, productividad, inversión, regulación, competencia, entre otros. En ciencia política y administración pública se ha investigado la relación de la corrupción con otros fenómenos como el voto, la rendición de cuentas, las políticas anticorrupción, la calidad de los gobiernos y la democracia, entre varios más. Desde este periodo, la corrupción se convirtió en un problema público intensamente discutido. Las notas periodísticas, artículos de opinión, estudios y reportes académicos se han centrado en los efectos dañinos que la corrupción tiene el sector público.

En la literatura de las ciencias sociales predominan dos enfoques teóricos a partir de los cuales se ha estudiado la corrupción en dos niveles: uno individual y otro social o colectivo. En el primer enfoque, que deriva de la economía, se caracteriza a los individuos como actores racionales que hacen cálculos sobre cómo actuar, evaluando los costos y beneficios de diferentes cursos de acción. En este modelo, las personas se involucran en actos de corrupción porque esperan que los beneficios superen el riesgo de ser atrapados y la sanción si son castigados.

El enfoque individual de análisis de la corrupción parte de la definición económica de este concepto. Esta pone énfasis en los beneficios privados que implican los actos de corrupción, los cuales no solo se presentan cuando los políticos o

burócratas aceptan sobornos en efectivo, sino también en forma de votos, asignando contratos a miembros de su familia o beneficiando los intereses partidistas. En este marco de análisis se concibe a la corrupción como un fenómeno de equilibrio múltiple en el que este sucede como resultado de interacciones entre individuos en las que los actores deciden ser o no corruptos con base en el comportamiento que esperan de los demás (Fisman y Golden, 2017).

La concepción de corrupción como un equilibrio entre costos y beneficios fue iniciada por Klitgaard (1988), quien propuso la siguiente fórmula:

$$C = M + D - R$$

Donde C: corrupción, M: monopolio de la toma de decisiones, D: discrecionalidad, R: rendición de cuentas.

La actividad puede ser pública, privada o sin fines de lucro y puede ocurrir en cualquier lugar. La tendencia será a percibir corrupción cuando una organización o persona tiene poder de monopolio sobre un bien o servicio, tiene discrecionalidad para decidir quién lo recibirá y cuánto obtendrá esa persona, y no tiene que rendir cuentas. Prácticamente todas las formas de corrupción están presentes en todos los países. Por ello, Klitgaard (1998, p. 3) se pregunta por qué, entonces, los países no adoptan más medidas para reducirla. Si tienen problemas para combatir la corrupción, puede ser porque carecen de suficiente voluntad o de capacidad, estrategias y estructuras adecuadas para impedirla. En algunos casos, la capacidad está limitada por los costos, y en otros, por una falta de conocimientos especializados o por la insuficiencia de los esfuerzos encaminados a crear estrategias para combatir la corrupción. Así es como surge el estudio de la corrupción como un problema de agente principal.

El enfoque del agente principal ha sido uno de los marcos teóricos más utilizados en la economía para estudiar los microfundamentos de la corrupción. Es decir, aquellos comportamientos individuales que incentivan o desincentivan la corrupción. En esta teoría se asume que los actores son racionales y maximizadores

de utilidad (Rose-Ackerman, 2011 en Heywood, 2015, p. 88). El enfoque parte de dos supuestos: (1) que existe un conflicto de objetivos entre los llamados principales, que asumen el interés público (y son actores honestos o benevolentes), y los agentes que, en principio, tienen comportamientos oportunistas; y (2) que los agentes tienen más información que los principales, lo que resulta en una asimetría de información entre los dos grupos de actores. Cuando los intereses del principal y del agente no están alineados surge un riesgo moral que implica que la falta de información del principal no le permita juzgar si, en efecto, el agente está actuando conforme a su interés. Con ello, el agente puede actuar de forma oportunista para perseguir sus propios intereses a costa de los del principal. Desde la perspectiva del marco agente-principal, la corrupción ocurre cuando el agente traiciona el interés del principal en la búsqueda de sus propios intereses (Persson, Rothstein y Teorell, 2013, p. 452).

Los teóricos de la agencia proponen combatir la corrupción con reformas que incluyan mecanismos ex ante para reducir riesgos y prevenir acciones corruptas, así como mecanismos ex post para minimizar la probabilidad de que los agentes sean corruptos durante el cargo. Con ello, se busca reducir los incentivos y oportunidades para la corrupción. Sin embargo, se ha demostrado que estos mecanismos funcionan solamente en países con niveles bajos de corrupción, ya que lo que se encuentra en países donde fracasan estas políticas es que el principal (por ejemplo, el ciudadano) no muestra demasiado interés en controlar la corrupción del agente.

En países con alta percepción de corrupción se ha generado un círculo vicioso en el que ha surgido desconfianza y un funcionamiento parcial de las instituciones, pues éstas persiguen objetivos particulares. Aquí se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se instalan prácticas sociales depredadoras donde hay una lógica particularista. En última instancia, las reformas anticorrupción basadas en el marco del agente principal siempre fracasarán. Es decir, en estas sociedades el problema de corrupción no es un simple problema de la agencia, sino un problema de acción colectiva (Persson, Rothstein y Teorell, 2013).

En este plano se encuentra el segundo enfoque de estudio de la corrupción, el cual se centra en los comportamientos colectivos de los individuos y tiene sus bases en la sociología. La visión colectiva sugiere que los individuos no hacen cálculos antes de actuar, sino que simplemente actúan conforme a lo que hacen todos los demás en la misma posición: siguen una norma y, si esta implica corrupción o criminalidad, se involucran en dichos actos no porque se basen en alguna expectativa, sino porque todos los demás lo hacen (David-Barrett *et al.*, 2020, p. 2). Para Mungiu-Pippidi (2015, p. 19), el análisis de la corrupción a nivel social se basa en la idea de que las personas no son agentes completamente autónomos y que su comportamiento moral es producto de la interacción recíproca de los rasgos personales y las influencias sociales, de modo que la elección autónoma individual se basa realmente en el contexto social.

Las teorías de acción colectiva, de acuerdo con Persson, Rothstein y Teorell (2013), no cuestionan necesariamente la relevancia de los regímenes efectivos de monitoreo y castigo como medios para frenar la corrupción, tal y como lo sugiere el marco del agente principal. Más bien, cuestionan la suposición de que todas las sociedades tienen, al menos, un grupo de actores dispuestos a actuar como principales. Esto se debe a que, contrariamente a lo que sugiere la teoría del agente principal, el marco de la acción colectiva refuta la opinión de que las situaciones estratégicas en sí mismas siempre dan a los actores la respuesta a la pregunta sobre qué estrategia es la más racional para optar.

La visión colectiva establece que la corrupción no es la excepción de la regla, sino la regla. Es decir, la corrupción es el comportamiento esperado o, en otras palabras, una práctica “normalizada”. Un dilema de acción colectiva se genera cuando los individuos de determinada organización, al ser racionales, buscan maximizar sus beneficios. A la larga esto produce un problema colectivo que daña a los otros individuos de la organización. En este tipo de situaciones, el problema de acción colectiva se convierte en un problema de coordinación donde el equilibrio depende de compartir expectativas sobre la conducta de otros.

En el enfoque colectivo se considera que la lucha contra la corrupción requiere cambiar las normas que prevalecen en ciertos grupos o que corresponden a roles particulares. Otra forma es persuadir a las personas de que las normas que aplican a alguno de sus roles son más importantes o sobresalientes que las reglas de otro rol. Por ejemplo, convencer a los funcionarios de anteponer la imparcialidad en el cargo en lugar de seguir alguna norma basada en el (ab)uso de su acceso al poder para ayudar a amigos o aliados (David-Barrett *et al.*, 2020, p. 2).

1.2.1. Explicaciones sobre corrupción: una clasificación

En la literatura de ciencias sociales, los estudios sobre corrupción se han enfocado en demostrar que es un fenómeno que se explica a partir de factores políticos y económicos. Entre las variables de carácter político se encuentran la forma de gobierno y las instituciones políticas. Los factores económicos que se han investigado como mecanismos explicativos o posibles causas de la corrupción son el desarrollo económico de los países, el grado de involucramiento del Estado en la economía, la calidad regulatoria, la búsqueda de rentas, y la competencia económica.

El objetivo de este apartado es presentar estos grupos de explicaciones sobre la corrupción y mostrar que, de la misma forma que sucede con su definición, no existe un acuerdo general sobre los factores que son determinantes de los grados de corrupción en los países. La literatura en la que se centra esta revisión teórica se sitúa en el nivel nacional, explicando los determinantes de la percepción de la corrupción en diversos países.

Explicaciones económicas

Una de las principales variables económicas que se han estudiado para explicar la percepción de corrupción en el mundo es el desarrollo económico. Se ha mostrado que la riqueza general de un país, medida por el PIB per cápita, se correlaciona altamente con los niveles de corrupción: cuanto más pobre es un país, mayor es el nivel de corrupción (Treisman, 2000; Holmes, 2015). La competencia económica

también ha sido muy estudiada como causa de la corrupción, aunque no hay un acuerdo sobre la relación entre estas dos variables. Algunos autores afirman que la corrupción refleja la ausencia de competencia económica argumentando que cuando aumenta la competencia, disminuyen los precios, lo cual tiene como consecuencia que los funcionarios y políticos tengan menos para ofrecer a cambio de sobornos, lo que reduce su motivación para buscar beneficios. Sin embargo, la competencia a veces puede aumentar la corrupción. Es posible que, al enfocarse en bajar los precios, las empresas dejen de lado la calidad y prefieran sobornar a los inspectores para convencerlos de que dejen pasar la entrega de calidad inferior (Lambsdorff, 2006, p. 8).

Otro elemento relacionado con corrupción es el grado de involucramiento del Estado en la economía. Mientras más se involucra un gobierno en la economía, más corrupción habrá debido a que una mayor participación del Estado en la economía generalmente significa una burocracia más grande, así como mayores niveles de interacción entre los funcionarios estatales y los empresarios, lo cual conduce a la corrupción. Además, más interferencia estatal comúnmente significa más oportunidades para la búsqueda de rentas por parte de los funcionarios (Holmes, 2015, p. 213). En ese sentido, Ades y Di Tella (1999) argumentan que la corrupción tiende a ser mayor donde hay también mayores rentas económicas disponibles para que las capten los burócratas. Ellos plantean la hipótesis de que donde la economía está más orientada hacia los recursos naturales y, especialmente a la exportación de estos recursos, las rentas y la corrupción serán más altas.

Algunos economistas señalan que una de las principales causas de la corrupción es la mala regulación. Varios estudios apoyan la idea de que existe una asociación positiva entre la calidad regulatoria y la ausencia de corrupción (Gerring y Thacker, 2004). Desde este punto de vista, no importa tanto el tamaño de las burocracias, sino más bien la administración de los programas. Por ello, apuntan que las reformas deben evitar reglas complicadas y se deben diseñar incentivos individuales para promover una toma de decisiones honesta (Lambsdorff, 2006, p. 6).

Además de estos factores macroeconómicos, hay análisis que muestran cómo la corrupción puede estar determinada por variables microeconómicas, las cuales se refieren a los incentivos que enfrentan los servidores públicos para decidir o no actuar de forma corrupta. Para Olken y Pande (2012, p. 497), la estructura de incentivos que enfrentan los burócratas individuales influye de forma importante en el comportamiento corrupto. Así, juegan un papel importante la selección, remuneración, el monitoreo y las sanciones a los servidores públicos.

Explicaciones políticas

El segundo grupo de factores explicativos que predominan en la literatura son de carácter político. Una de las variables más estudiadas es la democracia. Se ha demostrado que las democracias estables son menos corruptas que las dictaduras o los sistemas políticos inestables (Holmes, 2015, p. 213) y que la democracia, especialmente si es liberal y de larga duración, se asocia con una menor percepción de corrupción (Treisman, 2007b, p. 228).

El mecanismo a través del cual la democracia limita la corrupción es la competencia por los puestos políticos. Se argumenta que la competencia para ocupar algún cargo público puede incentivar a los actores políticos a tener un buen desempeño para ser electos. No obstante, hay otras explicaciones que indican que la competencia política para ocupar cargos de elección popular puede empujar a los candidatos a competir basándose en la compra de votos o tratando de ganar las elecciones por medios corruptos (Fisman y Golden, 2017).

El tipo de democracia también tiene un efecto en la percepción de la corrupción. Es decir, importa si la democracia es presidencial o parlamentaria, multipartidista o bipartidista, federal o unitaria y el hecho de que tenga gobiernos locales fuertes o débiles (Rothstein y Teorell, 2015, p. 88). En primer lugar, el presidencialismo está asociado con mayor percepción de corrupción y, en contraste, el parlamentarismo tiende a ir acompañado de niveles más bajos de corrupción (Lambsdorff, 2006; Treisman, 2007b). Aunque en gran parte de la literatura se identifica esta relación,

para Fisman y Golden (2017, p. 200) no hay un vínculo claro que relacione estas diferencias con la corrupción.

El diseño de las instituciones políticas también afecta a la corrupción a través de diversos canales; uno de los principales es la rendición de cuentas. Como afirman Lederman, Loayza y Soares (2005, p. 4), los mecanismos políticos que aumentan la rendición de cuentas, ya sea fomentando el castigo de personas corruptas o reduciendo las asimetrías de información relacionadas con las actividades gubernamentales, tienden a reducir la incidencia de la corrupción. En particular, los autores consideran tres mecanismos de rendición de cuentas que tienen un efecto en la corrupción: el grado de competencia en el sistema político, la existencia de contrapesos entre las diferentes ramas de poder, y la transparencia del sistema.

Otra institución democrática que tiene efecto en la corrupción que se percibe en los países son las reglas electorales. En estos estudios no hay un acuerdo sobre qué diseño electoral es el que determina que haya más corrupción. Algunos autores afirman que la representación proporcional genera más corrupción (Persson, Tabellini y Trebbi, 2003; Kunicová y Rose-Ackerman, 2005), mientras que otros indican que esta regla reduce la corrupción porque alienta a los políticos a desarrollar interés sobre la reputación del partido en su conjunto (Chang y Golden, 2007).

Un factor político que influye en la percepción de la corrupción es la estructura de los estados. La literatura ha demostrado que el federalismo está relacionado con niveles elevados de corrupción (Freille, Haque y Kneller, 2008) y que, controlando por el nivel de desarrollo económico, los estados federales se perciben como más corruptos que los unitarios (Treisman, 2000). Al respecto, Gerring y Thacker (2004) demostraron que los estados federales con gobiernos presidenciales suelen tener niveles más elevados de corrupción que los estados unitarios con gobiernos parlamentarios.

Un rasgo del federalismo que tiene efecto en la corrupción percibida en los países es la descentralización. A pesar de que hay grandes diferencias en la forma en que

se mide esta variable, en la literatura predomina el argumento de que la descentralización puede reducir la corrupción. Sin embargo, Fisman y Golden (2017, p. 201) afirman que aunque se asume que la descentralización política o administrativa reducirá la corrupción al acercar las decisiones del gobierno al electorado, en la práctica este no parece ser el caso, ya que los líderes locales también explotan sus posiciones para beneficio privado o para asegurar la reelección.

Para Weingast (2014), la respuesta a la cuestión de cuál es la relación entre descentralización y corrupción la puede proporcionar la teoría del federalismo, la cual demuestra que no todas las formas de descentralización mejorarán el bienestar, así que no todas afectarán a la corrupción de la misma manera. Debido a que la competencia entre gobiernos subnacionales es uno de los mecanismos de la corrupción, la descentralización debe satisfacer las condiciones de un mercado común, tener suficiente autoridad política subnacional y restricciones presupuestarias duras. La mayoría de los países descentralizados no satisfacen estas condiciones; por lo tanto, no logran prevenir la corrupción.

Un problema metodológico que existe en la literatura sobre federalismo y descentralización es que se hace un uso indistinto de estos dos conceptos. Algunos autores miden la estructura federal simplemente como una variable *dummy* (por ejemplo, Treisman, 2000), pero otros incluyen en sus mediciones indicadores que son distintivos de la variable descentralización. Ante ello, no debe olvidarse que federalismo y descentralización son dos conceptos distintos que pueden mantenerse separados teóricamente pero que también son empíricamente combinables: hay estados con estructura federal que están descentralizados y hay estados federales con un alto grado de centralización (Voigt y Blume, 2012, p. 248).

Otras explicaciones

Una última clasificación de las explicaciones dominantes en la literatura es la que incluye variables culturales y normas sociales. Para Kubbe y Engelbert (2018), las reglas informales o normas sociales juegan un papel central en la explicación de la

corrupción. Estas son productos culturales que incluyen valores, costumbres y tradiciones que dan forma al conocimiento básico de un individuo sobre lo que otros hacen y lo que piensan que deberían hacer. Así, las reglas informales dictan hasta qué punto los individuos se involucran y esperan que otros se involucren en comportamientos corruptos.

La literatura también muestra cómo la confianza puede ser una causa o una consecuencia de la corrupción (Morris y Klesner, 2010; You, 2017). La confianza social se correlaciona con una serie de variables que se consideran muy deseables desde el punto de vista normativo. A nivel social, es probable que las ciudades, regiones y países con más confianza tengan mejores instituciones democráticas, economías más abiertas, mayor crecimiento económico y menos delincuencia y corrupción (Rothstein, 2011, p. 147).

Para Uslaner (2013, p. 3604), hay una relación recíproca entre confianza y corrupción que denomina "trampa de la desigualdad", donde altos niveles de desigualdad conducen a bajos niveles de confianza que generan elevada corrupción; la cual, a su vez, genera más desigualdad. Esta relación surge de la rigidez de la desigualdad, la confianza y la corrupción a lo largo del tiempo. Cada una persiste durante largos periodos de tiempo y es difícil para un país escapar de esta trampa. Para este autor, la corrupción enriquece a los ricos y empobrece a los pobres. Los gobiernos corruptos tienen menos dinero para gastar en servicios básicos y llenan sus propios bolsillos con dinero público, dejando menos dinero para escuelas, hospitales y carreteras. Así, los altos niveles de corrupción conducen a menos dinero para los servicios públicos y a una mala asignación de los fondos públicos (Uslaner, 2015, p. 207).

Además de las precondiciones culturales, algunas variables geográficas e históricas pueden fomentar la corrupción. La abundancia de recursos naturales, los altos niveles de corrupción entre los estados vecinos y una gran distancia a los principales centros comerciales del mundo aumentan significativamente la corrupción (Lambsdorff, 2006, p. 21).

1.2.2. El estudio de la corrupción subnacional

Además de la amplia literatura sobre la variación de la corrupción entre países, hay algunas investigaciones que han enfocado su estudio en el nivel subnacional, ya sea estatal o regional, según sea el caso. Es posible agrupar las explicaciones sobre corrupción subnacional de la misma forma en la que se llevó a cabo en el nivel nacional: explicaciones políticas y económicas. Es importante mencionar que, a diferencia de los estudios a nivel país, la mayoría de los estudios subnacionales no utilizan mediciones de percepción de la corrupción, sino que construyen medidas objetivas. En el apartado final de este escrito se detallará el tema de los tipos de mediciones y aproximaciones para observar la corrupción.

La principal variable que se ha estudiado como determinante económica es la riqueza de los estados. Glaeser y Saks (2006, p. 1055) utilizaron medidas del número de funcionarios condenados por prácticas corruptas en cada uno de los estados de Estados Unidos y encontraron que los lugares con mayores niveles de ingresos son menos corruptos. En otro estudio, Tyburski, Egan y Schneider (2020) mostraron que una mayor dependencia de los recursos naturales para los ingresos fiscales en los estados de ese mismo país se asocia con niveles persistentemente altos de corrupción. En general, la variable de desarrollo económico, medida por el ingreso per cápita, se utiliza en las mediciones como variable de control.

Entre las variables de carácter político se encuentran la participación electoral, la competencia partidista y el poder del gobernador. También destacan las instituciones políticas como determinantes de la corrupción, como son los mecanismos de rendición de cuentas y las reglas electorales. En su estudio de corrupción en unidades subnacionales, Schlesinger y Meier (2007) midieron la corrupción política en los 50 estados que conforman a Estados Unidos mediante el número de enjuiciamientos federales por cargos de corrupción por cada 100 funcionarios electos y nombrados. En su análisis encontraron que la participación electoral disminuye la corrupción política. Los resultados a los cuales llegaron Adserà, Boix y Payne (2003) coinciden con lo anterior. Además, encontraron que la

presencia de un electorado bien informado en un entorno democrático explica entre la mitad y dos tercios de la variación en los niveles de corrupción en las unidades subnacionales de los Estados Unidos.

