

La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción

(Recibido: febrero/010–aprobado: julio/010)

*Luis Octavio Alvarado Contreras**

*Rocío Rodríguez Garza**

Resumen

El presente estudio busca revisar el efecto de la descentralización sobre la corrupción, dando énfasis al caso de los gobiernos locales de México. Se revisa la literatura sobre el tema, mostrando que el aumento en la corrupción está asociado a la mayor complejidad de la economía y a la participación del gobierno; además se resaltan los factores que contribuyen a la corrupción. Concluyendo que ella genera un costo en eficiencia, al disminuir la inversión y la tasa de crecimiento del producto, además de otras distorsiones. La literatura reciente sobre federalismo fiscal, respecto al efecto de la descentralización en la corrupción, muestra resultados concluyentes, aunque la evidencia empírica parece apoyar la hipótesis de que la descentralización reduce la corrupción en países desarrollados, efecto que no se observa en los países en vías de desarrollo. Se intenta determinar la relación entre la descentralización y la corrupción a nivel local en México, encontrando, mediante la aplicación del método de mínimos cuadrados en dos etapas, con información de los 31 estados de México, evidencia de que una mayor descentralización puede servir de control de la corrupción en México.

Palabras clave: descentralización, corrupción, federalismo fiscal.

Clasificación JEL: G300, G230, H300.

*Asesores en la SHCP. El presente texto no refleja la opinión de la institución en la cual los autores prestan sus servicios.

Introducción

México es una república federal, integrada por 31 estados y el Distrito Federal. Sin embargo, desde el punto de vista fiscal, su proceso de descentralización es relativamente reciente. Mientras que en 1982 el porcentaje de gasto ejercido por el gobierno federal fue de 91.2%, para 2000 se había reducido a 75%, mediante la instrumentación de diversas transferencias condicionadas (conocidas como aportaciones o Ramo 33) durante la segunda mitad de la década de los noventa. No obstante, su nivel de descentralización sigue siendo muy bajo, especialmente si se compara con el de países desarrollados como EUA, Canadá y Alemania.

El interés en hacer efectiva la descentralización en México se explica por el hecho de que la teoría del federalismo fiscal señala que existen argumentos, tanto teóricos como empíricos, para esperar un efecto positivo de la descentralización sobre la eficiencia y bienestar. En particular, se ha mostrado que la descentralización tiene un efecto positivo sobre el crecimiento económico, el gasto en bienestar social, el balance fiscal, la política económica y el medio ambiente.

Adicionalmente, algunos autores señalan que, en los últimos años, la tendencia hacia una mayor descentralización ha sido, al menos parcialmente, motivada por la percepción de que en los gobiernos demasiado centralizados existen altos niveles de corrupción y falta de “rendición de cuentas”.

En forma paralela a este proceso de mayor descentralización, se ha observado un creciente interés en la corrupción. A pesar de que la corrupción es un fenómeno antiguo, existe evidencia que señala que el renovado interés en este problema refleja un incremento en su alcance y no una mayor percepción de un problema viejo. El aumento de la corrupción se ha explicado por lo complejas que se han tornado las economías, en las cuales el gobierno tiene mayores funciones y participación, especialmente en cuanto a la regulación y controles a la actividad económica.

Aunque algunos autores han llamado la atención sobre algunos posibles efectos positivos de la corrupción, existe evidencia que muestra que las economías en donde hay mayor corrupción se observan disminuciones en la inversión y menores tasas de crecimiento del producto.

Ciertos autores consideran que el nivel de gasto de los gobiernos locales se ve reflejado en avances en la gobernabilidad; mayor participación ciudadana en las decisiones de políticas; incremento de la estabilidad política; el buen desarrollo de la administración; y en menor medida, en el desarrollo humano y la orientación de la economía al mercado externo. De acuerdo con esta hipótesis, en los últimos años se han desarrollado modelos teóricos y estimaciones empíricas para explorar si la

descentralización provoca más o menos corrupción. Sin embargo, estos trabajos no han llevado a conclusiones definitivas sobre la descentralización y la corrupción. Recientemente se ha señalado que es más útil buscar evidencia empírica en un contexto más localizado y desagregado.