Las instituciones de rendición de cuentas también pueden afectar los niveles de corrupción. Uno de los mecanismos es el monitoreo que se realiza mediante auditorías. Olken (2007) examinó el efecto de dos tipos de estrategias de monitoreo en la corrupción de dos provincias de Indonesia. Una se lleva a cabo de arriba hacia abajo, por parte de auditores gubernamentales, y la otra de abajo hacia arriba, a través de la participación de las comunidades en el proceso de monitoreo de un programa de construcción de carreteras en pueblos de dos provincias de Indonesia. La evidencia sugiere que el aumento de la probabilidad de realizar auditorías externas redujo sustancialmente la corrupción.

En otro estudio, Avis, Ferraz y Finan (2018) examinaron hasta qué punto las auditorías gubernamentales a los recursos públicos pueden reducir la corrupción al mejorar la rendición de cuentas política y judicial. Sus resultados sugieren que la reducción de la corrupción proviene principalmente de las auditorías que aumentan los costos no electorales percibidos de participar en actos de corrupción.

Para medir el efecto de las reglas electorales en la corrupción, Chang y Golden (2007) exploraron la relación entre la magnitud de los distritos electorales y la corrupción política en Italia. Para ello, utilizaron como *proxy* de corrupción un índice de infraestructura faltante basado en la diferencia entre las cantidades de infraestructura pública físicamente existente, como son carreteras, escuelas y hospitales⁸, y las cantidades de dinero asignadas por el gobierno para crear estas obras públicas. En el estudio encontraron evidencia consistente que sugiere que los distritos electorales más grandes están asociados con más corrupción en la construcción de infraestructura pública.

⁸ Por ejemplo, las carreteras se miden en kilómetros; los hospitales se miden con el número de camas existentes; y las escuelas se miden por el número de aulas.

Entre otras variables estudiadas como determinantes de la corrupción está el nivel de educación. Fiorino y Galli (2010) investigaron las causas de la corrupción en las regiones italianas durante el periodo de 1980 a 2002 mediante la selección de hipótesis antes desarrolladas en la literatura sobre las causas de la variación de la corrupción entre países. Encontraron que el nivel educativo tiene un impacto positivo en la corrupción, lo cual ocurre porque la educación aumenta la capacidad de los actores públicos y privados para eludir y evadir las regulaciones.

1.2.3. Problemas y alternativas en la medición de la corrupción

Gran parte de la literatura coincide en la dificultad de observar y medir de forma directa la corrupción (Del Castillo, 2003; Johnston, 2005; Echebarría, 2007; Gerring, 2014; Arellano Gault, Flores Llanos y Sánchez Cetina, 2019). Los problemas comúnmente asociados a ello son su validez, interpretación y la dificultad para obtener información.

La cuestión de la validez en la medición, como afirma Gerring (2014, p. 7), hace referencia a la correspondencia que debe existir entre la definición de un concepto y los indicadores elegidos. La principal dificultad al operacionalizar o medir un concepto es probar que determinados indicadores son medidas válidas de este, ya que la mayoría de los conceptos en ciencias sociales no son directamente observables. Así, surgen dos problemas de validez conceptual: el ajuste entre la operacionalización y la definición elegida, y el modo en el que el indicador elegido encaja con el concepto seleccionado. En otras palabras, el reto de la medición es probar cómo un aspecto del mundo empírico corresponde con el concepto definido.

En segundo lugar, plantear a la corrupción como objeto de estudio implica tratar con un fenómeno sensible y difícil de interpretar. Cuando se investiga este tema existe la dificultad de encontrar que quienes se implican en actividades de corrupción intentan a toda costa ocultar sus actos (Gerring, 2014, p. 175). Algunas de las condiciones ambientales “naturales” para la corrupción son el secreto y la falta de transparencia (Lambsdorff, 2002 en Della Porta y Vannucci, 2012, p. 20).

Por último, la naturaleza oculta de la corrupción se relaciona con la dificultad para obtener información. De acuerdo con Del Castillo (2003, p. 30), los datos utilizados en la investigación sobre corrupción idealmente deberían basarse en observaciones directas y de primera mano de transacciones corruptas; sin embargo, este tipo de estudios empíricos no existen en la realidad. La información con la que se cuenta es indirecta; por lo tanto, una de las mayores dificultades en la investigación sobre corrupción ha sido la falta de una base empírica sólida.

A pesar de las dificultades, la corrupción se puede y, en efecto, se ha medido de varias maneras según el objetivo que se persiga. Hay dos formas principales de cuantificar este fenómeno: utilizando indicadores subjetivos y objetivos. A continuación, se describe esta clasificación:

Instrumentos subjetivos de medición

Estas herramientas, basadas en encuestas, son las más utilizadas y citadas en la literatura. Las hay de dos tipos: con base en la percepción y con base en la experiencia.

Los indicadores basados en la percepción dependen de las opiniones y percepciones sobre los niveles de corrupción de los ciudadanos, representantes de empresas, servidores públicos, entre otros actores, incluidos los grupos de expertos seleccionados (UNODC, 2018, p. 21). Una de las mediciones más utilizadas es el Índice de Percepción de la Corrupción, realizado por Transparencia Internacional. Este clasifica a 180 países y territorios según la percepción del nivel de corrupción en su sector público según expertos y empresarios (Transparencia Internacional, 2020).

Las encuestas de percepción tienen la ventaja de poseer una buena cobertura; es decir, es mucho más fácil preguntarle a alguien las percepciones de la corrupción que medir la corrupción directamente. Además, arrojan datos que pueden ser comparables entre países. Sin embargo, el desafío con estas medidas es que es posible que no midan la corrupción con precisión (Olken y Pande, 2012, p. 481).

Para Johnston (2005), los índices de corrupción presentan tres grandes problemas: validez, confiabilidad y precisión. Las percepciones no deben confundirse con la corrupción en sí misma. Como afirma Del Castillo (2003, p. 40), existe el problema de que estos índices sean de carácter endógeno, ya que la percepción que tiene la gente sobre el problema de la corrupción puede estar influido por la cobertura que hacen los medios de comunicación sobre escándalos de interés público, pero que no necesariamente representan la situación en todo el país.

Una de las dificultades que se enfrentan al utilizar las mediciones de percepción es que estas dependen de la transparencia de los hechos corruptos a la opinión pública. Para Echebarría (2007, p. 5), la paradoja es que un aumento de transparencia, que es el camino correcto para luchar contra la corrupción, puede generar un incremento en la percepción de la misma. Además, existe una relación entre corrupción y escándalo que tiene impacto en la percepción. En función de diversas variables contextuales puede haber corrupción sin escándalo y escándalo sin corrupción (2007, pp. 5–6).

Los indicadores de corrupción basados en la experiencia se centran en preguntar a los encuestados sobre sus experiencias reales sobre casos de corrupción. Es decir, se pregunta a los ciudadanos o a los empresarios si han pagado un soborno o han experimentado otras formas de corrupción (UNODC, 2018, p. 21). De acuerdo con Del Castillo (2003, p. 41), su validez y precisión dependen del tipo de preguntas formuladas en las encuestas; y su nivel de confiabilidad y exactitud depende de la forma en cómo son aplicadas. En general, una de las ventajas de este tipo de mediciones es que ofrecen mejores oportunidades para realizar estudios comparativos. Además, resuelven muchos de los problemas relacionados con los indicadores de percepción, ya que la experiencia puede decir de forma más acertada cuáles son los niveles reales de corrupción. Sin embargo, para que esto suceda, los cuestionarios deben ser muy precisos. Uno de los más conocidos es el Barómetro Global de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional desde 2013. Los resultados más recientes para América Latina y el Caribe reflejaron que más de una de cada cinco personas que accedieron a los servicios públicos,

como agua o electricidad, habían pagado sobornos el año anterior (Transparencia Internacional, 2019, p. 4).

Instrumentos objetivos de medición

Según el objetivo de la investigación, es posible medir el grado de corrupción de forma más directa sin recurrir a encuestas de percepción. Mediante indicadores indirectos (*proxies*) o analizando hechos cuya interpretación puede dar una idea de los problemas relacionados con la corrupción, es posible evaluar el alcance de los problemas de un país relacionados con la integridad (UNODC, 2018, p. 26).

Las medidas objetivas están basadas en información verificable; por ejemplo: número de denuncias por corrupción (Buscaglia, 2001 en Del Castillo, 2003, p. 39), número de funcionarios condenados por prácticas corruptas (Glaeser y Saks, 2006), y diversas estimaciones de soborno y robo de fondos públicos (ver Olken y Pande, 2012). Este tipo de mediciones suelen ser confiables, precisas y relativamente exactas (Del Castillo, 2003, p. 39), pero algunas veces no son útiles para hacer comparaciones entre países porque se limitan a los marcos legales y contextuales de determinados lugares.

Conocer las ventajas y desventajas de las formas de medir la corrupción es útil para elegir la estrategia metodológica ideal para cada investigación. No obstante, la decisión sobre qué tipo de indicadores usar es una cuestión de preferencias por parte de quien investiga, sumadas a la disponibilidad de datos y restricciones de tiempo o recursos. En ocasiones, se deben sacrificar las bondades de algún tipo de medición con el objeto de priorizar el cumplimiento de los objetivos de la investigación.

1.3. Federalismo y descentralización: dos conceptos relacionados

Un factor que influye en los niveles de corrupción de los países y sus unidades subnacionales es el sistema en el que se estructuran; es decir, si se trata de estados federales o unitarios. Además, importa su grado de descentralización política,

administrativa y fiscal. En ese sentido, el objetivo de este apartado es describir la relación que existe entre federalismo y descentralización con corrupción.

Gran parte de la literatura que estudia la relación entre estas variables arroja resultados a nivel nacional. Es decir, muestran la forma en que los niveles de corrupción de los países varían por el hecho de ser federales o unitarios (por ejemplo, Treisman, 2000). Sin embargo, hay investigaciones que muestran que la corrupción puede variar mucho según la ubicación geográfica. Puede darse el caso de que el gobierno local en una región determinada de un país sea muy corrupto, mientras que no ocurre así en otras regiones. Un ejemplo es Italia, donde la corrupción varía a través de sus regiones (Golden y Picci, 2005). Por tanto, se requieren teorías propias de los estudios subnacionales que contemplen variables concretas de los estados y se centren en las relaciones de las unidades subnacionales con el gobierno central. La principal ventaja de hacer un estudio de este tipo es que permitiría incluir la diversidad y pluralidad de actores y variables no contemplados hasta ahora por las investigaciones a nivel nacional.

El concepto de federalismo tiene diversos usos y definiciones pero, partiendo de una definición general, este puede entenderse como una política nacional con múltiples niveles de gobierno, ejerciendo cada uno de ellos una autoridad exclusiva sobre las áreas políticas determinadas constitucionalmente, pero en el que solo un nivel (el gobierno central) tiene soberanía internacional. Los niveles de gobierno de un sistema federal están territorialmente definidos y siempre se dividen entre un gobierno central con jurisdicción nacional y gobiernos subnacionales con jurisdicción sobre delimitadas áreas (Gibson, 2004, pp. 5–7).

Esta definición sirve como base para estudiar el concepto de federalismo. Sin embargo, como expresa Gibson (2004, p. 6) basándose en Riker (1969), para entender el funcionamiento real de los sistemas federales no solo se debe considerar su estructura constitucional, sino también las fuerzas reales del sistema político, como son los sistemas de partido, las prácticas políticas arraigadas y las estructuras de poder políticas y económicas. En ello radica la relevancia de

redescubrir la importancia causal de las instituciones federales. La estructura formal del federalismo por sí sola no predice el impacto causal de sus instituciones o de las dinámicas políticas internas de los países federales. Lo que se necesita es poner atención en cómo estos factores están relacionados con el amplio sistema político en el cual están insertas (Gibson, 2004, pp. 6–7).

Para Scartascini (2011, p. 34), el federalismo puede entenderse también como una dimensión vertical de las instituciones, la cual regula las relaciones entre los gobiernos central y subnacionales. De tal forma, el federalismo influye en la formulación de políticas a través del rol que las autoridades subnacionales, que son por lo regular los gobernadores, pueden desempeñar en el diseño e implementación de políticas públicas y por su interacción con los actores del nivel nacional, como son los presidentes y los legisladores.

El federalismo tiene una estructura y diseño que no se compone solamente de reglas formales, sino que es una variable que se caracteriza por involucrar prácticas informales y, en gran medida, es un reflejo de la dinámica política de las relaciones entre los actores nacionales y subnacionales. Es un fenómeno complejo y hay variación en la forma en que se relaciona el gobierno nacional con los subnacionales. Por lo tanto, es una variable que merece ser estudiada en su carácter explicativo para comprender mejor cómo influye en las variaciones de las prácticas corruptas de los gobiernos estatales.

Los conceptos de federalismo y descentralización están ampliamente relacionados entre sí. De hecho, para Gibson (2004, pp. 4–5) una de las conceptualizaciones sobre federalismo que ha predominado es la escuela del “federalismo como descentralización”, que se refiere a un conjunto de prácticas en las que la distribución de actividades políticas y económicas están descentralizadas en cualquier territorio nacional dado. En este enfoque, el federalismo funciona más como un sinónimo de descentralización que un término que denote un orden político constitucional en particular.

De acuerdo con Diamond (1973), la descentralización implica la existencia de un centro a partir del cual se descentraliza. No solo es importante su existencia, sino su prioridad o supremacía. Es decir, descentralizar implica un gobierno que es el todo, del cual algunas funciones son devueltas a sus partes, pero cuya devolución no desafía la prioridad del conjunto político. Estrictamente, el federalismo no reconoce al cuerpo más grande como primario: las unidades federales se miran a sí mismas como los conjuntos políticos decisivos. Así, el objetivo del “federalismo moderno” es el mismo que el de la descentralización. El federalismo es “una especie del género descentralización” (Diamond, 1973, p. 136). En palabras de Falleti (2010, p. 34), la descentralización se puede entender como el conjunto de políticas, reformas electorales o reformas constitucionales que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de niveles superiores de gobierno a niveles inferiores, donde los “donantes” y los “receptores” de recursos, responsabilidades o autoridad son los diferentes niveles de gobierno.

La relación entre descentralización y federalismo está muy marcada en la bibliografía. Como expresa Weingast (2007, p. 6), todos los sistemas federales descentralizan la autoridad política, así que el federalismo debe cumplir cinco condiciones: (1) jerarquía de gobiernos con autoridad delimitada; (2) autonomía subnacional en la regulación local de la economía como autoridad local sobre los bienes públicos y la provisión de servicios; (3) un mercado común que permita la movilidad de factores y productos; (4) restricciones presupuestarias duras; y (5) autoridad institucionalizada. Un tipo ideal de federalismo, denominado federalismo preservador del mercado o federalismo que mejora el mercado, satisface las cinco condiciones.

La descentralización puede identificarse, entonces, como un rasgo del federalismo, el cual representa, en palabras de Oates (1977, p. 32), un compromiso que se encuentra entre el gobierno unitario y la descentralización extrema. En un sistema federal existe tanto un gobierno central como unidades de gobierno inferiores a la central. Desde un punto de vista económico, un gobierno federal combina la

fortaleza del gobierno unitario con la descentralización. Cada nivel de gobierno asume la función que mejor puede desempeñar.

El concepto de descentralización se usa en esta investigación debido a que es un concepto que ayuda a dar cuenta de los diferentes tipos de relación que hay entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales y el carácter cambiante de esta relación (Cano Álvarez, 2014, p. 16). Si se parte de la definición de descentralización como el grado en el que se transfieren poder y recursos de los gobiernos centrales hacia los gobiernos subnacionales se puede estudiar y llegar a generalizaciones sobre las relaciones entre estos dos niveles de gobierno que caracterizan al federalismo.

Capítulo 2

Cambios y evolución de la descentralización en México

El objetivo de este capítulo es contextualizar la investigación a partir del análisis de las transformaciones que han tenido el federalismo y la descentralización en México en sus tres dimensiones: política (o institucional), administrativa (en materia de política pública) y fiscal (o financiera).

México es un país federal desde 1824, año en que entró en vigor la primera constitución federal. Con ello, se estableció la república representativa, popular y federal como forma de gobierno de la nación mexicana. Sin embargo, el modelo federalista se estabilizó hasta 1857 con la promulgación de la constitución, en la cual se estableció la división del gobierno en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Además, se expresó que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal. Posteriormente, en la Constitución Política de 1917 se reafirmó la soberanía popular, la república federal, representativa, democrática y la división del ejercicio del poder.

A pesar de que las bases del federalismo fueron instauradas desde 1917, su funcionamiento ha tenido cambios que han estado determinados por los grados de descentralización y centralización. Para Careaga y Weingast (2012, p. 401), aunque el México del siglo XX siempre tuvo una estructura federal, la distribución de autoridad y recursos fiscales entre los niveles de gobierno ha cambiado con el tiempo. Estos autores identifican cuatro fases de cambio: el primer periodo fue a partir de la revolución (de 1910 a 1917) hasta 1940. En esta etapa, el gobierno central fue incapaz de hacer cumplir partes de la constitución, lo que permitió que ocurrieran problemas de bienes comunes⁹. En la segunda fase, de 1940 a 1980, el centro se hizo más fuerte y fue capaz de vigilar los problemas de bienes comunes. De hecho, en este periodo México se caracterizó por tener un federalismo

⁹ Este tipo de problemas se presentan cuando los gobiernos locales perciben a los recursos financieros del gobierno central como recursos de propiedad común y aprovechan las débiles restricciones presupuestarias para extraerlos de forma abusiva.

preservador de mercado, que es un tipo de federalismo asociado con crecimiento económico. Para 1980, en la tercera etapa, México continuó centralizándose. Finalmente, en la etapa posterior a 1994 se comenzó a experimentar cierta descentralización y liberalización, ya que aumentaron tanto la proporción de impuestos generados localmente que son captados por los gobiernos subnacionales como la competencia electoral.

Aunque los antecedentes del federalismo mexicano se ubican a partir de 1824, en esta investigación se estudian los cambios y reformas desarrollados a partir del inicio de los años ochenta cuando, tras un largo periodo dominado por la relación entre el partido hegemónico y la Presidencia de la República, el federalismo mexicano comenzó a cambiar.

Las transformaciones de inicios de los ochenta se identifican a partir de las modificaciones propuestas por el presidente Miguel de la Madrid como parte de su estrategia de descentralización de la vida nacional. Dicho proyecto tenía tres propósitos: (1) fue una respuesta a la demanda en contra de la excesiva centralización de las decisiones que había imperado desde los años cincuenta. A raíz de ello, De la Madrid se propuso reformar la constitución para auspiciar una mayor intervención de los gobiernos municipales, especialmente en materia de desarrollo urbano; (2) ese gobierno se propuso modificar el modelo de intervención y regulación del Estado en la economía, obligado por la crisis de 1982. El gobierno de De la Madrid se propuso recortar gastos, reducir el tamaño de la burocracia y vender empresas improductivas. La operación tendría efectos directos sobre el federalismo al descargar en los gobiernos locales la construcción de obras y la prestación de servicios que antes se decidían en las dependencias del gobierno federal; y (3) el presidente De la Madrid se propuso abrir nuevos espacios a la representación proporcional de los partidos de oposición que, ya en ese momento, reclamaban mayor presencia local (Merino, 2010, pp. 496–498).

Para Cabrero et al. (2008), el arreglo federal mexicano es resultado de los cambios que ha vivido el régimen político a partir de los años 80, los cuales se pueden

clasificar en tres planos: cambios políticos o institucionales, cambios administrativos (en las áreas de política pública) y cambios en la dimensión financiera. Los primeros se refieren a la modificación de las reglas del gobierno y a la forma en que se ejerce el poder público en los estados y municipios. El segundo tipo de cambios incluyen las reformas descentralizadoras de la operación y decisión de programas federales, incluyendo la transferencia de responsabilidades en materia de construcción de obras y dotación de servicios que antes se concentraban en la federación. Por último, los cambios en la dimensión financiera son los relativos a la forma en que se obtienen, distribuyen y controlan los recursos financieros de la federación; es decir, las modificaciones del federalismo fiscal.

A continuación se describe cada uno de los tipos de cambios del arreglo federal mexicano.