El presente trabajo intenta avanzar en ese sentido, al buscar probar en el contexto de los gobiernos locales en México, si una mayor descentralización está asociada a menor corrupción. En México, el problema de la corrupción se encuentra muy arraigado, como lo demuestra el hecho de que desde 1995, cuando Transparencia Internacional inició la publicación de su *Índice de Percepción de la Corrupción* por país, nunca ha obtenido una calificación mínima aprobatoria de 6.0 puntos, ubicándose consistentemente por abajo de 4.0 puntos. Sin embargo, este problema no se distribuye en forma homogénea mediante sus 32 entidades federativas, las cuales presentan también a su interior diferentes niveles de descentralización fiscal.

A pesar de lo anterior, no se encuentran estimaciones para este país en cuanto al efecto de una mayor descentralización sobre el problema de la corrupción lo cual, como se señaló es el objetivo del presente trabajo. Para poner el problema en contexto, en la primera parte se hace una revisión de la bibliografía sobre este tema. Se inicia describiendo el problema de la corrupción que existe en México, a partir de su posición a nivel internacional, así como algunas cifras que definen este problema dentro del país. En el capítulo 3, se aborda el tema sobre el concepto de corrupción y se presentan las principales conclusiones sobre sus causas y efectos. La descentralización fiscal es abordada en el capítulo 4, partiendo de la situación en México, y sus ventajas desde el punto de vista de la teoría del federalismo fiscal. En este capítulo se expone también la revisión de la literatura sobre descentralización y corrupción, introduciendo los argumentos teóricos y los resultados empíricos que apoyan, dos hipótesis: 1) que la descentralización reduce la corrupción; y 2) como aquella de que ésta no tiene efectos o que la aumenta. Al final de esta primera parte se presentan algunas conclusiones.

Una segunda parte aborda el modelo a estimar para evaluar este problema, así como los resultados obtenidos.

1. Revisión de la literatura

1.1 La corrupción en México

Aunque la corrupción por su naturaleza es difícil de medir, un índice utilizado para llevar a cabo comparaciones internacionales respecto a este problema es el *Índice*

de *Percepción de la Corrupción* (CPI, por su siglas en inglés), elaborado desde 1995 por Transparencia Internacional.

A pesar de que los estudios sobre la corrupción basados en el CPI deben tomarse con cautela, debido a que su cálculo se basa en percepciones por país, además de que el número y tipo de estudios de percepción puede diferir en cada nación o cambiar año con año, el CPI nos muestra información interesante y consistente a través del tiempo.

Para la elaboración de este índice, Transparencia Internacional realiza encuestas con empresarios, líderes de opinión y organizaciones gubernamentales, con el fin de determinar qué tan arraigada está la corrupción en el trámite de algún tipo de servicio, en cualquier orden de gobierno. El CPI puede tomar valores desde cero (altamente corrupto) a 10 (altamente limpio).

De acuerdo con estos datos, México nunca ha obtenido una calificación mínima aprobatoria de 6.0 puntos, ya que siempre se ha ubicado por abajo de 4.0, oscilando entre los sitios 64 y 72, entre las más de 150 naciones medidas.

En el CPI 2008, edición 14 del índice mencionado, participaron 180 países: los mejor calificados fueron Dinamarca (9.3), Nueva Zelanda (9.3), Singapur (9.2), Finlandia (9.0) y Suiza (9.2); mientras que en el último lugar se encontró Somalia (1.0), ligeramente detrás de Irak y Myanmar en 1.3 y Haití (1.4).

Por su parte, México consiguió una calificación de 3.6, ubicándose en la posición número 72, compartiendo este escalón con Suazilandia (un pequeño país africano sin salida al mar), Surinam (el país más pequeño de Sudamérica, y que enfrenta serios problemas económicos, debido a su dependencia de comercio exterior con EUA), Bulgaria, Trinidad y Tobago, y Perú. Asimismo, México se mantuvo por debajo de países territorialmente más pequeños y económicamente menos poderosos como República Dominicana (6.0) y El Salvador (3.9).

De acuerdo a Transparencia Internacional, aunque los cambios en el CPI no pueden ser rápidos, hay países que muestran una clara tendencia a mejorar, como es el caso de Uruguay, el cual en 2003, alcanzó apenas una calificación de 5.5, y a partir de ese año ha escalado posiciones, para llegar en 2008 a 6.9.

Por su parte, Chile se mantiene como el número uno en Latinoamérica, a pesar de que su calificación disminuyó de 7.4 en 2004 a 6.9 en 2008, la más baja en su historial.

Por otro lado, Transparencia Internacional también dio a conocer su *Índice de Fuentes de Soborno 2008* (IFS, 2008), donde se muestran las fuentes de la corrupción en el comercio internacional, en términos de los lugares donde se suelen pagar más sobornos y qué tipo de industria es la que suele pagarlos más. Para ello, realizaron 2,742 entrevistas de altos ejecutivos en 26 países.

Con el IFS se evalúan tres formas de soborno: a) políticos de alto nivel o partidos políticos; b) funcionarios públicos de bajo nivel para “acelerar las cosas”; y c) uso de relaciones personales o familiares para obtener contratos públicos. Entre las conclusiones más relevantes para México se encuentran:

- 1) Los ejecutivos entrevistados consideran que los países que menos sobornan son: Bélgica (8.8), Canadá (8.8), Países Bajos (8.7) y Suiza (8.7); mientras que los que más sobornan son: India (6.8), México (6.6), China (6.5) y Rusia (5.9).
- 2) De acuerdo con los encuestados, las empresas de China, India, México y Rusia son las que practican con más frecuencia los tres tipos de soborno. El 38% de los encuestados señaló la propensión de las empresas de México a usar las relaciones personales o familiares para obtener contratos públicos, mientras 32% dijo que sobornan a políticos de alto nivel, partidos políticos o funcionarios públicos de bajo nivel.
- 3) En cuanto a la corrupción por sectores industriales, se muestra que los contratos y construcción de obra pública, el desarrollo inmobiliario, el petróleo y gas, la manufactura pesada y la minería son los sectores más propensos al soborno.

En relación con América Latina, de acuerdo con los datos del Informe de la Corporación Latinobarómetro de 2008,¹ realizado a partir de la aplicación de 20,204 encuestas, México ocupó el lugar 9 entre 18 países latinos con 73% en percepción de funcionarios corruptos, por arriba del promedio de 68.6% para la región.

Finalmente, se cuenta con la información del *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007*, dado a conocer por Transparencia Mexicana en abril de 2008. Este índice registra el número de veces en que se paga un soborno por cada 100 veces que se realiza un trámite o se obtiene un servicio público, incluyendo 35 servicios públicos provistos por los tres órdenes de gobierno y empresas particulares.

Para 2007, el promedio nacional de este indicador fue de 10.0 puntos, nivel similar a los obtenidos en años anteriores lo que, de acuerdo con Transparencia Mexicana, señala que México sigue estancado en sus niveles de corrupción.

Esta publicación señala que en 2007 se presentaron 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos; lo que significó un costo de 27 mil millones de pesos (mdp) para los hogares mexicanos. Asimismo, en promedio para todas las familias se destinó 8% de su ingreso al pago de “mordidas” en trámites y servicios, mientras que para las familias más pobres representó hasta 18% de su ingreso, por lo cual la corrupción se convirtió en un “impuesto regresivo”.

¹ Publicado en *El Economista* (2008).

Este índice se estima para cada una de las 32 entidades federativas del país, las cuales presentan una gran diferencia en sus niveles de corrupción. El Estado de México es la entidad con la mayor incidencia de corrupción en servicios públicos (con un índice de 18.8), mientras que Colima es la entidad con la menor incidencia (3.1).