2.1. Descentralización política

Las dinámicas de descentralización política se pueden analizar a partir de los cambios que identifican Cabrero et al. (2008) en el plano institucional. Estos se refieren a la modificación en las reglas de gobierno y a la forma en que se ejerce el poder público en los estados y en los municipios. Esas reformas han redefinido los ámbitos de acción de los distintos niveles de gobierno y han producido nuevas dinámicas de competencia política y control de la administración pública. Así, los cambios institucionales (o políticos) se refieren al surgimiento de pluralidad política y alternancia en los gobiernos estatales con lo cual los congresos, los municipios y los ejecutivos estatales han ganado agendas políticas propias.

Los cambios políticos e institucionales en los que se enmarca este estudio se refieren al proceso de descentralización política que se desarrolló paralelamente a un proceso de democratización en el país. Desde 1977, con una serie de reformas electorales, fue aumentando la representación de los partidos de oposición en las legislaturas nacionales y estatales, lo que hizo que las elecciones fueran cada vez más libres y justas. Entre esas reformas se encuentran cambios en el número y distribución de escaños entre los partidos políticos en ambas cámaras del congreso,

así como en las legislaturas estatales. Además, como consecuencia del aumento de competencia política, entre 1978 y 1982 el partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió 40 elecciones municipales. Así, la creciente competencia política fortaleció a los gobiernos locales y, por lo tanto, ayudó a impulsar las reformas de descentralización política hacia ese nivel (Falleti, 2010, pp. 211–212).

Como parte del proceso de descentralización política, en la década de 1990 se promovió la creación de comisiones o institutos electorales locales a cargo de asegurar comicios limpios y justos (Olmeda y Armesto, 2017, p. 128). La creación de estos institutos se dio como resultado de reformas electorales que buscaban fortalecer la autonomía y la imparcialidad en la organización de las elecciones a nivel estatal y municipal. Para Lujambio (2018), la creación de institutos electorales locales otorga autonomía a nivel local para la organización y supervisión de los procesos electorales, lo que permite adaptar las elecciones a las realidades específicas de cada región. Esto facilita la descentralización política al trasladar responsabilidades electorales desde el ámbito federal hacia el ámbito estatal y municipal.

La descentralización es un proceso que hace que las capacidades de los actores subnacionales se vayan transformando. Uno de los cambios que destaca es el papel de los gobernadores y su relación con el presidente de la república. Los gobiernos priistas de la etapa del presidencialismo mexicano se caracterizaron por una subordinación tanto nacional como estatal. Sin embargo, a partir del debilitamiento del poder del presidente como efecto de la derrota del PRI en la elección presidencial del año 2000¹⁰, las relaciones entre los gobernadores y el presidente de la república cambiaron de forma significativa.

¹⁰ Para Weldon (1997), el presidencialismo instaurado en México después de la revolución se fundamentó en tres facultades metaconstitucionales: (1) la existencia de un gobierno unificado en el cual el partido gobernante controlaba la presidencia y ambas cámaras del congreso, (2) un alto nivel de disciplina del partido gobernante y la obediencia de los grupos parlamentarios a lo dispuesto por el líder de su partido, y (3) un presidente con liderazgo reconocido por el partido gobernante; el cual le concedió enormes poderes y le permitió obtener un compromiso de acatamiento por parte de los

Para Hernández Rodríguez (2008, p. 267), el cambio se reflejó en el fortalecimiento de los gobiernos locales. Ante una nueva realidad electoral, los gobernadores desarrollaron políticas que les ayudaron a mejorar sus intereses y futuro. Los gobernadores dejaron de poner su atención en los presidentes y dejaron de actuar por principios partidarios para enfocarse en intereses particulares. Después de que los estados estuvieron subordinados al gobierno federal, el debilitamiento del presidente llevó a una creciente autonomía de los gobiernos locales. Ese proceso de descentralización iniciado por el gobierno federal provocó que se ampliaran las facultades de los gobernadores y se les entregaran recursos cuantiosos; el resultado fue un creciente fortalecimiento de los gobiernos estatales. Ya no se consideró al gobernador como un actor sometido al control presidencial, sino que el ejecutivo estatal pudo demandar atención, gobernar y hacer política libremente. Sin embargo, aumentaron los riesgos de construir grupos hegemónicos, liderazgos caciquiles e incluso cometer arbitrariedades sin que existan instrumentos para corregirlos más allá de la formalidad jurídica. Con poder económico y político, y sin que la presidencia tuviera ya instrumentos de control, los gobernadores obtuvieron plena autonomía para enfrentar al ejecutivo federal y, más aún, para vencerlo.

Así, se reforzó a los gobernadores como actores clave en los estados que representaban y como figuras cada vez más presentes e ineludibles en la política nacional. De esa manera, fue evidente su capacidad de influir en la agenda gubernamental y su creciente autonomización. Sin embargo, algunos gobernadores se aprovechan del repliegue relativo del centro y de las incertidumbres jurídicas y políticas para mantener bajo su control zonas de poder que escapan al control de las autoridades federales o para actuar fuera de la ley y de las instituciones formales, ateniéndose al sostén popular (Modoux, 2006, p. 530). De acuerdo con Hernández Rodríguez (2008), con la ampliación de sus poderes, los gobernadores pudieron crearse clientelas, formar grupos y castigar a otros sin que nadie lo evite.

legisladores de su partido. Sin embargo, ante el primer escenario de gobierno dividido, el Presidente de la República vio reducidos sus campos de acción; el sistema de partidos se pluralizó y las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo cambiaron drásticamente. Con ello, cada vez se observaron más acotadas aquellas facultades metaconstitucionales de las que gozó el presidente desde la época posrevolucionaria.

Pudieron utilizar la obra pública para promover su gobierno, ganar elecciones para fortalecer su imagen y su futuro político. Con ello, utilizaron los nuevos espacios para desarrollar proyectos particulares, personales o locales que lejos de reformular el federalismo lo amenazan.

El poder y la autonomía que adquirieron los gobernadores a partir del año 2000 es una prueba de cómo el sistema político se descentralizó en términos políticos. Para Olmeda y Armesto (2017), esta autonomía se ejerció tanto en la arena local como en la nacional. A nivel local, los gobernadores tuvieron poder para tomar decisiones sobre el diseño e implementación de programas gubernamentales en sus territorios; fortalecieron su control sobre las carreras políticas locales y sobre los nombramientos en la burocracia estatal y en la rama local de los partidos, todo lo cual sirvió para situar a los ejecutivos estatales en una posición de fuerza respecto de los congresos locales y los gobiernos municipales. En la arena política nacional, los gobernadores controlaron cuantiosos recursos fiscales, la composición de las listas de representación proporcional y las candidaturas legislativas de mayoría (Olmeda y Armesto, 2017, p. 126).

La tendencia de descentralización política continuó con los gobiernos panistas del año 2000 al 2006 y hasta 2012 pero, a partir de ese año, con el regreso del PRI a la presidencia, el escenario cambió. Esta etapa, que Olmeda y Armesto (2017) estudian como recentralizadora estuvo caracterizada por las reformas estructurales en áreas clave como energía, educación, telecomunicaciones, anticorrupción y justicia que fueron impulsadas por el presidente Enrique Peña Nieto. Todo esto se llevó a cabo en el marco de un acuerdo que se denominó “Pacto por México”, que fue un instrumento político que permitió al gobierno federal establecer alianzas políticas que incluyeron coaliciones legislativas de amplio espectro ideológico. En este contexto pareció ganar fuerza la idea de que la descentralización previa no había servido para cumplir sus propias promesas y, por ello, las políticas recentralizadoras se presentaban necesarias como parte de las reformas que México necesitaba (Olmeda y Armesto, 2017, p. 129).

2.2. Descentralización administrativa

Las reformas descentralizadoras en materia administrativa comenzaron en los inicios de la década de los años 80; específicamente al inicio del sexenio del presidente Miguel de la Madrid. Uno de los principales objetivos de su gestión, según lo estableció durante su campaña política, sería la descentralización de la vida pública nacional. Se puede considerar que la descentralización administrativa de su gobierno tuvo antecedentes directos en los esfuerzos de desconcentración de la administración del presidente José López Portillo, ya que ambas administraciones compartieron objetivos respecto a la reforma del sector educativo. Así, entre 1983 y 1986 el gobierno de De la Madrid firmó una serie de acuerdos bilaterales con gobernadores para este fin (Falleti, 2010, p. 194), aunque fue hasta 1992 que se firmó un acuerdo de descentralización integral, impulsado por el ejecutivo y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Además de la descentralización de la educación, a partir de 1982 se fueron transformando la operación y la decisión de programas federales, lo cual modificó las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales al descargar sobre estos nuevas responsabilidades en materia de construcción de obras y dotación de servicios públicos que antes se concentraban casi por completo en la federación. Así nació el llamado sistema nacional de planeación democrática (Cabrero *et al.*, 2008, p. 220), que fue un conjunto de procedimientos destinado a vigilar y coordinar el gasto público ejercido por la federación, los estados y los municipios en cada entidad federativa, bajo la supervisión de los gobernadores. En el marco de este sistema se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades), que a partir de 1983 se convertirían en el instrumento más importante de planeación y coordinación entre niveles de gobierno (Merino, 2010, p. 498).

El primer cambio que se presentó en los años ochenta después de que la relación entre los gobiernos estatales y el federal se mantuviera estable por décadas fue el proceso de descentralización administrativa que el gobierno federal inició, el cual consistió en trasladar responsabilidades y tareas a los estados. Con ello, se amplió

la autonomía estatal y se fortaleció a los gobernadores con recursos financieros cuantiosos que antes controlaba la federación y que, a partir de entonces, serían manejados casi discrecionalmente por estos actores subnacionales (Hernández Rodríguez, 2008, pp. 105–106).

El proceso de transferencia de responsabilidades administrativas a los gobiernos estatales ha causado que los gobiernos estatales se encuentran muchas veces sobrepasados y sin suficientes recursos para atender las nuevas responsabilidades. Aumentaron los recursos, pero no se han fortalecido las capacidades de política pública de los gobiernos subnacionales, sino que les ha impuesto cargas y desafíos que no siempre han sido solventados con suficiencia. Por ejemplo, el proceso de transferencia de responsabilidades administrativas referentes a las políticas de salud, educativa y de desarrollo social, económico y rural (Cabrero *et al.*, 2008, pp. 230–234).

2.3. Descentralización fiscal

La descentralización fiscal se refiere al proceso mediante el cual un gobierno central delega ciertas funciones y responsabilidades fiscales a niveles subnacionales de gobierno, como los gobiernos estatales o locales. Esto implica transferir ingresos y/o autoridad tributaria a dichos niveles, lo que les permite tomar decisiones fiscales y financieras de manera más autónoma. Bird (1999, p. 3) distingue tres formas de descentralización fiscal, las cuales hacen referencia al grado de independencia en la toma de decisiones ejercida en el nivel local. En primer lugar, la desconcentración significa la dispersión de responsabilidades dentro de un gobierno central hacia administraciones regionales o unidades administrativas locales. En segundo lugar, la delegación se refiere a una situación en la que los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno central, ejecutando ciertas funciones en su nombre. Y, en tercer lugar, la devolución se refiere a una situación en la que la implementación y la autoridad para decidir lo que se hace está en manos de los gobiernos locales.

La descentralización ocurre de forma particular en cada país. En México, este proceso ha estado determinado por el contexto institucional, político y económico.

En ese sentido, el arreglo fiscal en los diferentes niveles de gobierno en México puede estudiarse a partir de 1980, durante la presidencia de José López Portillo, en el marco del surgimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Este sistema fue el fundamento legal de la participación de los ingresos en México. En general, ha servido para coordinar a los tres niveles de gobierno en un solo sistema. Consiste en que los estados aceptan ceder parte de sus poderes tributarios a la federación a cambio de tener derecho a obtener una participación en los fondos federales. En otras palabras, los estados tienen que renunciar a sus impuestos a cambio de transferencias del gobierno federal (Falleti, 2010: 221).

A partir de la conformación de SNCF se estipuló que las participaciones se distribuyeran a las entidades federativas mediante criterios y fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal. Desde entonces, se ha presentado una serie de cambios que han modificado las relaciones fiscales intergubernamentales en el país. En 1986 se otorgó plena potestad para que los gobiernos locales cobraran impuestos a la propiedad; en 1988 se concedió a los gobiernos estatales el derecho a cobrar el IVA; en 1991 se realizaron ajustes sobre la distribución de las participaciones a los gobiernos estatales y, posteriormente, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, en 1998, se adicionó un nuevo rubro de transferencias de carácter compensatorio denominado aportaciones federales (ramo 33), que son transferencias condicionadas con rubros de gasto determinados en la Ley de Coordinación Fiscal en temas como educación, salud, seguridad pública e infraestructura social. A este nuevo ramo se transfirieron la mayor parte de los recursos del ramo 26, que tenía los objetivos de disminuir la pobreza, promover la participación y ser un instrumento de descentralización hacia los estados y municipios. De esa forma, la creación de los Fondos de Aportaciones Federales del ramo 33 del presupuesto federal dio un giro significativo a las condiciones de repartición de los recursos descentralizados: antes, los recursos y funciones que se presupuestan en el ramo 33 eran transferidos a las entidades federativas y municipios a través de las dependencias del ejecutivo federal; con el cambio, los recursos pasaron a ser descentralizados y controlados por las legislaturas estatales y con las actividades establecidas en cada fondo por la federación, orientándose

hacia actividades específicas de educación, salud, infraestructura básica, seguridad pública y programas de alimentación y asistencia social (Sour, 2004, p. 737; Rodríguez, 2017, p. 17). La creación del ramo 33 casi duplicó el monto de los recursos transferidos a los gobiernos locales para el año 1999.

Para Falletti (2010, pp. 226-228), la creación del ramo 33 fue seguida por reformas menores en 1999 y 2000; por ejemplo, una reforma al artículo 115 constitucional en la que cambió la naturaleza de los municipios. Antes estos eran “administrados” por presidencias municipales, regidurías y sindicaturas, y después pasaron a ser “gobernados” por ellos. Esto significó que los municipios dejaron de ser cuerpos administrativos y se convirtieron en un nivel de gobierno reconocido constitucionalmente. Otro acontecimiento importante fue la creación de la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), que tuvo como motivación crear un foro para discutir la descentralización de recursos y responsabilidades y mejorar la prestación de servicios estatales como la educación y la salud. Para 2002 se creó la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que entre sus objetivos estaba el de fortalecer y promover la descentralización.

De acuerdo con Cabrero et al. (2008, p. 223), el arreglo federal fiscal en México se ha dado como un conjunto de transformaciones profundas que se han convertido en las mayores preocupaciones de los gobiernos subnacionales. Los cambios que ha tenido el federalismo mexicano en la dimensión fiscal después de los años ochenta implicaron que la transferencia de responsabilidades a los estados incluyera un mayor flujo de recursos federales a los gobiernos estatales. Con ello, tanto los gobiernos estatales como los municipales comenzaron a contar con más recursos y con partidas específicas. Además, la transferencia de responsabilidades incluyó un mayor flujo de recursos del erario federal a las arcas estatales, así como nuevos esquemas de incentivos fiscales y un realineamiento de los sistemas de gasto y de los métodos de control de la cuenta pública. No obstante, con estos cambios se ha hecho poco por fortalecer la capacidad de recaudación propia de las haciendas locales y la generación de incentivos para promover el crecimiento económico regional.

A partir de este contexto, en el siguiente capítulo se estudiará cómo es que las dinámicas actuales del federalismo fiscal mexicano han afectado los niveles de corrupción en los estados. Esta relación se explica teóricamente y con base en datos estadísticos de un periodo de tres años.

Capítulo 3

Estudio de la relación entre descentralización fiscal y corrupción subnacional

Esta sección de la tesis tiene el objetivo de explicar la relación entre descentralización fiscal y corrupción subnacional en México. Se trata del capítulo de análisis de los datos de la investigación. Mediante una metodología cuantitativa, se construyen modelos de dos tipos: análisis de varianza y regresión de efectos fijos.

El capítulo se compone de dos secciones. La primera se encarga de analizar teóricamente la relación entre las variables de estudio: descentralización fiscal (variable independiente) y corrupción subnacional (variable dependiente). El segundo apartado contiene el estudio cuantitativo a través del cual se contrasta la hipótesis de la investigación.

3.1. ¿Cómo la descentralización fiscal afecta los niveles de corrupción?

La descentralización se compone de tres dimensiones principales: fiscal, administrativa y política. La primera se refiere a qué tanto los gobiernos centrales ceden el impacto fiscal a las entidades del gobierno no central. La descentralización administrativa implica cuánta autonomía poseen las entidades del gobierno no central en relación con el control central. Finalmente, la descentralización política mide el grado en que los gobiernos centrales permiten que las entidades gubernamentales no centrales asuman las funciones políticas de gobierno, como la representación (Schneider, 2003, p. 33).

De acuerdo con la definición de Falletti (2010, p. 37), la descentralización fiscal se refiere a un conjunto de políticas diseñadas para incrementar los ingresos o la autoridad fiscal de los gobiernos subnacionales. Las políticas de descentralización fiscal pueden tener diferentes formas institucionales, como son: (1) un aumento en el porcentaje de transferencias de los gobiernos nacionales a los subnacionales, el cual no está vinculado con la descentralización administrativa o con servicios sociales recién transferidos; (2) la creación de nuevos impuestos subnacionales

para aumentar la cantidad de ingresos fiscales recaudados en el nivel subnacional; y (3) la delegación de autoridad tributaria que anteriormente estaba en manos del gobierno nacional, la cual aumenta la autoridad fiscal de los gobiernos subnacionales.

La descentralización administrativa se refiere a la delegación de algunas responsabilidades de política pública por parte del gobierno central hacia sus agentes locales (Treisman, 2007a, p. 2). Para Falleti (2005, p. 329), este tipo de descentralización incluye al conjunto de políticas que transfieren la administración y prestación de servicios sociales como educación, salud, bienestar social o vivienda a los gobiernos subnacionales. Además, puede implicar la devolución de la autoridad para la toma de decisiones sobre estas políticas; aunque esta no es una condición necesaria.

La descentralización política se refiere al conjunto de reformas electorales o enmiendas constitucionales diseñadas para devolver autoridad política a los actores subnacionales y para abrir nuevos espacios (o activar los existentes) para la representación de las políticas subnacionales (Falleti, 2010, p. 38). Así, los sistemas políticos descentralizados son aquellos en los que los actores y los asuntos políticos son relevantes en el nivel local y parcialmente independientes de los del nivel nacional (Schneider, 2003, p. 39).

En la literatura de ciencias sociales no existe un acuerdo sobre si la relación entre corrupción y descentralización es positiva o negativa. Algunos autores sostienen que los sistemas federales son más corruptos que los unitarios (Treisman, 2000) y que es posible que la descentralización vaya acompañada de más corrupción (Prud'homme, 1995). Otros argumentan que más descentralización implica un menor nivel de corrupción (Fisman y Gatti, 2002; Arikian, 2004; Freille, Haque y Kneller, 2008; Goel y Nelson, 2011; Albornoz y Cabrales, 2013; Choudhury, 2015).

La descentralización puede aumentar la corrupción porque la competencia de diferentes niveles autónomos de gobierno para extraer sobornos de los mismos actores económicos probablemente conducirá a un "pastoreo excesivo de los

bienes comunes". Esto ocurre principalmente en países en desarrollo (Treisman, 2000, p. 401). Otra razón es que a nivel local puede haber más cercanía en las interacciones entre individuos particulares y funcionarios. A nivel local hay más oportunidades para la corrupción porque los políticos y funcionarios de ese nivel tienden a estar sujetos a las demandas de grupos de interés locales. Además, hay menos obstáculos para la corrupción en el nivel local, ya que el monitoreo y las auditorías suelen estar mejor desarrollados en el nivel nacional que en el local; y lo mismo sucede con los medios de comunicación, los cuales son un desincentivo mayor a nivel nacional que local (Prud'homme, 1995, p. 211). Ambos argumentos provienen de estudios situados en el campo de la economía. Esta literatura ha señalado que el crecimiento en la actividad económica y las regulaciones e impuestos, asociados a una mayor participación del gobierno, son factores que aumentan la corrupción (Alvarado Contreras y Rodríguez Garza, 2010).

En contraste, los estudios que muestran una relación negativa entre descentralización y corrupción parten del supuesto de que la descentralización política o administrativa reducirá la corrupción al acercar las decisiones gubernamentales al electorado; es decir, la descentralización ayuda insertando al votante honesto en la toma de decisiones local. Sin embargo, no siempre ocurre este escenario ideal porque lo que pasa comúnmente es que los líderes locales explotan sus posiciones para obtener ganancias personales o para asegurar la reelección. Estos actores suelen capturar los recursos a través del robo o desvío de recursos públicos (Fisman y Golden, 2017).

Para Weingast (2007), la respuesta a la cuestión de cuál es la relación entre descentralización y corrupción la puede proporcionar la teoría del federalismo, que demuestra que no todas las formas de descentralización mejorarán el bienestar, y tampoco todas afectarán a la corrupción de la misma manera. Debido a que la competencia entre gobiernos subnacionales es uno de los mecanismos de la corrupción, la descentralización debe satisfacer las condiciones de un mercado común, tener suficiente autoridad política subnacional y restricciones

presupuestarias duras. La mayoría de los países descentralizados no satisfacen estas condiciones; por lo tanto, no logran prevenir la corrupción.

Existe una larga tradición que enfatiza las ventajas del federalismo para el buen gobierno, la cual sugiere que una descentralización adecuadamente estructurada fomenta el desarrollo económico; sin embargo, hay teoría y evidencia que pone en duda esa afirmación: hay estudios que sugieren que el federalismo conduce a más inflación o corrupción (Careaga y Weingast, 2012). Para Careaga y Weingast (2012), el punto es que no existe un solo tipo de descentralización. Los sistemas federales difieren enormemente en las formas en que asignan dinero, poder y autoridad a todos los niveles de gobierno. Por lo tanto, es probable que algunos acuerdos federales fomenten corrupción e ineficiencia, mientras que otros fomentan el crecimiento económico.

En la literatura también se ha encontrado que el tipo de descentralización importa. En ese sentido, Goodspeed (2011) demostró, utilizando datos de los estados mexicanos, que un mayor uso de los ingresos tributarios propios reduce la corrupción, mientras que un mayor uso de subsidios financiados por el gobierno central aumenta la corrupción. Esto sugiere que la descentralización del gasto que va acompañada de la descentralización de los ingresos probablemente desaliente la corrupción, mientras que la descentralización del gasto que se financia con subsidios tiende a fomentarla.

Para Voigt y Blume (2012) importa mucho si uno está interesado en los efectos del federalismo o en los efectos de la provisión descentralizada de bienes públicos. Estos autores argumentan que los hallazgos inconsistentes respecto a la relación de descentralización y corrupción se deben no solo a la insuficiente distinción entre federalismo y descentralización, sino también a las medidas toscas que se han utilizado para delinear a las federaciones. Federalismo y descentralización son dos conceptos diferentes: puede haber estados federales descentralizados, pero también estados federales con un alto grado de centralización (Voigt y Blume, 2012, p. 248).

Descentralización fiscal y corrupción

Gran parte de la literatura sobre federalismo y descentralización está conformada por la teoría del federalismo fiscal, la cual identifica numerosas ventajas en transferir poderes y responsabilidades a niveles inferiores de gobierno. Idealmente, cada servicio y bien público debe ser proporcionado por la jurisdicción que internalice plenamente sus beneficios y costos. En esta literatura se encuentran los textos de Tiebout (1956), Musgrave (1959) y Oates (1977). Estas obras clásicas sobre el federalismo fiscal se caracterizan por un fuerte enfoque normativo que identifica a los *policy makers* como actores benevolentes que buscan maximizar el bienestar de sus comunidades. De forma tal que los fracasos de los gobiernos no pueden derivarse de la conducta desviada de los gobernantes o de las élites que persiguen sus intereses personales, sino solo por falta de experiencia y conocimiento (Ahmad y Brosio, 2006).

En la literatura no hay un acuerdo sobre el tipo de relación que existe entre descentralización fiscal y corrupción. Treisman (2000) sostiene que los estados federales son más corruptos que los unitarios presumiblemente porque la competencia entre los niveles autónomos de gobierno para obtener sobornos conduce al "sobrepastoreo de los bienes comunes". En contraste, Fisman y Gatti (2002) observaron la relación entre la descentralización fiscal y la corrupción medida por varios índices en 59 países. Encontraron que la descentralización fiscal en el gasto del gobierno está asociada de manera fuerte y significativa con una menor corrupción. En otro estudio, Arikan (2004) ofrece pruebas de que la corrupción puede ser menor en países donde el grado de descentralización fiscal es alto. Diversas investigaciones apoyaron estas conclusiones, señalando que la descentralización fiscal tiene un impacto beneficioso en reducir la corrupción (ver Goel y Nelson, 2011; Choudhury, 2015; Albornoz y Cabrales, 2013). Por ejemplo, Freille, Haque y Kneller (2008) utilizaron datos de 174 países para mostrar que la descentralización fiscal está asociada con menor corrupción. Sin embargo, también encontraron que la descentralización constitucional (federalismo plasmado en la constitución) está asociada con mayor corrupción. Al igual que Gerring y Thacker

(2004), mostraron que los países con regímenes unitarios de larga duración obtienen mejores resultados en términos de combate a la corrupción.

Para Weingast (2007, p. 22), una mayor dependencia de los ingresos subnacionales en las transferencias implica mayor corrupción. La dependencia de los ingresos permite que el gobierno central amenace a las regiones que se desvían de sus políticas deseadas con la retirada de ingresos. En contraste, la independencia de los ingresos transmite poder político que permite a los gobiernos locales resistir las intervenciones del gobierno central.

El federalismo fiscal también considera los mecanismos de control del ejercicio de los recursos. Se asume que contar con mejores mecanismos de supervisión de las acciones del gobierno es esencial para contar con una estructura de incentivos compatible con el mantenimiento de la norma. Al respecto, la evidencia sugiere que una forma de reducir la corrupción es aumentando la probabilidad de realizar auditorías gubernamentales a los recursos públicos, con lo cual mejora la rendición de cuentas política (Avis, Ferraz y Finan, 2018). En el federalismo es necesario que las competencias de cada autoridad se distingan claramente en la constitución y en las leyes. Para ejercer esas responsabilidades, los gobiernos deben contar con los recursos financieros y las capacidades administrativas necesarias, pero también se precisan mecanismos democráticos de control con contrapesos y rendición de cuentas en cada ámbito de gobierno (Cejudó, 2020).

En resumen, se puede observar que existe un debate académico sobre la forma en la que la descentralización (en todos sus tipos) afecta los niveles de corrupción. Además, la descentralización por sí sola no es un factor determinante. El aumento (o disminución) de descentralización solo puede ayudar a reducir la corrupción bajo ciertas condiciones, como son los controles efectivos del ejercicio del poder, condiciones económicas estables, etcétera. Como señalan Eaton y Connerley (2010, p. 2), la descentralización no es un fin en sí misma, sino que es un posible medio para conseguir otros fines deseables, como son la democracia, el desarrollo

y la seguridad. Con base en esa idea, la descentralización solo será exitosa cuando logre promover esos objetivos.

3.2. Análisis de la relación entre descentralización fiscal y corrupción subnacional en la prestación de servicios públicos en México

La hipótesis de la investigación es que la variación de los niveles de corrupción en la prestación de servicios públicos en las entidades federativas de México se explica a partir del grado de descentralización fiscal presente en cada tipo de servicio. Por tanto, la variable dependiente es la variación de los niveles de corrupción subnacional y la variable explicativa es el grado de descentralización fiscal. El estudio se enfoca en tres tipos de servicios públicos o sectores para los cuales se transfieren recursos financieros de la federación hacia las entidades federativas para que estas los administren: educación, salud y seguridad pública.

La hipótesis se contrastará mediante técnicas cuantitativas. Este apartado se concentra en construir y analizar los modelos estadísticos. Para ello, se incluye la descripción y justificación de las técnicas cuantitativas seleccionadas, la operacionalización de las variables y la presentación de los hallazgos de los modelos.

3.2.1. Metodología: descripción y justificación

Una de las aportaciones que se busca hacer con este estudio es ubicarlo en el nivel subnacional, ya que la mayoría de las investigaciones que explican los niveles de corrupción en México lo hacen a nivel nacional. Por ello, un estudio de este tipo puede contribuir a encontrar los factores que influyen en la existencia de este fenómeno en un país con niveles elevados de corrupción en todo el territorio pero que también varían entre sus unidades subnacionales. Un estudio subnacional permite considerar variables explicativas que se mantienen constantes a nivel nacional, como son el tipo de régimen, el sistema electoral y otras variables institucionales como los mecanismos de rendición de cuentas, y al mismo tiempo aislar las variables relevantes que son específicas de cada estado.

La pregunta de investigación asume una relación entre dos variables: el grado de descentralización fiscal de tres sectores: seguridad pública, educación y salud (variable independiente), y la variación de la corrupción en la prestación de esos tres tipos de servicios públicos en las entidades federativas (variable dependiente).

La descentralización fiscal se refiere al grado en el que se transfieren recursos financieros del gobierno central hacia los subnacionales en los sectores antes mencionados y la corrupción se entiende como el abuso del poder encomendado por parte de alguna persona servidora pública, el cual ocurre cuando esta viola las reglas del cargo para beneficiarse a sí misma y, en ocasiones, a una tercera persona, afectando los intereses del público.

En el estudio cuantitativo se realizó un análisis de varianza (ANOVA, por sus siglas en inglés) para determinar que existe variación de la variable dependiente (corrupción) entre las categorías de la variable independiente (descentralización fiscal en los sectores educativo, de salud y de seguridad pública). El ANOVA se utiliza en esta investigación porque es un conjunto de técnicas estadísticas que son útiles para analizar el efecto de uno o más factores con dos o más niveles cada uno sobre una variable continua. El análisis de varianza es útil para comparar las diferencias que hay entre las medias (promedios) de dos o más grupos. En este caso, entre tres sectores o tipos de servicios públicos que brindan los gobiernos de las entidades federativas en México. Este método estadístico es uno de los utilizados por los académicos de la administración pública para probar sus teorías en cuestiones de gestión pública, finanzas públicas, entre otras (ver Cirincione, 2008, p. 406).

El ANOVA es una forma especial de un modelo de regresión lineal, ya que estudia la influencia de una o más variables independientes en una variable dependiente al establecer si existe diferencia estadística en el efecto de las variables. Además, permite conocer la significancia y la fuerza de la relación entre las variables. Los modelos ANOVA se utilizan para evaluar la significancia estadística de la relación entre una variable dependiente cuantitativa y variables independientes cualitativas

o dicótomas. Se emplean para comparar las diferencias entre los valores medios de dos o más grupos o categorías (en este caso, los tipos de sectores o servicios públicos). Este conjunto de técnicas parte de la hipótesis nula de que la media de la variable estudiada es la misma en los diferentes grupos. La hipótesis alternativa es que al menos dos medias difieren de forma significativa.

Además, se construyó un modelo de efectos fijos, que es una técnica estadística utilizada en análisis de datos panel o longitudinales donde se asume que las variables individuales (como países, empresas, o personas) tienen características únicas que no cambian con el tiempo y que pueden influir en las variables dependientes. Este modelo controla estas características específicas no observadas permitiendo que cada unidad tenga su propia intercepto, eliminando así el sesgo potencial que podrían causar estas diferencias individuales no observadas. Los efectos fijos se centran en analizar las variaciones dentro de cada unidad, ignorando las variaciones entre diferentes unidades, y son útiles cuando se cree que las diferencias individuales tienen una influencia significativa en los resultados del estudio.

El modelo de efectos fijos es útil para controlar por aquellas características no observables que son específicas de cada unidad y que no cambian con el tiempo. Una de las ventajas de los modelos de efectos fijos es que mejora la estimación de la causalidad por dos motivos: (1) reduce del sesgo de omisión, ya que al controlar por los efectos fijos se minimiza el problema del sesgo de variables omitidas que son invariables en el tiempo y (2) facilita una mejor estimación de las relaciones causales dentro de las unidades a lo largo del tiempo al controlar la heterogeneidad no observada y al estimar diferencias dentro de las unidades a lo largo del tiempo.

Se decidió adoptar un método cuantitativo por dos razones principales: primero, por el carácter explicativo de la pregunta de investigación y segundo, por la naturaleza de los datos disponibles. Sumado a ello, la investigación implica un gran número de observaciones, ya que las unidades de observación son los tres sectores o tipos de

servicios públicos organizados por entidad federativa (32 entidades) para tres años distintos (2015, 2019 y 2021).

3.2.2. Variables de análisis

Variable independiente

La variable independiente es la descentralización fiscal en tres niveles (en este caso, sectores o temas de los fondos de aportaciones a las entidades federativas) diferentes: seguridad pública, educación y salud. Esta variable se refiere al grado en el que se transfieren recursos del gobierno central hacia los subnacionales.

Se trata de una variable categórica nominal conformada por las tres categorías de descentralización del gasto por sector y está medida como el ingreso per cápita que se destina a la descentralización de cada uno de estos en las 32 entidades federativas. Los datos se obtuvieron de las Estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) del INEGI para los años 2015, 2019 y 2021¹¹. De estas estadísticas de ingresos y egresos anuales de las entidades federativas se tomaron en cuenta los montos destinados a los fondos de aportaciones del Ramo 33 “Aportaciones a entidades federativas”, enfocados en los 3 tipos de servicios públicos de interés para el estudio: salud, educación y seguridad pública.

¹¹ Las EFIPEM contienen información referente a los ingresos y egresos anuales de los gobiernos de estados, municipios, Ciudad de México y alcaldías con el fin de mostrar su comportamiento en el ámbito económico y social. Los datos están disponibles en: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados> (última consulta el 4 de mayo de 2023).

**Cuadro 1. Fondos del Ramo 33 “Aportaciones a entidades federativas”
considerados en el modelo**

Sector o tema	Nombre del fondo
Salud	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
Educación	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*
	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
Seguridad pública	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)
	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (FORTAMUN)**

Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) 2015, 2019 y 2021 del INEGI.

* El FAM se toma en cuenta para los servicios educativos porque tiene un componente de infraestructura educativa que busca financiar el equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior.

** El FORTAMUN se toma en cuenta para los servicios de seguridad pública porque incluye recursos destinados a la atención de las necesidades directamente vinculadas con seguridad pública.

Una vez obtenidos los montos por sector, se calculó el ingreso per cápita respecto al total de la población por entidad federativa para cada año del estudio.

Variable dependiente

La variable dependiente se obtuvo de los datos de las Encuestas Nacionales de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, 2019 y 2021 del INEGI¹². Las ENCIG buscan generar estimaciones sobre la prevalencia de actos de corrupción y la incidencia de los mismos en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con autoridades, realizados de enero a diciembre del año de cada encuesta. La población encuestada incluye a las personas de 18 años y más que provienen de hogares ubicados en áreas urbanas

¹² Los datos de las ENCIG están disponibles en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/> (última consulta el 4 de mayo de 2023).

de 100,000 habitantes o más. El tamaño de la muestra de cada ENCIG fue de 38 mil viviendas para 2015 y de 46 mil para 2019 y para 2021, respectivamente.

La encuesta considera 22 trámites de servicios públicos de distintos tipos, pero para construir el modelo estadístico únicamente se tomaron en cuenta los siguientes 6 tipos:

Cuadro 2. Tipos de servicios públicos de las ENCIG considerados en el modelo

Tipo de servicio público	Trámite
Salud	Citas o asistencia a algún servicio de atención médica programada en hospitales públicos y clínicas del IMSS, ISSSTE o del gobierno del estado.
	Solicitudes de atención médica de urgencia en hospitales públicos del IMSS, ISSSTE o en hospitales del gobierno del estado.
Educación	Solicitudes de trámites de educación pública (primaria, secundaria, bachillerato) tales como inscripción, becas educativas, cambio de escuela, baja escolar, certificados y calificaciones.
Seguridad pública	Trámites ante el Ministerio Público para iniciar una averiguación previa/carpeta de investigación o conseguir que se dé seguimiento a un caso.
	Alguna llamada telefónica de emergencia para que la policía atienda alguna situación de seguridad pública.
	Contacto con policías u otras autoridades de seguridad pública por incidentes de tránsito, infracciones o detenciones por riñas, faltas a la moral o administrativas.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Encuestas Nacionales de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, 2019 y 2021 del INEGI.

Para construir la variable de corrupción se tomó en cuenta la pregunta de la ENCIG enfocada en los trámites o servicios donde los informantes experimentaron algún acto de corrupción en los servicios de salud, educación y seguridad pública (tomando en cuenta solo los trámites que las personas hayan realizado por lo menos una vez en el año) en su entidad federativa. Para ello, se les preguntó a las personas

si para agilizar, realizar y/o evitar procedimientos o multas han experimentado las siguientes situaciones:

1. ¿Un servidor público o empleado del gobierno intentó apropiarse o le solicitó de forma directa algún beneficio (dinero, regalos o favores) que usted pudiera otorgarle?
2. ¿Una tercera persona o coyote le insinuó o pidió de forma directa dinero, un regalo o favor para algún servidor público o empleado del gobierno?
3. ¿Un servidor público o empleado del gobierno le insinuó o generó las condiciones para que le proporcionara dinero, un regalo o favor para su persona?

Con base en ese dato, se calculó el porcentaje de personas que ha experimentado corrupción en cada uno esos servicios a partir del total de personas que realizaron los trámites por lo menos una vez en el año. Con ello, se obtuvo una variable numérica continua ordenada por año (años 2015, 2019 y 2021), para cada una de las 32 entidades federativas.

Vale la pena mencionar que la variable dependiente mide la corrupción con base en experiencias reales, ya que se le pregunta a la población sobre situaciones concretas relacionadas con sobornos, favores, insinuaciones y apropiación indebida de dinero por parte de servidores públicos. Las mediciones de corrupción realizadas a partir de encuestas de experiencias son reconocidas por tener validez y precisión para identificar los niveles reales de corrupción.

Construcción de la base de datos

Para hacer el análisis, se construyó una base a partir de los datos de las variables dependiente e independiente, los cuales se calcularon a partir de dos fuentes de información distintas (ENCIG y EFIPEM, ambas del INEGI). La base de datos tiene un total de 259 observaciones con información correspondiente a los años 2015, 2019 y 2021 para las 32 entidades federativas de México. Las unidades de

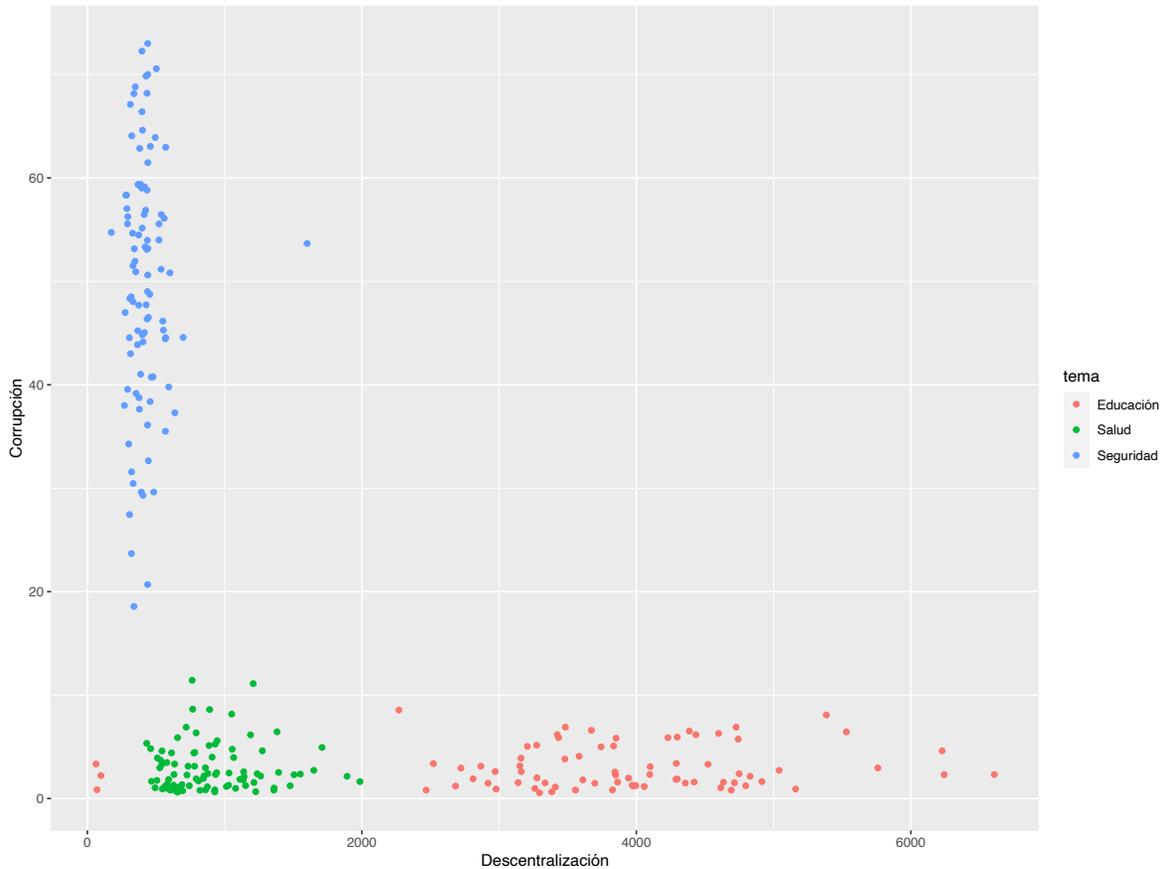
observación son las tres categorías de sectores o tipos de servicios de interés de la investigación, ordenados por entidad federativa y año.