1.2 Corrupción, causas y consecuencias

La corrupción es un problema antiguo. En el sentido común, la palabra es usada para describir varias cosas en diferentes contextos. De esta manera, se presenta el problema de definir qué es la “corrupción”. De acuerdo con Castillo (2001):

[...] cada definición presenta un nivel de análisis distinto y, por ende, una manera diferente de entender la materia. Definir el concepto de corrupción es, sin duda, uno de los problemas más importantes que enfrentan los interesados en este fenómeno. La tarea es engañosa dada la actitud hacia el tema, pues lo que algunos consideran como corrupción puede no serlo para otros. Este problema de definición se basa en el hecho de que el término no tiene sentido sin un referente de comparación. ‘Corrupción’ denota en esencia desviación o perversión de un estado ideal o condición natural, pero los investigadores del tema tienen diferentes nociones de lo que es esta condición.

Siguiendo a este autor, algunos estudiosos del tema han definido a la corrupción como un tipo de relación entre el Estado y la sociedad y han establecido la diferencia entre corrupción “política” y corrupción “burocrática”. Otra clasificación general distingue entre corrupción “funcional” y “disfuncional”, o es definida como un mecanismo de “extracción ascendente” o de “redistribución descendente”. Algunas veces, el propósito ha sido relacionar el concepto con otros fenómenos o procesos importantes; por ejemplo, recientemente se ha incluido la lucha contra la corrupción como elemento clave en los procesos de democratización.

A pesar de esta diversidad de definiciones, varios autores coinciden con la del Banco Mundial, la cual señala que la corrupción es el abuso de bienes públicos para una ganancia privada. Así, Schenone (2006) señala que Shleifer y Vishny² definen la corrupción en el gobierno como: “la venta que hacen los funcionarios del gobierno de la pobreza del gobierno para generar una ganancia personal”, mientras que Bardhan (1997) señala que en el contexto económico, en la mayoría de los casos,

² Shleifer y Vishny (1993: 599).

la corrupción se refiere al uso de bienes públicos para ganancias privadas, donde el funcionario público (el agente), encargado de llevar a cabo tareas de los ciudadanos (el principal) se envuelve en alguna suerte de perversión para el enriquecimiento privado, el cual es difícil de monitorear para el segundo.³

El presente trabajo se enfoca en la corrupción gubernamental, por lo que se usará la definición anterior. Sin dejar de reconocer que algunos tipos de corrupción tienen lugar enteramente en el sector privado, la definición utilizada se encuentra en línea con Tanzi (1998), quien señala que la corrupción generalmente está conectada a las actividades del Estado y especialmente su monopolio y poder discrecional.

De manera congruente con la definición anterior, Schenone (2006) señala que la corrupción posee dos ingredientes: 1) una transacción voluntaria e ilegal entre dos partes, el mandatario o sobornador y su cliente o sobornado; y 2) la deslealtad de un tercero (el mandante), ya que el mandatario corrupto ejecuta la facultad que le ha otorgado su mandante de forma diferente al compromiso que ha establecido con él, y al hacerlo dispone de los bienes del mandante en beneficio propio.

A partir de las consideraciones anteriores, Schenone (2006) enfoca su análisis económico de la corrupción.⁴ En general, las transacciones voluntarias promueven la eficiencia, por lo que al ser la corrupción una transacción voluntaria, podría pensarse que promueve una distribución más eficaz de los bienes. Sin embargo, por ser además ilegal es aconsejable mantenerla en secreto, por lo que se invertirán recursos para tratar de conservarlas así. Además, es probable que el operador con el costo más bajo, no se entere sobre la posibilidad de sobornar al funcionario que tiene la facultad de entregar el permiso, por lo que el ganador de la subasta puede no ser el operador que ofrece el costo más bajo. Así, la ilegalidad de la transacción destruye la presunción de la eficiencia en la corrupción.

Por otro lado, el segundo elemento de la corrupción, la deslealtad del mandatario hacia el mandante, reduce la eficiencia, ya que el temor de ser víctima de un acto de deslealtad hace que el mandante implemente costosos procedimientos que, de otro modo, resultarían innecesarios.