Se tomó este periodo para los datos porque son los años más recientes a los cuales se pudo acceder a información completa de cada variable, de forma que estuviera medida de la misma forma y pudiera ser incorporada al modelo. Asimismo, tener homogeneidad en los datos permite hacer comparaciones entre unidades de observación, años y entidades federativas.

3.2.3. Hallazgos de los modelos

Antes de presentar los hallazgos derivados del modelo de análisis, en este apartado se pretende exponer de forma visual la dispersión de los datos de las variables del estudio. En primer lugar, se busca mostrar la forma en que están relacionadas las variables. En la gráfica 1 puede observarse que el eje horizontal indica los valores de la variable de descentralización fiscal por sector y el eje de las Y es el referente a la variable de corrupción subnacional por tipo de servicio público. Se puede apreciar que en la categoría de seguridad pública las observaciones con menor grado de descentralización tienden a ubicarse en los niveles más elevados de corrupción. En congruencia con ello, se observa que el sector educativo tiene mayor grado de descentralización, pero presenta bajos niveles de corrupción. Por último, el sector salud difiere respecto a los dos anteriores ya que, aunque se muestra menos descentralizado, también refleja niveles bajos de corrupción.

Gráfica 1. Relación entre corrupción y descentralización en las entidades federativas por sector



Para obtener una visualización de los datos que esté delimitada al caso de cada entidad federativa, en la siguiente gráfica se puede observar la relación entre la variable de corrupción y la de descentralización con datos de los años 2015, 2019 y 2021. Todos los estados reflejan el mismo patrón que la gráfica anterior, con excepción de la Ciudad de México (antes Distrito Federal), que en el sector educativo muestra un bajo grado de descentralización educativa. Esto se debe a que uno de los fondos de aportaciones del ramo 33 del gasto federalizado no destina recursos a esta entidad.

Gráfica 2. Relación entre corrupción y descentralización en las entidades federativas por sector

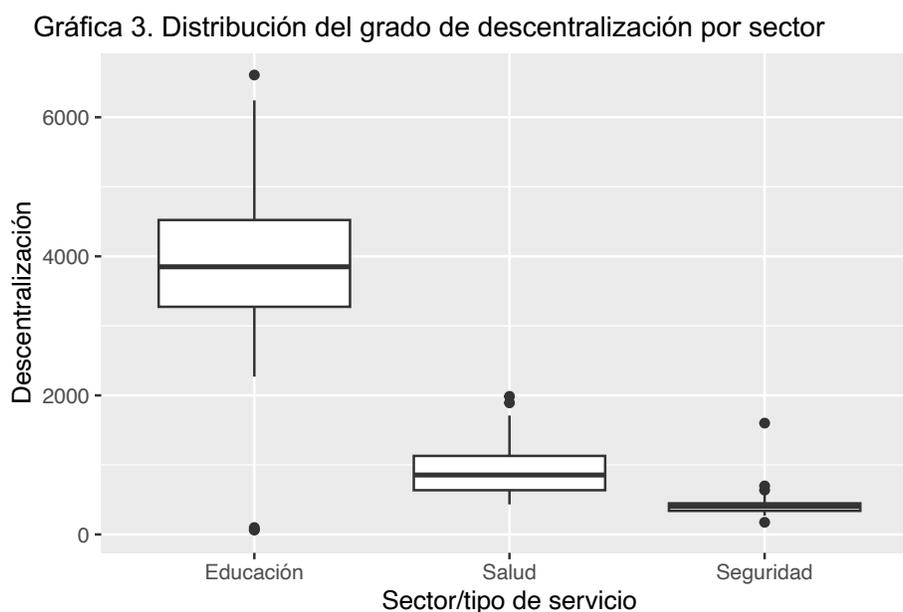


Para contrastar la hipótesis se realizaron dos modelos ANOVA: uno para la variable de descentralización y otro para la de corrupción. En el primero se busca averiguar si el grado de descentralización de las 32 entidades federativas, en un periodo de 3 años, difiere en tres sectores: educativo, de salud y de seguridad pública. En el segundo modelo se pretende saber si el nivel de corrupción de las entidades federativas en ese mismo periodo difiere según los tres tipos de servicios públicos.

Modelo ANOVA 1

Mediante un modelo ANOVA se busca determinar si el promedio de la variable de descentralización fiscal anual en las entidades federativas de México difiere en tres sectores: educación, salud y seguridad pública. Si se calcula la media aritmética

simple de la variable de descentralización en los tres sectores se observará que, en efecto, esos números difieren entre sí (ver gráfica 1). De manera visual se aprecia en la siguiente gráfica que la categoría con mayor dispersión y que se ubica en los valores más altos es educación. La categoría de seguridad es la que tiene menor dispersión y ronda en los valores más bajos de la variable. Es decir, el sector más descentralizado es el educativo, seguido del de salud y, al final, el de seguridad pública. Pero, adicionalmente a ello, lo que se pretende comprobar con el análisis es que las diferencias entre las categorías son estadísticamente significativas. Es decir, que las medias de descentralización de los sectores educativo, de salud y de seguridad pública son estadísticamente diferentes entre sí.

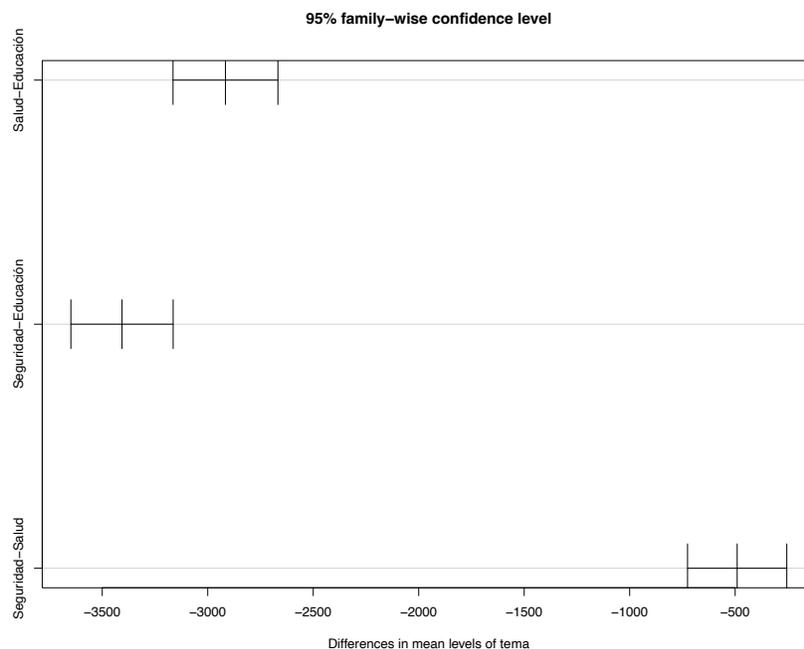


Mediante el modelo ANOVA¹³ se pudo determinar que existen diferencias estadísticamente significativas entre los valores medios de cada grupo, ya que el valor de p es menor que .05; por lo tanto, se puede rechazar la hipótesis nula de que la media de la variable estudiada es la misma en los diferentes grupos. En otras palabras, los valores promedio de la variable de descentralización fiscal son diferentes significativamente en las tres categorías de sectores.

¹³ La tabla de resultados del modelo se puede ver en el Anexo 1.

Posteriormente, se realizó una prueba de Tukey¹⁴ para determinar exactamente qué medias del grupo son diferentes. Esta prueba estadística permite hacer comparaciones por pares entre las medias de cada grupo (los 3 sectores de descentralización). El resultado indica que hay una diferencia estadísticamente significativa (valor de p menor a 0.5) entre todos los grupos. Por lo tanto, hay evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de que las medias de las variables estudiadas son las mismas en todos los grupos. La prueba de comparaciones de Tukey arrojó los siguientes resultados para cada grupo, los cuales se pueden visualizar en la gráfica siguiente:

- Salud-Educación: diferencia de medias -2915.90, intervalo de confianza al 95% (-3164.45, -2667.35).
- Seguridad-Educación: diferencia de medias -3406.33, intervalo de confianza al 95% (-3648.69, -3163.97).
- Seguridad-Salud: diferencia de medias -490.43, intervalo de confianza al 95% (-725.65, -255.21).

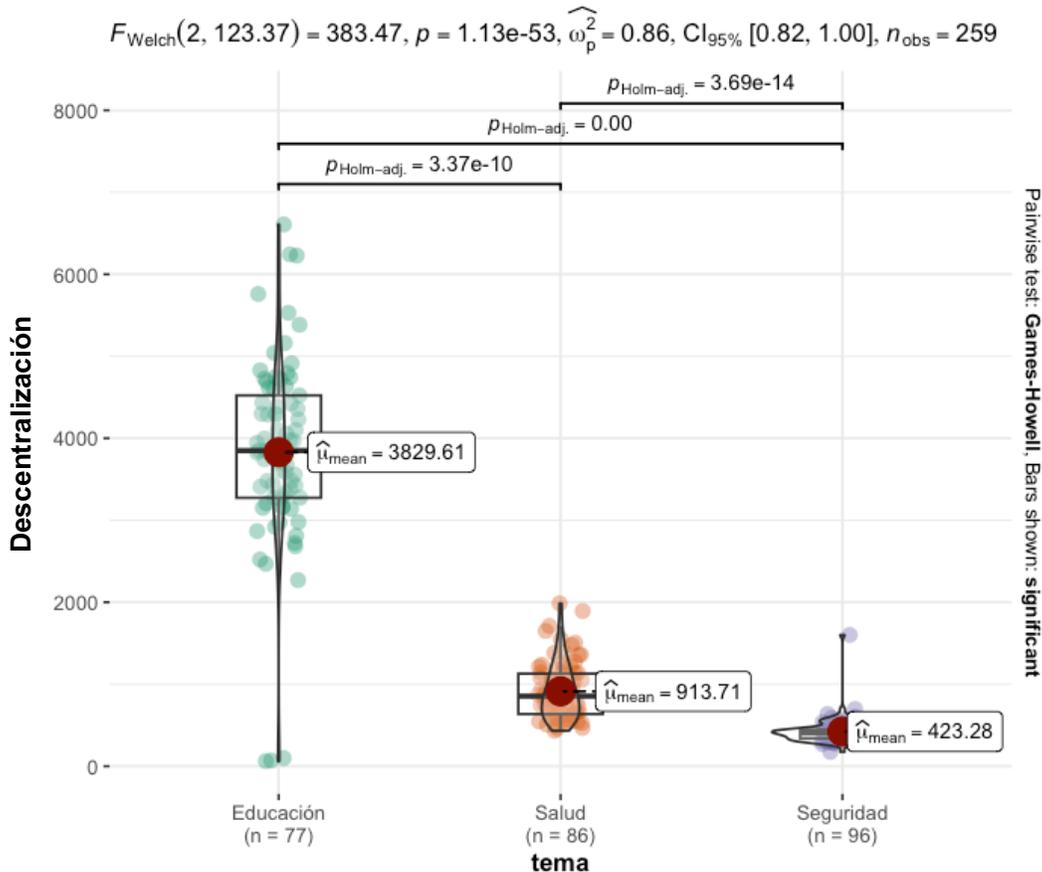


¹⁴ Se refiere a la prueba Tukey-Kramer Honest Significant Difference (HSD).

Para conocer la fuerza de la asociación entre las variables se calculó el coeficiente de determinación omega cuadrado, representado por ω^2 , que es una medida estadística utilizada principalmente en análisis de varianza para determinar la proporción de la varianza total de una variable dependiente que es explicada por la variable independiente en el modelo. En términos simples, la ω^2 proporciona una medida de cuánto de la variabilidad en los datos puede ser explicada por el modelo en comparación con la variabilidad no explicada. Esto es útil para evaluar la efectividad de un modelo en relación con la variable que está tratando de predecir o explicar. Una ω^2 cercana a 1 indica que el modelo explica una gran parte de la variabilidad en los datos, mientras que una ω^2 cercana a 0 indica que el modelo no explica mucha variabilidad. En resumen, calcular ω^2 es útil para evaluar la eficacia de un modelo en términos de cuánta varianza en la variable dependiente puede ser explicada por las variables independientes incluidas en el modelo.

En el caso del modelo ANOVA 1, se obtuvo una ω^2 de 0.86, lo cual indica que hay una fuerte relación entre las variables. Esto se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 4. Modelo ANOVA 1

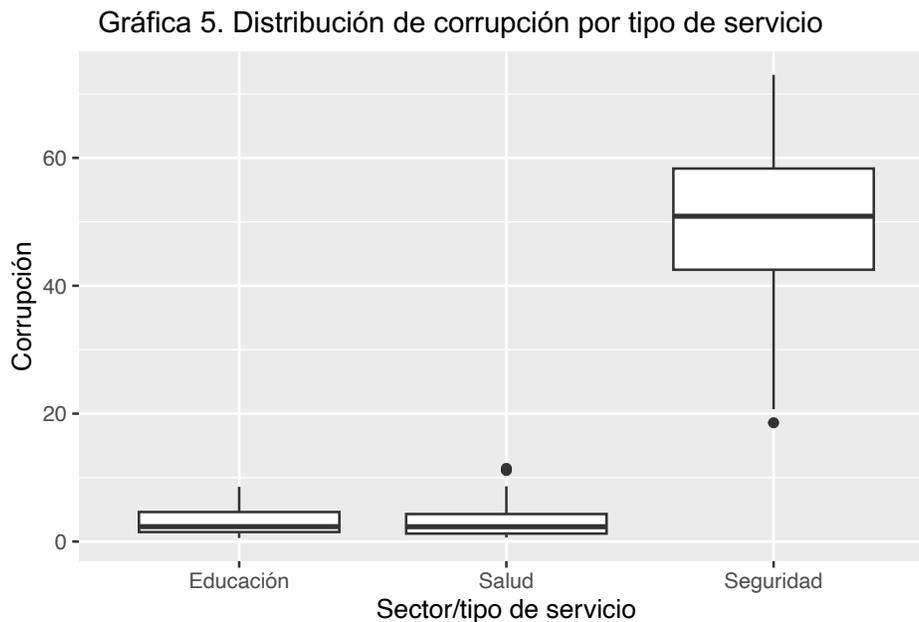


En la gráfica 4 se presenta una comparación visual entre las categorías de la descentralización (educación básica, salud y seguridad pública) del modelo ANOVA en las entidades federativas de México. La categoría de descentralización fiscal que tiene la mayor media es el sector educación con 3,829.61; le sigue salud con 913.71 y, por último, seguridad con 423.28. En la parte superior se puede ver el estadístico F del modelo ANOVA con su p-valor y la omega cuadrada con su intervalo de confianza (95%). Las barras corresponden a un test muy similar al de Tukey, con el p-valor de la comparación por pares.

El estadístico F del ANOVA permite determinar si las diferencias observadas entre las medias de los grupos son estadísticamente significativas o si podrían haber ocurrido por azar. En el modelo ANOVA 1, el estadístico F tiene valor de 383.47, por lo que se puede concluir que hay al menos un grupo que es significativamente diferente de los demás.

Modelo ANOVA 2

Dado que los resultados obtenidos en el primer modelo de ANOVA indican que hay diferencias estadísticamente significativas entre las medias de cada sector de descentralización, se calculó un segundo modelo para la variable de corrupción con el objetivo de determinar si el promedio de experiencias de corrupción anual en las entidades federativas de México difiere en las categorías de descentralización: educación, salud y seguridad pública. Si se calcula la media aritmética simple de las experiencias de corrupción en los tres tipos de servicios se observará que, en efecto, esos números difieren entre sí (ver gráfica 4). De manera visual se aprecia en la siguiente gráfica que la categoría con mayor dispersión y que se ubica en los valores más altos es seguridad pública. Las otras dos categorías son similares entre sí y están en los valores más bajos de la variable. Lo que se pretende comprobar con el análisis es que las diferencias entre las categorías son estadísticamente significativas. Es decir, que las medias de corrupción subnacional en los servicios educativos, de salud y de seguridad pública son estadísticamente diferentes entre sí.



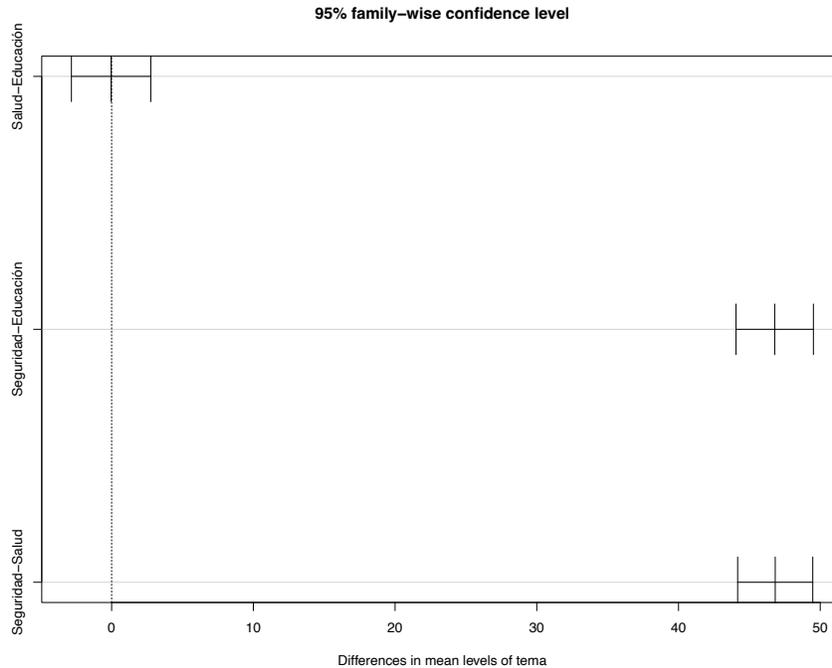
Mediante el modelo ANOVA¹⁵ se pudo determinar que existen diferencias estadísticamente significativas entre los valores medios de cada grupo, ya que el valor de p es menor que .05; por lo tanto, se puede rechazar la hipótesis nula de que la media de la variable estudiada es la misma en los diferentes grupos. En otras palabras, los valores promedio de la variable de corrupción subnacional son diferentes significativamente en los tres tipos de servicios públicos.

Se realizó una prueba de Tukey¹⁶ para determinar exactamente qué medias del grupo son diferentes. Esta prueba estadística permite hacer comparaciones por pares entre las medias de cada grupo (los 3 tipos de servicios públicos). El resultado indicó que hay una diferencia estadísticamente significativa (valor de p menor a 0.5) entre dos grupos: Seguridad-Educación y Seguridad-Salud. No obstante, el valor p de los grupos Salud-Educación fue mayor a .05, por lo que no hay evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de que la media de la variable estudiada es la misma entre estos dos grupos. La prueba de comparaciones de Tukey arrojó los siguientes resultados para los dos primeros grupos, los cuales se pueden visualizar en la gráfica siguiente:

- Seguridad-Educación: diferencia de medias 46.79, intervalo de confianza al 95% (44.06, 49.52).
- Seguridad-Salud: diferencia de medias 46.82, intervalo de confianza al 95% (44.17, 49.47).

¹⁵ La tabla de resultados del modelo se puede ver en el Anexo 1.