³ La teoría del Agente-Principal tiene como objetivo mostrar la relación entre actores que se sitúan en dos denominaciones fundamentales: el principal, quien delega autoridad y el agente, al que se le delega la autoridad, a partir del juego de intereses, que se conjuga en las asimetrías de la información, que dificultan el monitoreo del primero sobre el segundo, con el fin de cubrir los intereses de los principales. En este caso, los ciudadanos son el principal, quienes delegan autoridad sobre los funcionarios públicos (el agente).

⁴ Considerando que el análisis económico determina qué tipo de acción es más o menos eficaz; y definiendo a la eficiencia como el nivel máximo en el logro de cierto objetivo, mediante el uso de una cantidad determinada de recursos.

En resumen, la corrupción es una actividad en la cual se utilizan bienes públicos para obtener una ganancia privada, sin que represente una ganancia en bienestar (eficiencia) para la sociedad.

1.2.1 Las causas de la corrupción

A partir de su definición, presentada en la sección anterior, y de acuerdo con Gómez (2004), la corrupción es posible cuando existen oportunidades de intercambio mutuamente beneficiosos para sobornadores (agentes económicos con disposición a pagar) y sobornados (funcionarios con poder discrecional). Entonces, la pregunta que debe responderse es, cuáles son las condiciones que facilitan esas oportunidades de intercambio.

Busquets (2003) señala que la corrupción es mayor en economías más complejas, es decir que al aumentar el número de transacciones económicas la corrupción se vuelve un problema más serio. Asimismo, Tanzi (1998) relaciona el aumento de la corrupción con el crecimiento del papel del gobierno en la economía, en particular en lo que se refiere al incremento en el nivel de impuestos en muchos países, un mayor gasto público y, probablemente, un aumento en la regulación y controles a la actividad económica por parte del gobierno. De acuerdo con este autor, en las últimas décadas, en un número importante de países, muchas operaciones o actividades económicas requieren varios tipos de permisos por parte de diferentes oficinas públicas, lo que otorga a los funcionarios públicos la oportunidad de solicitar o aceptar sobornos para emitir dichas autorizaciones.

Entonces, el crecimiento en la actividad económica, y las regulaciones e impuestos, asociados a una mayor participación del gobierno, son factores que afectan la corrupción. Sin embargo, la corrupción es un fenómeno complejo que no puede explicarse por una sola causa.

De acuerdo con Becker (1968), dos de los principales factores que determinan la oferta de actos criminales (en este caso, actos corruptos) son la probabilidad de ser sancionado y el monto de la sanción. En este caso, el último está directamente relacionado con el nivel de salarios en el sector público. Schenone (2006) cita un trabajo de Van Rijckeghem y Weder,⁵ quienes encontraron evidencia de que bajos salarios en la burocracia, relativos a los salarios en el sector privado, son un potencial para corrupción de bajo nivel. Estos incentivos son mayores cuando la probabilidad de ser atrapado es baja. Sin embargo, Tanzi (1998) señala que algunos autores han especulado que se necesitaría un incremento salarial alto para reducir la corrupción a su nivel mínimo.

⁵ Van Rijckeghem y Weder (2001:507-331).

Por otro lado, el mismo autor señala que los factores que contribuyen a la corrupción tienden a ser más comunes en países pobres y economías en transición, que en países desarrollados y acude a Shah (2007), quien establece que los factores causantes son específicos a cada país, por lo cual es necesario determinar, en particular, cuáles son los que afectan la corrupción en México.

Schenone (2006) realizó un estudio para determinar los factores que propician la corrupción (soborno) a nivel estatal en nuestro país. En este trabajo se encontró que básicamente hay tres variables que explican la corrupción a nivel estatal en México: el PIB, el PIB per cápita y un índice de dispersión.⁶ Por un lado, el PIB es relevante porque determina la demanda por servicios (a mayor PIB, mayor demanda). De acuerdo con los resultados, la mayor demanda de servicios, se acompañó de mayores niveles relativos de corrupción, lo cual corrobora que cuando hay un mayor número de transacciones económicas, hay incentivos para ésta crezca.