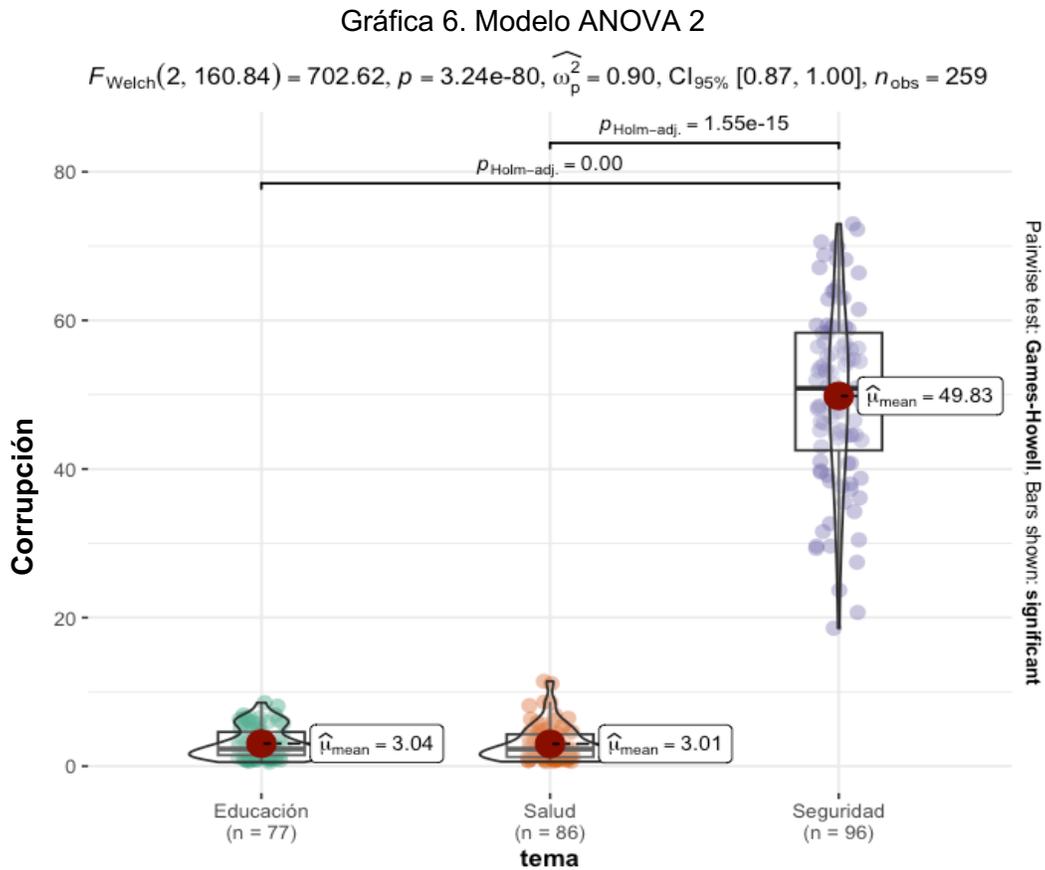
¹⁶ Se refiere a la prueba Tukey-Kramer Honest Significant Difference (HSD).



Algo que se debe mencionar al interpretar estos resultados es que los modelos únicamente señalan la diferencia que existe entre las medias de las variables y su significancia, pero no indican las razones por las cuales se presentan. Es decir, lo que se puede comprobar es que las categorías de la descentralización y de los tipos de servicios públicos importan en la variación de los niveles de corrupción de los estados. Las diferencias en los grados de descentralización de los sectores quizá tengan un efecto en los niveles de corrupción subnacional de esas categorías, pero eso se tendrá que contrastar mediante otro tipo de técnicas que no sean necesariamente de carácter cuantitativo. Las diferencias pueden tener que ver con el tipo de servicios y su cercanía con los beneficiarios, con la evolución de la descentralización de cada sector, con las características económicas de las entidades federativas, con las deficiencias en la distribución de los recursos provenientes de los fondos de aportaciones, incluyendo los débiles controles, entre otros factores.

Justamente para conocer la fuerza de la asociación entre las categorías se calculó el coeficiente de determinación omega cuadrado (ω^2). En el modelo ANOVA 2 se

obtuvo una ω^2 de 0.90, lo cual indica que hay una fuerte relación entre las variables. Esto se puede observar en la siguiente gráfica.



En la gráfica 6 se presenta una comparación visual entre las categorías de la corrupción (educación básica, salud y seguridad pública) del modelo ANOVA en las entidades federativas de México. La categoría que tiene la mayor media está en el sector seguridad con 49.83 y le siguen, con medias similares, educación con 3.04 y salud con 3.01. En la parte superior se puede ver el estadístico F del modelo ANOVA con su p-valor y la omega cuadrada con su intervalo de confianza (95%). Las barras corresponden a un test muy similar al de Tukey, con el p-valor de la comparación por pares.

El estadístico F del ANOVA permite determinar si las diferencias observadas entre las medias de los grupos son estadísticamente significativas. En el modelo ANOVA

2, el estadístico F tiene valor de 702.62, por lo que se puede concluir que hay al menos un grupo que es significativamente diferente de los demás.

Modelos de efectos fijos

Para conocer mejor la asociación entre las variables y lograr que los hallazgos de los modelos ANOVA tengan mayor solidez, se realizaron modelos de efectos fijos. Este tipo de modelo es una herramienta estadística utilizada para analizar datos panel; es decir, datos en los que se recopilan observaciones repetidas a lo largo del tiempo para las mismas unidades individuales. Los datos panel combinan dos dimensiones: una temporal (en este caso, tres años) y una espacial (las 32 entidades federativas)¹⁷. Los llamados datos panel permiten descontar el efecto de las características que distinguen a las unidades entre sí, pero que se mantienen constantes en el tiempo sin necesidad de observarlas; es decir, sin necesidad de medirlas e incluirlas de manera explícita en el modelo (Salazar-Elena, 2021).

El modelo de efectos fijos es útil para controlar por aquellas características no observables que son específicas de cada unidad y que no cambian con el tiempo. Una de las ventajas de los modelos de efectos fijos es que mejoran la estimación de la causalidad por dos motivos: (1) reducen del sesgo de omisión, ya que al controlar por los efectos fijos se minimiza el problema del sesgo de variables omitidas que son invariables en el tiempo y (2) facilitan una mejor estimación de las relaciones causales dentro de las unidades a lo largo del tiempo al controlar la heterogeneidad no observada y al estimar diferencias dentro de las unidades a lo largo del tiempo. En el caso particular de esta investigación, al tomar efectos fijos por entidad federativa y por año se descarta el efecto de cualquier variable que

¹⁷ Los datos panel enriquecen el análisis empírico de forma que no sería posible utilizando únicamente datos de corte transversal o de series de tiempo. Algunas ventajas de los datos panel son las siguientes: (1) implican heterogeneidad de las unidades de estudio, ya que se refieren a individuos, estados, países, etc. a lo largo del tiempo; (2) combinar series de tiempo y observaciones de corte transversal proporciona una mayor cantidad de datos informativos, más variabilidad, menos colinealidad entre variables, más grados de libertad y una mayor eficiencia; y (3) resultan más adecuados para analizar la dinámica del cambio debido a que estudian las observaciones en unidades de corte transversal repetidas (Gujarati y Porter, 2010: 592-593).

distinga a las entidades entre sí (sin necesidad de medirlas) y de cualquier variable que cambie en el tiempo para todas las entidades.

Primero, se realizaron dos modelos de efectos fijos que incluyen las tres categorías, sectores o tipos de trámites (educación básica, salud y seguridad pública). Se obtuvo un panel balanceado con 259 observaciones en las que se contemplan las 32 entidades federativas de México en un periodo de tres años: 2015, 2019 y 2021. La variable dependiente es el nivel de corrupción y la independiente es el grado de descentralización fiscal. La ecuación del modelo es la siguiente:

$$\text{Corrupción}_{it} = \alpha + \beta_1 \ln(\text{Descentralización_Fiscal}_{it}) + \beta_2(\text{Desarrollo_Democrático}_{it}) + \beta_3 \ln(\text{PIB}_{it}) + \beta_4 \ln(\text{Ingresos_Estatales}_{it}) + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

Donde:

Corrupción_{it}: es la variable dependiente, medida como el porcentaje de personas que han experimentado corrupción en servicios públicos en la entidad *i* en el tiempo *t*.

Descentralización_Fiscal_{it}: es la variable independiente, medida como el logaritmo natural del ingreso per cápita descentralizado por sector en la entidad *i* en el tiempo *t*.

Desarrollo_Democrático_{it}: es la primera variable de control: índice de desarrollo democrático en la entidad *i* en el tiempo *t*.

PIB_{it}: es la segunda variable de control, que representa el PIB per cápita de la entidad *i* en el tiempo *t*.

Ingresos_Estatales_{it}: es la tercera variable de control: logaritmo natural del total de ingresos anuales de la entidad *i* en el tiempo *t*.

μ_i : captura los efectos fijos específicos de cada entidad federativa.

λ_t : captura los efectos fijos temporales.

ϵ_{it} : es el término de error.

Cuadro 3. Efecto de la descentralización fiscal en la corrupción subnacional en México

Variables	% de personas que han experimentado corrupción en servicios públicos	
	Modelo 1	Modelo 2
Descentralización fiscal	-17.95039*** (1.21800)	-17.96447*** (1.21434)
Desarrollo democrático	-1.17643 (0.93594)	-0.10659 (1.10409)
PIB estatal	12.25446 (22.86396)	-8.38150 (22.89583)
Ingresos anuales estatales	2.02013 (2.78287)	1.21059 (2.80349)
R ²	0.49417	0.49805
N	259	259

Nota: los errores estándar están en paréntesis.
Significancia: "****" 0.001, "***" 0.01, "**" 0.05, "." 0.1

El modelo 1 explica un porcentaje razonable de la variabilidad de la corrupción en los tres tipos de servicios públicos en las entidades federativas (aproximadamente un 49.4%, de acuerdo con el coeficiente de determinación R²).

A medida que aumenta el coeficiente de la variable independiente (grado de descentralización fiscal) en 1%, disminuye aproximadamente en 17.95 unidades porcentuales la variable dependiente (corrupción subnacional). Este resultado es altamente significativo. En otras palabras, a medida que aumenta el grado de descentralización fiscal de los servicios de seguridad pública, educación básica y salud, disminuye el porcentaje de personas que experimenta corrupción en cada uno esos servicios en los estados de la república.

Los resultados del modelo respecto a las variables de control indican que en el coeficiente del índice de desarrollo democrático hay una relación negativa con la corrupción; sin embargo, no es estadísticamente significativo. El coeficiente positivo de 12.25 del PIB estatal indica que, aunque tiene una relación positiva con la corrupción, esta tampoco es significativa. Por último, el coeficiente de la variable de ingresos totales de los estados muestra una ligera relación positiva con la corrupción, pero no hay significancia estadística.

El modelo 2, a diferencia del 1, incluye efectos fijos de dos vías, por lo que es más completo y proporciona un control más amplio sobre posibles factores no observados que varían tanto entre las entidades federativas como a lo largo de los tres años analizados. Al añadir un modelo de efectos fijos de dos vías después de haber realizado uno de una sola vía es posible controlar simultáneamente por las variaciones no observadas en dos dimensiones: tanto entre las unidades como a lo largo del tiempo. Esto es especialmente útil porque permite captar factores que pueden influir en la variable dependiente de manera diferente según la unidad y el periodo de tiempo. Al incluir efectos fijos en ambas dimensiones se reduce el riesgo de sesgo por variables omitidas que podrían estar correlacionadas con las variables independientes en ambas direcciones. Así, se logra un análisis más preciso y confiable que ayuda a entender mejor la dinámica en los datos y a obtener una visión más completa de las relaciones entre las variables.

El coeficiente R^2 del modelo 2 indica que el modelo explica aproximadamente el 49.8% de la variabilidad en la corrupción. Es decir, el modelo tiene una capacidad moderada para explicar la variación de los niveles de corrupción en las entidades federativas de México. El coeficiente de -17.96 de la variable independiente es casi idéntico al del modelo anterior, lo que refuerza el hallazgo de que un aumento en la descentralización fiscal está asociado con una disminución significativa en los niveles de corrupción. Este resultado es altamente significativo.

En las variables de control no se encontró significancia estadística. El coeficiente de la variable de desarrollo democrático sugiere una relación muy débil y no significativa con la corrupción, lo que indica que, en este modelo, el desarrollo democrático no tiene un efecto detectable sobre la corrupción. El coeficiente de la variable de PIB estatal indica una relación negativa pero no significativa con la corrupción. Finalmente, el coeficiente de la variable ingreso per cápita estatal es positivo, pero sin significancia estadística.

En conclusión, ambos modelos sugieren una relación negativa entre descentralización fiscal y corrupción. Esta relación es robusta en los modelos 1 y 2.

Sin embargo, se puede afirmar que el segundo modelo, que incluye efectos fijos de dos vías, es más completo y proporciona un control más amplio sobre posibles factores no observados que varían tanto entre entidades federativas como a lo largo del tiempo. La diferencia principal radica en la inclusión de los efectos temporales, lo cual mejora ligeramente el ajuste del modelo y hace que la interpretación de los resultados sea más robusta al considerar tanto las variaciones espaciales como temporales. Esto se refleja en el ligero aumento del valor del coeficiente R^2 de 0.494 a 0.498.

Con el objetivo de reforzar la validez de los hallazgos del modelo se realizó otro par de modelos de efectos fijos en los que se estima el efecto de cada una de las 3 categorías de la variable independiente (descentralización) en la variable de corrupción. Para ello, se dejó como categoría de referencia la descentralización fiscal de la educación básica.

Cuadro 4. Efecto de la descentralización fiscal en la corrupción subnacional por categoría de descentralización

Variable	% de personas que han experimentado corrupción en servicios públicos	
	Modelo 1	Modelo 2
Descentralización fiscal en salud	-0.14748 (1.14951)	-0.1865560 (1.1511714)
Descentralización fiscal en seguridad	46.53191*** (1.11793)	46.4196395*** (1.1224584)
Desarrollo democrático	-0.44928 (0.37805)	-0.1005509 (0.4487376)
PIB estatal	9.46604 (9.24238)	3.5111309 (9.3029917)
Ingresos anuales estatales	0.21946 (1.12556)	-0.0052185 (1.1397975)
N	259	259
R^2	0.91777	0.91756

Nota: los errores estándar están en paréntesis.

Significancia: "****" 0.001, "***" 0.01, "**" 0.05, "." 0.1

De acuerdo con el análisis, se puede afirmar que el coeficiente para el sector salud no es estadísticamente significativo, lo que sugiere que no hay una diferencia

significativa en la variable dependiente en la descentralización fiscal en salud, comparada con la categoría de referencia (educación). En contraste, la descentralización del sector de seguridad pública tiene un efecto significativo en las experiencias de corrupción. Hay una fuerte relación positiva entre la categoría de seguridad de la variable independiente y la variable dependiente. A diferencia de los modelos anteriores, este coeficiente es positivo. Esto significa que un aumento en la descentralización fiscal del sector seguridad, tomando como referencia el sector educativo, está asociado con un aumento en la corrupción relacionada con los servicios de seguridad. Este resultado es contrario a la tendencia observada en los análisis más generales, lo que indica que la descentralización fiscal podría tener diferentes efectos dependiendo del sector.

Los resultados del modelo (cuadro 4) muestran que la descentralización fiscal en seguridad es un predictor altamente significativo, con un fuerte efecto positivo sobre la variable dependiente. Esto sugiere que el tema de seguridad está asociado con niveles significativamente más altos de corrupción, en comparación con la categoría de referencia. Por lo tanto, la descentralización del sector de seguridad pública tiene un efecto único, significativo y relevante sobre la variable dependiente.

Las demás variables incluidas en el modelo (descentralización en salud, desarrollo democrático, PIB estatal e ingresos anuales del estado) no muestran efectos significativos, lo que indica que no tienen un impacto claro sobre la variable dependiente en el contexto de este modelo.

Dado que la R^2 es alta, el modelo explica bien la variabilidad en la variable dependiente, aunque es importante señalar que la significancia está dominada por el fuerte efecto del tema seguridad. Con base en estos resultados, y con el objetivo de explorar de manera más profunda las dinámicas específicas del sector seguridad, se construyó un modelo que considera únicamente esta categoría de la variable independiente. Dado que la categoría de seguridad muestra un efecto tan marcado, al centrar un modelo en esta categoría se podrían explorar más detalladamente los factores y dinámicas específicos que podrían estar impulsando

este resultado. Por ejemplo, explorar si las características estructurales del sector de seguridad pública, la implementación de políticas o factores contextuales específicos explican estos altos niveles de la variable dependiente.

Cuadro 5. Efecto de la descentralización fiscal en la corrupción subnacional del sector seguridad

Variables	% de personas que han experimentado corrupción en servicios de seguridad pública	
	Modelo 1	Modelo 2
Descentralización sector seguridad	15.417671** (4.913170)	4.73639 (5.91090)
Desarrollo democrático	-1.762700** (0.632469)	-0.38350 (0.72486)
PIB estatal	28.360349 (15.810487)	12.26700 (17.02925)
Ingresos anuales estatales	0.024093 (1.798098)	-1.45654 (1.72802)
R ²	0.2622	0.031331
N	96	96

Nota: los errores estándar están en paréntesis.

Significancia: "****" 0.001, "***" 0.01, "**" 0.05, "." 0.1

De la misma forma que los modelos anteriores (cuadro 4), el coeficiente de la variable independiente es positivo en ambos modelos. A medida que aumenta el coeficiente de la descentralización fiscal en seguridad, aumentan las experiencias de corrupción en este tipo de trámites. El coeficiente de la R² señala que aproximadamente el 26.2% de la variabilidad en la corrupción en el sector de seguridad puede ser explicada por las variables incluidas en el modelo.

En el modelo 1 tienen significancia estadística dos de las variables de control: desarrollo democrático y PIB estatal. En el primer caso, el coeficiente es negativo y significativo, lo cual indica que un mayor desarrollo democrático está asociado con una disminución en la corrupción en el sector de seguridad. Esto podría significar que el desarrollo democrático tiene un efecto preventivo en la corrupción dentro de este sector específico.

El coeficiente del PIB estatal es positivo y marginalmente significativo, lo cual sugiere que un mayor PIB podría estar asociado con mayores niveles de corrupción en el sector de seguridad. Aunque no es altamente significativo, este hallazgo podría indicar una posible relación que merece ser explorada más a fondo.

El modelo 2 que incluye los datos del sector de seguridad considera efectos fijos de dos vías. La R^2 es más baja que la del modelo 1 (0.031331), lo cual indica que solo el 3.1% de la variabilidad en la corrupción en el sector de seguridad puede ser explicada por las variables incluidas en este modelo. Es decir, tiene una capacidad limitada para explicar la variabilidad en la corrupción en este sector. En este modelo, ninguna de las variables es significativa. Esto podría indicar que la relación observada en el modelo de una vía estaba influenciada por variaciones temporales no controladas. Así, la inclusión de efectos temporales en el modelo de dos vías cambió significativamente los resultados. Esto advierte que los cambios en el tiempo que afectan a todas las entidades federativas podrían ser un factor importante en la corrupción del sector de seguridad, lo cual no se había capturado en el modelo de una vía. En conclusión, el modelo de dos vías (modelo 2 del cuadro 5) proporciona una visión más precisa, aunque con menos poder explicativo.

Las diferencias observadas en los dos modelos de efectos fijos, uno con efectos de una vía (unidades) y otro con efectos de dos vías (unidades y temporales), resaltan la complejidad de la relación entre descentralización fiscal y corrupción en el sector de seguridad. Mientras que el modelo de una vía muestra un efecto directo y significativo, el modelo de dos vías revela que los cambios en el tiempo son cruciales. Esto indica que la explicación de la relación entre ambas variables debe considerar los efectos temporales para proporcionar un análisis más completo.

3.3. Descentralización fiscal de la seguridad pública: análisis de sus efectos en la corrupción subnacional

Uno de los beneficios de la descentralización fiscal es que puede considerarse una estrategia para mejorar la eficiencia y la receptividad de los servicios públicos al acercar la toma de decisiones a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, este enfoque conlleva desafíos significativos, especialmente en sectores críticos como la seguridad pública. En este ámbito, la relación entre la descentralización fiscal y la corrupción ha generado un debate en la literatura en ciencias sociales. Mientras algunos estudios sugieren que la descentralización puede reducir la corrupción al fortalecer la rendición de cuentas a nivel local, otros argumentan que puede tener el efecto contrario al incrementar las oportunidades para prácticas corruptas debido a la falta de supervisión adecuada.