Por su parte, el PIB per cápita presentó un coeficiente negativo y significativo, el cual, al estar positivamente relacionado con la calidad de educación, refleja que a mayor educación se inhibe la corrupción. Finalmente, la relevancia del índice de dispersión se explica porque “un estado con mucha dispersión va a tener a burócratas que van a querer favorecer su respectivo grupo a costa de los otros”; asimismo, por la débil posición social de muchos indígenas los burócratas “no indígenas” pueden aprovechar esta situación y demandar un soborno para realizar un trámite.

1.2.2 Consecuencias de la corrupción

Ya se señaló anteriormente que la corrupción es una transacción voluntaria, y que como en general las transacciones voluntarias promueven la eficiencia, podría pensarse que la corrupción promueve una distribución más eficaz de los bienes. Así, Gómez (2004) menciona que:

[...] paradójicamente no siempre ha existido consenso entre los economistas respecto a que la corrupción debe ser considerada un lastre para la economía. Aún en la actualidad algunos estudios sostienen que, en determinadas circunstancias la corrupción puede resultar beneficiosa para el crecimiento económico.

⁶ El índice de dispersión utilizado contabiliza a los indígenas de acuerdo a la lengua que hablan, y mide la probabilidad de que dos personas que sean seleccionadas al azar de la población del estado, pertenezcan a un grupo étnico distinto.

De acuerdo con Bardhan (1997), los principales argumentos que se han vertido en este sentido en la literatura sobre la corrupción, son los siguientes:

- 1) Ante la presencia de excesiva (y engorrosa) regulación en países en desarrollo, la corrupción puede mejorar la eficiencia y ayudar al crecimiento. De acuerdo con la visión del “segundo mejor” (*second best*), cuando hay una política distorsionante, la introducción de una distorsión adicional puede mejorar la eficiencia. En este caso, la corrupción es una extensión de esta idea. Bardhan (1997) cita a Samuel P. Huntington,⁷ quien señala “en términos de crecimiento económico, la única cosa peor que una sociedad con una burocracia rígida, sobre centralizada y deshonestas es una sociedad con una burocracia rígida, sobre centralizada y honesta”.
- 2) Inclusive sin la existencia de distorsiones previas, se puede ver a la corrupción como un proceso en el que el burócrata asigna mediante una subasta un permiso al mejor postor, por lo que se mantiene la eficiencia ya que la empresa con menores costos pagaría el mayor soborno. Si los participantes no tienen información completa sobre los costos de sus competidores, Bardhan (1997) señala que algunos autores han demostrado que aún en este caso, la empresa con menores costos, siempre será la ganadora del contrato.⁸
- 3) Adicionalmente, puede verse a la corrupción como un medio (*speed money*) para reducir el retraso en las filas en las oficinas administrativas y agilizar las “colas” para servicios públicos. Los modelos de “hacer cola” permiten la posibilidad para el burócrata corrupto de practicar discriminación de precios entre clientes con diferentes preferencias de tiempo. En este sentido, Busquets (2003) señala que cuando se utiliza a la corrupción para acelerar un trámite, pueden existir ganancias en bienestar, debido a que distintos individuos tienen una distinta valoración del tiempo, por lo tanto van a existir distintas valoraciones por el tiempo esperado para realizar el trámite.

Sin embargo, Bardhan (1997) puntualiza que los anteriores argumentos a favor de los efectos positivos en eficiencia de la corrupción, enfrentan varios problemas. Adicionalmente, Gómez (2004) menciona que aunque la corrupción está encaminada a la obtención de un beneficio privado, a diferencia de otros comportamientos económicos, los hechos de corrupción no aportan al bienestar colectivo,

⁷ Huntington (1968: 386).

⁸ Véase Beck (1986: 1–5) y Lien (1986: 337–41).

ya que en estricto sentido económico, los ingresos derivados de la corrupción no pueden catalogarse de beneficios económicos sino de rentas. Por otro lado, como se indicó antes, Schenone (2006) puntualiza que la ilegalidad de la transacción destruye la presunción de la eficiencia en la corrupción, además de que el Principal tiene que implementar costosos procedimientos para reducirla.