Derivado de ese debate académico y, con base en los hallazgos de los modelos estadísticos presentados en la sección anterior, este apartado se centra en analizar cómo la descentralización fiscal en el sector de seguridad pública influye en los niveles de corrupción subnacional en México en los servicios públicos. Los hallazgos revelan una paradoja: mientras que la descentralización en sectores como educación y salud muestra una relación negativa con la corrupción, en el caso de la seguridad pública, la descentralización está asociada con un aumento en las experiencias de corrupción. En otras palabras: el aumento de descentralización fiscal en los sectores educativo y de salud provoca una disminución de los niveles de corrupción en ese tipo de servicios públicos, pero el aumento de descentralización en seguridad pública causa que la corrupción aumente.

A lo largo de este subcapítulo se exploran las posibles explicaciones de esta relación y se analizan los hallazgos respecto a las teorías existentes sobre la descentralización y la corrupción. Además, se discute cómo las variaciones temporales y contextuales influyen en esta dinámica, lo cual proporciona una visión crítica sobre los riesgos y beneficios de la descentralización fiscal en el sector de seguridad pública.

Según la teoría de la descentralización fiscal, acercar la toma de decisiones a los niveles subnacionales puede mejorar la eficiencia y la receptividad de los servicios públicos (Oates, 1977, 1999). Esta parte de la literatura identifica numerosas ventajas en transferir poderes y responsabilidades a niveles inferiores de gobierno. Sin embargo, existe una preocupación teórica de que, en ausencia de mecanismos adecuados de supervisión y rendición de cuentas, la descentralización pueda aumentar las oportunidades para la corrupción, especialmente en sectores donde el poder y los recursos están muy concentrados, como es en la seguridad pública (Meriem y Benatia, 2016). En este sector, los actores locales pueden tener mayor capacidad para influir en la asignación de recursos, la contratación de personal, y en la implementación de políticas sin una vigilancia adecuada por parte de las instancias centrales.

Los resultados del análisis de los datos del sector de seguridad pública de esta investigación revelan que la descentralización de dicho sector puede estar asociada a un aumento en la corrupción en ese tipo de servicio público, lo cual coincide con la literatura que sugiere que una mayor discrecionalidad y una menor capacidad de supervisión a nivel local pueden aumentar los riesgos de prácticas corruptas (Treisman, 2000; Bardhan y Mookherjee, 2006). Los hallazgos de esta investigación se ven reforzados por estudios que señalan la vulnerabilidad de los servicios de seguridad a la captura por intereses privados en contextos de gobernanza débil (Fisman y Gatti, 2002).

En México, la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios. La seguridad pública incluye la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas. Para cumplir con estas acciones, el ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno se coordinan en torno al Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁸.

¹⁸ De acuerdo con el artículo 21 constitucional.

A nivel federal, las instituciones responsables de la seguridad pública son la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, encargada de formular y coordinar las políticas de seguridad pública a nivel nacional, así como de supervisar los cuerpos de seguridad pública federal y desarrollar programas para prevenir y combatir el delito.

Los gobiernos estatales son responsables de la seguridad pública dentro de sus respectivas jurisdicciones y tienen competencias en la policía estatal; además, colaboran con las autoridades federales y municipales en la investigación de delitos y en el fortalecimiento de la seguridad en zonas de alto riesgo.

Los municipios son responsables de la seguridad pública en sus jurisdicciones a través de las policías preventivas municipales, que tienen la tarea de prevenir delitos menores, mantener el orden público y colaborar con la policía estatal en tareas de vigilancia y patrullaje.

Por tanto, la administración de la seguridad pública en México es una función compartida entre los tres niveles de gobierno. A través de este esquema descentralizado, los estados y municipios han asumido mayores responsabilidades en la implementación de políticas de seguridad, la prevención del delito y la gestión de sus cuerpos policiales. Este enfoque busca acercar las decisiones a las necesidades locales y mejorar la efectividad de las acciones de seguridad. Sin embargo, la descentralización también ha generado importantes retos, como la desigualdad en las capacidades operativas y fiscales de las entidades federativas y municipios, y la falta de coordinación eficiente entre los niveles de gobierno. En algunos casos, la descentralización ha aumentado la discrecionalidad local, lo que, sin los adecuados mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, puede incrementar el riesgo de corrupción.

Uno de los problemas en el análisis de la descentralización fiscal en México son las diferencias que existen en la implementación de las políticas y en la capacidad de los gobiernos locales para gestionar adecuadamente los recursos recibidos. Según Falleti (2010), la capacidad institucional desigual entre los estados mexicanos ha

contribuido a que, en algunos casos, la descentralización fiscal haya facilitado un uso ineficiente o corrupto de los recursos públicos. Por ejemplo, estados con estructuras administrativas más débiles tienden a experimentar mayores dificultades para garantizar transparencia y rendición de cuentas en el uso del presupuesto descentralizado.

También hay diferencias en la forma en que se ha desarrollado la descentralización fiscal, ya que no funciona de manera uniforme en todos los sectores. Esto puede ser normal en un territorio con tantas diferencias, pero el punto central es que la descentralización en los sectores de educación y salud en América Latina, incluyendo México, ha mostrado ser más exitosa en términos de eficiencia operativa y reducción de prácticas corruptas en comparación con el sector de seguridad pública. Los sectores educativo y de salud han logrado avances más tangibles debido a una mayor supervisión y al diseño de modelos que facilitan la coordinación entre niveles de gobierno, lo que ha permitido una mejor provisión de los servicios. No obstante, aunque la descentralización de la seguridad pública también busca adaptarse a las demandas locales, su éxito ha sido limitado debido a factores como la corrupción y la falta de capacidades adecuadas en los gobiernos locales para gestionar los recursos de manera efectiva. Los altos niveles de autonomía otorgados a los gobiernos locales no han sido acompañados de mecanismos efectivos de monitoreo y control, lo cual ha permitido que la corrupción se mantenga o incluso se incremente en ciertos estados, como ocurre en entidades con alta incidencia de criminalidad organizada (CEPAL, 1998).

La discusión planteada en esta tesis se desarrolla en torno a si la descentralización fiscal por sí misma es suficiente para reducir la corrupción o si, en cambio, necesita de un conjunto de instituciones complementarias que fortalezcan la capacidad de control a nivel estatal. Lederman, Loayza y Soares (2005) sugieren que la descentralización fiscal solo puede ser efectiva en la reducción de la corrupción cuando va acompañada de un robusto sistema de rendición de cuentas y de auditorías independientes que supervisen la correcta implementación del

presupuesto. Este enfoque sugiere que, sin estos mecanismos, los gobiernos estatales podrían utilizar su autonomía fiscal para beneficio privado.

Si bien las políticas de descentralización fiscal tienen el potencial de mejorar la prestación de servicios y reducir la corrupción, su efectividad depende de la capacidad institucional y de la implementación de controles adecuados a nivel subnacional. La descentralización por sí sola no es suficiente; es necesario un enfoque integral que considere las particularidades de cada entidad federativa para maximizar los beneficios de estas políticas y minimizar los riesgos de corrupción.

El impacto de la descentralización fiscal en los niveles de corrupción subnacional en México es ambiguo y depende en gran medida de factores contextuales, como la capacidad institucional y la estructura de los mecanismos de rendición de cuentas. Mientras que en algunas entidades la descentralización ha favorecido una mayor transparencia y eficiencia, en otras ha perpetuado o agravado problemas estructurales de corrupción. Para que la descentralización fiscal sea una herramienta efectiva en la lucha contra la corrupción, es esencial fortalecer las capacidades institucionales locales y promover mecanismos para mejorar la rendición de cuentas de los entes públicos.

Justamente los hallazgos de los modelos realizados en el apartado anterior resaltan la importancia de considerar el contexto temporal para ofrecer una explicación más precisa de cómo la descentralización fiscal afecta a la corrupción en el sector de seguridad. Al no considerar los efectos temporales, se podría concluir incorrectamente que la descentralización tiene un impacto homogéneo y constante sobre la corrupción. En cambio, los resultados del modelo de dos vías sugieren que los efectos de la descentralización pueden fluctuar, dependiendo de factores como las reformas políticas, las condiciones económicas prevalentes, alteraciones en la estructura del poder estatal o incluso eventos exógenos como crisis económicas o cambios en la legislación. Esto se alinea con las conclusiones de estudios previos (Falleti, 2010) que indican que el éxito de la descentralización está estrechamente vinculado al contexto histórico y político.

La importancia de considerar el factor temporal para ofrecer una explicación más precisa de cómo la descentralización fiscal afecta a la corrupción en el sector de seguridad es respaldada por diversos estudios que han analizado la evolución de la descentralización y la corrupción en contextos dinámicos. Por ejemplo, Treisman (2007a) argumenta que la descentralización puede tener efectos diferentes dependiendo de la fase de desarrollo institucional del país. En etapas tempranas, cuando las instituciones democráticas son débiles, la descentralización podría incluso incrementar los niveles de corrupción debido a la falta de capacidades de control. Sin embargo, a medida que las instituciones locales se fortalecen y mejoran sus capacidades de supervisión, los efectos positivos de la descentralización sobre la reducción de la corrupción se hacen más evidentes.

Otro estudio relevante es el de Enikolopov y Zhuravskaya (2007), quienes encontraron que el impacto de la descentralización fiscal en la corrupción depende significativamente del grado de desarrollo político y económico. En países donde existe una mayor calidad de las instituciones democráticas y un ambiente económico estable, la descentralización puede ayudar a reducir la corrupción al acercar la toma de decisiones a los ciudadanos y mejorar la rendición de cuentas. Sin embargo, en contextos donde estas condiciones no se cumplen, la autonomía fiscal podría ser utilizada para reforzar redes clientelistas y aumentar la corrupción.

Por su parte, Prud'homme (1995) enfatiza que los efectos temporales también pueden ser consecuencia de la adaptación institucional. Las reformas de descentralización requieren un tiempo considerable para ser plenamente implementadas y para que los gobiernos locales desarrollen las capacidades necesarias. Durante este período de transición, los riesgos de mal uso de los recursos pueden ser elevados, ya que los mecanismos de control a menudo se desarrollan con retraso en comparación con la autonomía fiscal que reciben los gobiernos subnacionales. Esto refuerza la idea de que la evaluación de la descentralización debe considerar no solo el punto en el que se encuentra la implementación de la política, sino también los procesos de adaptación y consolidación institucional.

Los hallazgos de la investigación resaltan la importancia de considerar el contexto temporal para ofrecer una explicación más precisa de cómo la descentralización fiscal afecta a la corrupción en el sector de seguridad, ya que de no considerar los efectos temporales se podría concluir incorrectamente que la descentralización tiene un impacto homogéneo y constante sobre la corrupción. La introducción de los efectos temporales en el análisis permitió identificar patrones que serían invisibles de otro modo. En el contexto del sector de seguridad en México, las reformas descentralizadoras han buscado empoderar a las autoridades locales y mejorar la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, aunque los resultados han sido mixtos debido a desafíos estructurales.

Uno de los principales aspectos a considerar en el periodo de 2015 a 2021 es la implementación gradual de reformas de descentralización fiscal en el sector de seguridad. Durante estos años, las entidades federativas recibieron mayores recursos para la gestión de la seguridad pública. Sin embargo, el proceso de descentralización en este sector enfrentó dificultades significativas debido a la falta de capacidad administrativa y de profesionalización de los cuerpos de seguridad locales (Sabet, 2012). En muchos casos, las autoridades locales no contaban con la experiencia o los mecanismos adecuados para gestionar de manera eficiente los recursos transferidos, lo cual derivó en un aumento de las oportunidades para la corrupción, especialmente durante los primeros años del periodo analizado.

El contexto político también jugó un papel importante durante este periodo. La transición del gobierno federal en 2018, con la elección de Andrés Manuel López Obrador, trajo consigo un cambio en la forma en que se gestionaban los recursos de seguridad. A pesar de los esfuerzos del nuevo gobierno por centralizar ciertos aspectos de la seguridad con la creación de la Guardia Nacional, los gobiernos locales continuaron siendo responsables de gran parte de la seguridad pública, pero sin los recursos ni la capacidad institucional suficiente para gestionar eficientemente la seguridad descentralizada. Este escenario generó un vacío institucional que facilitó el mal uso de los fondos descentralizados, aumentando los niveles de corrupción en algunas entidades federativas, especialmente aquellas con una fuerte

presencia del crimen organizado, como Michoacán y Guerrero. Además, la crisis de violencia también se exacerbó por la falta de coordinación entre los niveles federal y local, lo cual afectó negativamente la implementación de la descentralización fiscal en el sector de seguridad (Guerrero-Gutiérrez, 2011).

Otro factor relevante durante este periodo fue la falta de mecanismos efectivos de supervisión en el uso de los recursos destinados a la seguridad pública. A diferencia de sectores como la educación y la salud, en los cuales existen indicadores claros y mecanismos de monitoreo relativamente establecidos, el sector de seguridad carece de estos sistemas, lo cual dificulta la evaluación de la descentralización fiscal (World Bank, 2017). La ausencia de mecanismos de evaluación y la naturaleza confidencial de muchas operaciones de seguridad hicieron que los recursos fueran susceptibles a ser desviados, contribuyendo a prácticas corruptas. En este sentido, la descentralización fiscal en el sector de seguridad requiere no solo de recursos, sino también de mecanismos institucionales sólidos que aseguren el uso transparente de dichos recursos.

La necesidad de contar con un control eficiente de los recursos descentralizados ha sido evidenciada por la Auditoría Superior de la Federación. En la fiscalización del gasto federalizado correspondiente a la cuenta pública 2021 se revisó el ejercicio de recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). En ese proceso, las irregularidades detectadas por la ASF fueron causadas por: (1) falta de supervisión del ejercicio y aplicación de los recursos en los objetivos del fondo, (2) falta de planeación en el uso y destino de los recursos, (3) falta de control del registro de los movimientos financieros, así como de coordinación con las diferentes áreas relacionadas con el manejo y aplicación del recurso, y (4) deficiente supervisión en la ejecución de contratos de adquisiciones de bienes y servicios¹⁹.

¹⁹ Fiscalización Superior del Gasto Federalizado de la Cuenta Pública 2021. Primera entrega, junio de 2022. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021a/Documentos/Informes_Especiales/2021_AEGF_a.pdf (última consulta el 1 de octubre de 2024).

En conclusión, los aspectos temporales en el periodo de 2015 a 2021 en México jugaron un papel fundamental en la explicación de la relación entre la descentralización fiscal del sector de seguridad y los niveles de corrupción subnacional. Factores como la falta de capacidad institucional, el contexto político y la ausencia de mecanismos de supervisión efectivos fueron determinantes para que la descentralización fiscal en el sector de seguridad no lograra reducir los niveles de corrupción, sino que, en muchos casos, los incrementara. Estos hallazgos sugieren que cualquier análisis sobre el impacto de la descentralización en el sector de seguridad debe considerar no solo las condiciones estructurales de las entidades subnacionales, sino también el contexto temporal y la capacidad de adaptación institucional.

Conclusiones

La teoría actual sobre corrupción se ha enfocado en otorgar explicaciones a nivel nacional, lo que ha dejado de lado el plano subnacional. No obstante, hacer investigación sobre los estados, regiones o entidades de un país tiene el potencial de ofrecer aportaciones significativas a la literatura. En primer lugar, permite un desglose detallado de la variación estatal o regional. La corrupción no es homogénea dentro de un país; puede variar significativamente entre regiones, estados o municipios. Al enfocarse en el nivel subnacional, se pueden capturar estas diferencias y entender mejor las dinámicas locales que influyen en los niveles de corrupción.

Además, la investigación subnacional permite detectar factores contextuales estatales que podrían pasar desapercibidos en estudios a nivel país. Factores como las estructuras administrativas y los niveles de desarrollo económico pueden influir de manera distinta en la corrupción cuando se observan a nivel local. Este enfoque también enriquece el debate académico al proporcionar datos y análisis más detallados. Finalmente, debido a que un estudio subnacional permite mantener constantes ciertas variables relacionadas con la corrupción a nivel nacional, es posible aislar las variables relevantes específicas de cada estado. Al hacer esto, se elimina la influencia de las variables nacionales constantes (como el tipo de régimen político, el sistema electoral, y otros aspectos institucionales que son iguales en todo el país), lo que permite centrarse en identificar y analizar las variables que son específicas y diferentes en cada estado o región.

Al responder la pregunta de investigación, con esta tesis se buscó hacer una aportación a los estudios subnacionales en las ciencias sociales. Se estableció una hipótesis para resolver o presentar más pruebas sobre un debate académico que está presente en lo escrito hasta el momento. El texto abordó un tema que ha sido ampliamente estudiado en el contexto federal, pero del que se ha hecho poca investigación científica en el nivel estatal y municipal, sobre todo en México. Los estudios de la política subnacional enriquecen el debate académico, ofreciendo

datos y perspectivas que contribuyen a una comprensión más completa y matizada del fenómeno de la corrupción.

Metodológicamente, la tesis contribuye a la literatura existente haciendo un análisis cuantitativo en el que se utiliza un indicador de corrupción basado en las experiencias directas de las personas. Esto ofrece una medida más precisa y confiable del fenómeno, ya que se basa en incidentes reales reportados por los individuos que han sido directamente afectados, lo cual reduce la subjetividad y los sesgos que pueden estar presentes en los indicadores de percepción.

El primer capítulo de la tesis se centra en establecer una comprensión teórica y conceptual de los términos de corrupción, federalismo y descentralización. Inicia con una discusión sobre la definición de corrupción y se reconocen las dificultades inherentes a su conceptualización y medición debido a su carácter latente y abstracto. Se presentan diferentes perspectivas sobre el fenómeno, incluyendo las dificultades señaladas por Gardiner (2007), como son la diversidad de problemas públicos relacionados con la corrupción, las variaciones en las definiciones legales y las percepciones de la opinión pública. Se analizan múltiples definiciones, desde el abuso de poder para beneficio privado hasta enfoques más específicos como los de Nye (1967) y Philp (2015), que consideran la violación de responsabilidades formales y el daño intencionado a intereses legítimos. Además, se discuten las tipologías de actividades corruptas propuestas por Villoria e Izquierdo (2016), que abarcan desde la violación de normas legales hasta la transgresión de normas éticas.

En la segunda sección del capítulo se exploran los enfoques teóricos predominantes en el estudio de la corrupción. Se distingue el enfoque individual y el colectivo. El primero, basado en la economía, se centra en la teoría del agente principal y el análisis de la corrupción como un problema de equilibrio múltiple y de incentivos. Se discuten las contribuciones de Klitgaard (1988) y la fórmula de la corrupción ($C=M+D-R$), así como los mecanismos ex ante y ex post para prevenir la corrupción. Por otro lado, el enfoque colectivo, basado en la sociología, aborda la corrupción

como un problema de acción colectiva, donde las normas sociales y las expectativas de comportamiento desempeñan un papel crucial.

La tercera sección presenta una clasificación de las explicaciones que se han hecho sobre la corrupción: a partir de factores económicos y políticos. Las explicaciones económicas incluyen variables como el desarrollo económico, la competencia económica, la intervención estatal y la calidad regulatoria. Las explicaciones políticas se centran en la relación entre la democracia y la corrupción, el tipo de democracia, las instituciones políticas y las reglas electorales. También se discute la influencia del federalismo y la descentralización y se señalan las diferencias metodológicas y conceptuales en la literatura. Además, se consideran las normas culturales y sociales, así como factores históricos y geográficos que pueden influir en el fenómeno de interés.

En la cuarta sección se presenta una revisión de la literatura relevante sobre corrupción a nivel subnacional y se da cuenta de cómo es posible agrupar las explicaciones sobre corrupción subnacional de la misma forma en la que se llevó a cabo en el nivel nacional: con base en factores políticos y económicos. Posteriormente, se abordan los desafíos metodológicos en la medición del concepto de corrupción. Se hace énfasis en los problemas de validez, interpretación y disponibilidad de datos. Asimismo, se discuten las diferencias entre instrumentos subjetivos y objetivos de medición, y se destacan las ventajas y limitaciones de cada enfoque.

Finalmente, el capítulo 1 describe la relación entre federalismo, descentralización y corrupción. Se define el federalismo como un sistema de múltiples niveles de gobierno con jurisdicciones territoriales delimitadas y se discuten las dinámicas políticas y económicas que influyen en su funcionamiento. Se presenta la descentralización como un rasgo del federalismo que implica la transferencia de responsabilidades, recursos y autoridad a niveles inferiores de gobierno. Se subraya la necesidad de estudiar estas relaciones de manera teórica y empírica para comprender su impacto en la corrupción a nivel subnacional. Este capítulo establece

una base sólida para el análisis posterior y proporciona un marco teórico-conceptual detallado que facilita la comprensión de la relación entre descentralización fiscal y corrupción subnacional en México.

En el segundo capítulo de la tesis se analiza la evolución y los cambios en el federalismo y la descentralización en México en tres dimensiones: política, administrativa y fiscal. Se describe cómo las dinámicas de estas han afectado la distribución de autoridad y recursos entre los niveles de gobierno. El análisis se enfoca en los cambios y reformas desde los años ochenta, cuando el federalismo mexicano comenzó a transformarse debido a la estrategia de descentralización del presidente Miguel de la Madrid. Este proceso incluyó reformas constitucionales para aumentar la intervención de los gobiernos municipales, recortar gastos y reducir el tamaño de la burocracia, así como abrir espacios a la representación proporcional de los partidos de oposición. Los cambios en el régimen político a partir de los años ochenta se pueden clasificar en tres planos: políticos o institucionales, administrativos y financieros.

Los cambios políticos incluyeron la creación de institutos electorales locales para asegurar elecciones limpias y justas, y un fortalecimiento de la autonomía de los gobernadores, especialmente después del debilitamiento del poder presidencial tras la derrota del PRI en el año 2000. En términos administrativos, la descentralización comenzó con la transferencia de responsabilidades de política pública del gobierno central a los gobiernos locales, lo que fortaleció la autonomía estatal y les otorgó recursos financieros significativos. Sin embargo, este proceso también impuso cargas y desafíos a los gobiernos locales, que a menudo carecían de los recursos necesarios para gestionar las nuevas responsabilidades. La descentralización fiscal implicó la delegación de funciones y responsabilidades fiscales a niveles subnacionales, lo que permitió a los gobiernos locales tomar decisiones fiscales y financieras de manera más autónoma. Desde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, las relaciones fiscales intergubernamentales han experimentado varios cambios, como la concesión de potestad para cobrar impuestos locales y la creación del ramo 33, que casi duplicó los recursos

transferidos a los gobiernos locales. Estos cambios han permitido una mayor transferencia de recursos a los estados, pero no han fortalecido significativamente la capacidad de recaudación propia de los gobiernos locales.

En el tercer y último capítulo de la investigación se exploró cómo la descentralización fiscal afecta los niveles de corrupción subnacional en la prestación de servicios públicos en México en tres sectores clave: educación básica, salud y seguridad pública. A través de un enfoque cuantitativo, se construyeron modelos ANOVA y de efectos fijos para analizar la relación entre ambas variables. Los resultados indican que existe una relación significativa entre el grado de descentralización fiscal y los niveles de corrupción en los servicios públicos, especialmente en el sector de seguridad pública.

El análisis revela que la descentralización fiscal puede tener efectos contrastantes sobre la corrupción. Por un lado, una mayor descentralización en el sector educativo y de salud tiende a estar asociada con niveles más bajos de corrupción, mientras que en el sector de seguridad pública, la descentralización fiscal muestra una fuerte correlación positiva con la corrupción. Esto sugiere que la efectividad de la descentralización fiscal en reducir la corrupción depende del sector específico y de las características particulares de los servicios públicos involucrados.

Además, los resultados de la regresión de efectos fijos indican que, en general, un aumento en el grado de descentralización fiscal está asociado con una disminución significativa en los niveles de corrupción. Sin embargo, esta relación no es uniforme en todos los sectores, lo cual resalta la importancia de considerar las diferencias sectoriales al diseñar y evaluar políticas de descentralización fiscal.

Los hallazgos de este capítulo contribuyen a la comprensión de cómo la descentralización fiscal puede influir en la corrupción subnacional, proporcionando evidencia empírica que apoya la hipótesis de que una mayor autonomía fiscal para los gobiernos subnacionales puede reducir los incentivos para la corrupción. No obstante, también se ha demostrado que la descentralización puede tener efectos adversos si no va acompañada de mecanismos adecuados de control y supervisión.

El estudio demuestra la importancia de estudiar la corrupción a nivel subnacional y subraya la necesidad de emplear enfoques diferenciados según el sector de los servicios públicos. La descentralización fiscal, cuando se implementa con las condiciones adecuadas y con controles efectivos, puede ser una herramienta poderosa para reducir la corrupción y mejorar la gobernanza en los niveles subnacionales. Sin embargo, es esencial continuar investigando los mecanismos específicos que median esta relación y considerar las particularidades de cada sector para diseñar políticas más efectivas y contextualmente adecuadas.

El análisis presentado en el capítulo 3 destaca la relación compleja que existe entre la descentralización fiscal y la corrupción en el contexto de los servicios públicos en México. A lo largo del análisis se han expuesto las paradojas que emergen de la descentralización fiscal: mientras en sectores como salud y educación se observa una relación positiva que facilita la transparencia y reduce la corrupción, en el sector de seguridad la descentralización parece tener un efecto inverso, incrementando las oportunidades para prácticas corruptas. Este hallazgo resalta la importancia del contexto y de la estructura institucional como factores determinantes del éxito o fracaso de las políticas de descentralización.

Uno de los aspectos fundamentales que se desprenden del análisis es el rol de los factores temporales e institucionales en el éxito de las políticas descentralizadoras. La variación de los resultados a lo largo del tiempo sugiere que la descentralización no es un proceso lineal ni homogéneo, sino que depende, en gran medida, del contexto político, la estabilidad institucional y los eventos externos. En ese sentido, la falta de capacidad institucional y de mecanismos sólidos de supervisión y rendición de cuentas en el sector de seguridad pública han facilitado la corrupción en lugar de reducirla. Estas condiciones subrayan la necesidad de que cualquier proceso de descentralización vaya acompañado del fortalecimiento institucional y de estrategias de control claras que permitan un uso adecuado de los recursos.

Las diferencias observadas en los modelos de efectos fijos, con especificaciones que variaron significativamente en su capacidad explicativa, sugieren que hay

limitaciones importantes en cuanto a la robustez de los resultados. Aunque los modelos son sólidos desde un punto de vista metodológico y muestran un enfoque riguroso, la variación entre ellos indica que existen factores no capturados adecuadamente que afectan la relación entre descentralización fiscal y corrupción. Estas diferencias subrayan la necesidad de un grado adecuado de cautela en la interpretación de los resultados y apuntan a la importancia de futuros estudios que aborden estas limitaciones y que exploren nuevas variables explicativas que puedan proporcionar una visión más completa del fenómeno. Sin embargo, debe considerarse que esto es algo común en las investigaciones en ciencias sociales debido a las limitaciones intrínsecas de los diseños metodológicos y la complejidad de estudiar un fenómeno como la corrupción.

En cuanto a las posibles áreas para futuras investigaciones, surgen varias preguntas que podrían ayudar a desentrañar la compleja relación entre descentralización fiscal y corrupción. Por ejemplo, ¿cómo interactúan las políticas de descentralización fiscal con otras políticas como las de transparencia y rendición de cuentas? Entender estas interacciones sería clave para identificar cómo la descentralización puede ser un instrumento efectivo contra la corrupción. También sería útil explorar cómo la calidad de las instituciones estatales y la participación ciudadana influyen en los resultados de la descentralización, particularmente en sectores críticos como la seguridad pública.

El enfoque cuantitativo basado en modelos econométricos podría complementarse con estudios cualitativos detallados que examinen casos específicos, lo cual permitiría un mejor entendimiento de las dinámicas estatales que favorecen o dificultan el combate a la corrupción. La metodología empleada en este estudio es robusta, pero presenta algunas limitaciones. La baja capacidad explicativa observada en algunos de los modelos podría deberse a la naturaleza de las variables utilizadas que, si bien son indicativas de la descentralización fiscal y la corrupción, no capturan del todo la complejidad de las interacciones que ocurren en el contexto real. Esta limitación resalta la importancia de utilizar enfoques diversos y métodos complementarios. En ese sentido, la utilización de mediciones objetivas

basadas en *proxies* de corrupción, así como técnicas cualitativas como entrevistas y estudios de caso, podrían ofrecer una perspectiva más enriquecedora sobre los factores que determinan el éxito o el fracaso de la descentralización fiscal en la reducción de la corrupción.

Esta tesis demuestra que la descentralización fiscal tiene un impacto diferenciado dependiendo del sector y del contexto institucional, lo cual revela la necesidad de un diseño cuidadoso de las políticas de descentralización. El sector de seguridad, particularmente vulnerable a la corrupción debido a la falta de transparencia y la cooptación por parte del crimen organizado, requiere de una estrategia de descentralización que contemple un fortalecimiento institucional sustancial y mecanismos de control robustos. Asimismo, la evidencia obtenida apunta a que la descentralización por sí sola no es suficiente para reducir la corrupción, y que debe estar acompañada de políticas de transparencia, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades estatales. Estas conclusiones abren la puerta a nuevas preguntas de investigación y sugieren que la descentralización, si bien tiene potencial como herramienta de mejora en la gestión pública, necesita de un entorno propicio y de instituciones fortalecidas para cumplir con sus objetivos de forma efectiva.

Bibliografía

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

Adserà, A., Boix, C. y Payne, M. (2003) “Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government”, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), pp. 445–490.

Ahmad, E. y Brosio, G. (2006) *Handbook of fiscal federalism*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Albornoz, F. y Cabrales, A. (2013) “Decentralization, political competition and corruption”, *Journal of Development Economics*, 105(1), pp. 103–111.

Alvarado Contreras, L.O. y Rodríguez Garza, R. (2010) “La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción”, *Análisis Económico*, XXV(60), pp. 242–271.

Arellano Gault, D., Flores Llanos, U. y Sánchez Cetina, J.A. (2019) “Análisis comparativo de metodologías utilizadas para la medición de la corrupción”, *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 10(1), pp. 30–41.

Arikan, G.G. (2004) *Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?*, *International Tax and Public Finance*.

Avis, E., Ferraz, C. y Finan, F. (2018) “Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians”, *Journal of Political Economy*, 126(5), pp. 1912–1964.

Bardhan, P. y Mookherjee, D. (2006) *Decentralization and Local Governance in Developing Countries. A Comparative Perspective*. Editado por P. Bardhan y D. Mookherjee. Estados Unidos: The MIT Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7551/mitpress/2297.001.0001>.

Bird, R.M. y Vaillancourt, F. (1999) “Fiscal decentralization in developing countries: an overview”, en R.M. Bird y F. Vaillancourt (eds.) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1–48.

Cabrero, E. *et al.* (2008) “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, en Conferencia Nacional de Gobernadores (ed.) *Federalismo y descentralización*. México: CONAGO, pp. 213–256.

Cano Álvarez, C.M.I. (2014) *Federalismo y política fiscal*. México: Flacso México.

Careaga, M. y Weingast, B.R. (2012) “Fiscal federalism, good governance, and economic growth in Mexico”, en D. Rodrik (ed.) *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press, pp. 399–

435.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998) *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/6d5bf84c-79b9-4d0e-a673-0a4affc7a445> (última consulta el 1 de octubre de 2024).

Del Castillo, A. (2003) *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. Cultura de. Auditoría Superior de la Federación.

Cejudo, G. (2020) "El federalismo cruje", *Nexos*.

Chang, E.C.C. y Golden, M.A. (2007) "Electoral systems, district magnitude and corruption", *British Journal of Political Science*, 37(1), pp. 115–137.

Choudhury, S. (2015) "Governmental decentralization and corruption revisited: Accounting for potential endogeneity", *Economics Letters*, 136, pp. 218–222.

Cirincione, C. (2008) "Analysis of Variance", en G.J. Miller y K. Yang (eds.) *Handbook of Research Methods in Public Administration*. Estados Unidos: Taylor and Francis Ltd., pp. 405–426.

David-Barrett, E. *et al.* (2020) "Evaluating anti-corruption agencies: learning from the Caribbean", *Journal of Development Effectiveness*, 12(1), pp. 1–15.

Diamond, M. (1973) "The Ends of Federalism", *Publius*, 3(2), pp. 129–152.

Eaton, K. y Connerley, E. (2010) "Democracy, Development, and Security as Objectives of Decentralization", en E. Connerley, K. Eaton, y P. Smoke (eds.) *Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security*. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers, Inc., pp. 1–24.

Echebarría, K. (2007) *Corrupción: un análisis a través de indicadores de gobernabilidad*.

Enikolopov, R., & Zhuravskaya, E. (2007) "Decentralization and Political Institutions", *Journal of Public Economics*, 91(11-12), 2261-2290.

Falleti, T.G. (2005) "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review*, 99(3).

Falleti, T.G. (2010) *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13597566.2013.797709>.

Fiorino, N. y Galli, E. (2010) *An analysis of the determinants of corruption: Evidence from the Italian regions*. Working paper 171.

Fisman, R. y Gatti, R. (2002) *Decentralization and corruption: evidence across countries*, *Journal of Public Economics*.

Fisman, R. y Golden, M.A. (2017) *Corruption: What Everyone Needs to Know*. Reino Unido: Oxford University Press.

Freille, S., Haque, M.E. y Kneller, R. (2008) "Federalism, Decentralisation and Corruption", *MPRA Paper 27535*, *University Library of Munich, Germany* [Preprint].

Gardiner, J.A. (2007) "Defining corruption", en A.J. Heidenheimer y M. Johnston (eds.) *Political corruption: concepts & contexts*. Estados Unidos: Transaction Publishers, pp. 25–40.

Gerring, J. (2014) *Metodología de las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

Gerring, J. y Thacker, S.C. (2004) "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, 34(2), pp. 295–330.

Gibson, E.L. (2004) "Federalism and democracy: theoretical connections and cautionary insights", en E.L. Gibson (ed.) *Federalism and democracy in Latin America*. Estados Unidos: The Johns Hopkins University Press, pp. 1–28.

Glaeser, E.L. y Saks, R.E. (2006) "Corruption in America", *Journal of Public Economics*, 90(6–7), pp. 1053–1072.

Goel, R.K. y Nelson, M.A. (2011) "Measures of corruption and determinants of US corruption", *Economics of Governance*, 12(2), pp. 155–176.

Golden, M.A. y Picci, L. (2005) "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data", *Economics & Politics*, 17(1), pp. 37–75.

Goodspeed, T.J. (2011) "Corruption, accountability, and decentralization: theory and evidence from Mexico", *Documents de treball IEB*, (32), pp. 1–38.

Guerrero-Gutiérrez, Eduardo (2011) *Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Hernández Rodríguez, R. (2008) *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.

Heywood, P.M. (1997) "Political Corruption: Problems and Perspectives", en P.M. Heywood (ed.) *Political Studies. Special Issue: Political Corruption*. Political Studies Association, pp. 417–435.

Heywood, P.M. (2015) *Routledge Handbook of Political Corruption*. Londres: Routledge.

Holmes, L. (2015) *Corruption: A Very Short Introduction*. Estados Unidos: Oxford

University Press.

Johnston, M. (2005) “Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?”, *Revista Mexicana de Sociología*, 67(2), pp. 357–377.

Klitgaard, R. (1988) *Controlling Corruption*. Estados Unidos: University of California Press.

Klitgaard, R. (1998) “International cooperation against corruption”, *Finance and Development*, 35(1), pp. 3–6.

Kubbe, I. y Engelbert, A. (2018) *Corruption and Norms. Why Informal Rules Matter*. Palgrave Macmillan.

Kunicová, J. y Rose-Ackerman, S. (2005) “Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption”, *British Journal of Political Science*, 35(4), pp. 573–606.

Lambsdorff, J.G. (2006) “Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?”, en *International Handbook on the Economics of Corruption*. Reino Unido: Edward Elgar, pp. 3–51.

Lederman, D., Loayza, N. V y Soares, R.R. (2005) “Accountability and corruption: Political institutions matter”, *Economics and Politics*, 17(1), pp. 1–35.

Lujambio, A. (2018) *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. Segunda. México: IJ-UNAM.

Meriem, M. y Benatia, M.A. (2016) “Fiscal Decentralization and Corruption in Emerging and Developing Countries”, *International Journal of Economics, Finance and Management Sciences*, 4(4), pp. 211–222. Disponible en: <https://doi.org/10.11648/j.ijefm.20160404.17>.

Merino, M. (2009) “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en M. Merino et al. (eds.) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: CIDE, pp. 27–62.

Merino, M. (2010) “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”, en S. Loaeza y J.-F. Prud’homme (eds.) *Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y procesos políticos*. El Colegio de México, pp. 487–530.

Modoux, M. (2006) “Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?”, *Foro Internacional*, 185(3), pp. 513–532.

Morris, S.D. y Klesner, J.L. (2010) “Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico”, *Comparative Political Studies*, 43(10), pp. 1258–1285.

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

Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw Hill.

Oates, W.E. (1977) *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Oates, W.E. (1999) *American Economic Association An Essay on Fiscal Federalism*, Source: *Journal of Economic Literature*.

Olken, B.A. (2007) *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, *Journal of Political Economy*.

Olken, B.A. y Pande, R. (2012) "Corruption in developing countries", *Annual Review of Economics*, 4, pp. 479–509.

Olmeda, J.C. y Armesto, A. (2017) "La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México", *Foro Internacional*, 227(1), pp. 109–148.

Persson, A., Rothstein, B. y 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), pp. 449–471.

Persson, T., Tabellini, G. y Trebbi, F. (2003) "Electoral rules and corruption", *Journal of the European Economic Association*, 1(4), pp. 958–989.

Philp, M. (2015) "The definition of political corruption", en P.M. Heywood (ed.) *Routledge Handbook of Political Corruption*. Londres: Routledge, pp. 17–29.

Della Porta, D. y Vannucci, A. (2012) *The hidden order of corruption: an institutional approach*. Inglaterra: Ashgate.

Prud'homme, R. (1995) "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, 10(2), pp. 201–220.

Riker, W.H. (1969) "Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter?", *Comparative Politics*, 2(1), pp. 135–146.

Rodríguez, J.C. (2017) *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México*, Documento para Discusión No. IDB-DP-495, División de Gestión Fiscal y Municipal, Instituciones para el Desarrollo.

Rose-Ackerman, S. y Palifka, B.J. (2016) *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.

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

Press.

Rothstein, B. y Teorell, J. (2015) "Causes of corruption", en P.M. Heywood (ed.) *Routledge Handbook of Political Corruption*. Londres: Routledge, pp. 79–94.

Sabet, Daniel M. (2012) *Police Reform in Mexico. Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*. Editorial Stanford University Press.

Scartascini, C. (2011) "¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones", en C. Scartascini et al. (eds.) *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 33–74.

Schlesinger, T.J. y Meier, K.J. (2007) "Variations in corruption among the American States", en A.J. Heidenheimer y M. Johnston (eds.) *Political corruption: concepts & contexts*. Transaction Publishers, pp. 627–644.

Schneider, A. (2003) "Decentralization: Conceptualization and Measurement", *Studies in Comparative International Development*, 38(3), pp. 32–56.

Sour, L. (2004) "El sistema de transferencias federales en México ¿ Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", *Gestión y Política Pública*, XIII(3), pp. 733–751.

Tiebout, C.M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416–424.

Transparencia Internacional (2019) *Barómetro Global de la Corrupción. América Latina y el Caribe*.

Transparencia Internacional (2020) *Corruption Perceptions Index 2019*.

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

Treisman, D. (2007a) *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Tyburski, M., Egan, P. y Schneider, A. (2020) "Deep Determinants of Corruption? A Subnational Analysis of Resource Curse Dynamics in American States", *Political Research Quarterly*, 73(1), pp. 111–125.

UNODC (2018) *Manual de encuestas de corrupción. Directrices metodológicas sobre la medición del soborno y otras formas de corrupción a través de encuestas*

por muestreo. Viena.

Uslaner, E.M. (2013) “Trust and corruption revisited: How and why trust and corruption shape each other”, *Quality and Quantity. International Journal of Methodology*, 47(6), pp. 3603–3608.

Uslaner, E.M. (2015) “The consequences of corruption”, en P.M. Heywood (ed.) *Routledge Handbook of Political Corruption*. London: Routledge, pp. 199–211.

Villoria M., M. y Izquierdo S., A. (2016) *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Editorial Tecnos.

Voigt, S. y Blume, L. (2012) *The economic effects of federalism and decentralization—a cross-country assessment*, Source: *Public Choice*.

Weingast, B.R. (2007) *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*. Washington, DC.

Weingast, B.R. (2014) “Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development”, *World Development*, 53, pp. 14–25.

World Bank Group (2017) *World Development Report 2017. Governance and the Law*. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017> (última consulta el 1 de octubre de 2024).

You, J.S. (2017) *Trust and corruption*, *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*.