De acuerdo con lo anterior, es conveniente recurrir a la evidencia empírica para cuantificar el impacto de la corrupción sobre la eficiencia económica. En particular la literatura reciente de este tipo sugiere que ella disminuye el crecimiento económico.

Mauro (1995) probó, mediante métodos econométricos, que al haber mayores niveles de corrupción la inversión disminuye, lo que se ve reflejado en menores tasas de crecimiento del producto. En su análisis, en el cual utilizó el índice de corrupción *Business International*, encontró que una mejora equivalente a una desviación estándar en el índice de corrupción genera un aumento en la inversión equivalente a 5% del PIB, así como un incremento de medio punto porcentual en la tasa de crecimiento del PIB.

Posteriormente, Mauro (1997) explicó que cuando existe corrupción, los empresarios anticipan que una parte de sus beneficios será extraída por los funcionarios corruptos (por ejemplo, mediante sobornos para la emisión de permisos), por lo que, al percibir a la corrupción como un impuesto, reducen su inversión. En dicho artículo se estima que si un país “mejora” su calificación de corrupción de 6 a 8 (sobre 10), equivalente a una desviación estándar, su inversión aumentaría en 4% del PIB y la tasa de crecimiento de su PIB per capita en medio punto porcentual. Adicionalmente, Mauro (1997) encontró los siguientes resultados:

- 1) La corrupción puede afectar la recaudación fiscal, cuando se utiliza para la evasión fiscal o para obtener tratamientos fiscales favorables que no corresponden.
- 2) La corrupción puede afectar la composición del gasto público, ya que los funcionarios corruptos preferirán los gastos que les permiten obtener mayores sobornos (por ejemplo bienes específicos de elevado costo, cuyo precio de mercado sea difícil de determinar). En este caso, sus resultados son consistentes (aunque no concluyentes), con la hipótesis de que la corrupción ocasiona grandes gastos públicos de capital, mientras que encuentra evidencia de que el gasto en educación es negativo y significativamente asociado con mayores niveles de corrupción: si un país “mejora” su calificación de corrupción de 6 a 8 (sobre 10), su gasto en educación aumentaría en 0.5% del PIB.

Otros estudios, han ratificado estas conclusiones, y encontrado efectos adicionales:

- 1) Murphy *et al.* (1991) argumentan que en situaciones donde la “búsqueda de rentas” es más lucrativa que el trabajo productivo, es altamente probable que los individuos con mayor talento y capital humano se dediquen a dichas actividades (y no al trabajo productivo), lo que afectaría la tasa de crecimiento del país.
- 2) Gómez (2004) señala que la corrupción distorsiona el gasto público en favor de las alternativas de gasto que ofrecen más posibilidades de corrupción. Para maximizar el valor de sus ingresos, los responsables públicos pueden, por ejemplo, desviar los recursos hacia proyectos de infraestructura o de defensa, donde las oportunidades de corrupción son mayores, en detrimento de los gastos corrientes en educación o salud, donde estas oportunidades son más limitadas.
- 3) Busquets (2003) cita a Tanzi,⁹ quien señala que el aumento en la inversión pública como consecuencia de la mayor corrupción se explica por dos razones: a) la corrupción hace que el gobierno tenga que pagar más por cada contrato, pues se tiene que incluir dentro del precio que éste paga al soborno que recibe el burócrata; y b) para obtener mayores ingresos derivados de la corrupción, el gasto público es alterado, favoreciendo a las áreas donde se pueden extraer mayores rentas corruptas.
- 4) Tanzi (1998) agrega que la corrupción puede incrementar la desigualdad en el ingreso, porque permite a los individuos en buena posición tomar ventaja de las actividades del gobierno, pasando el costo al resto de la población.
- 5) Shah (2007) cita un estudio de 2004 publicado por el Banco Mundial,¹⁰ el cual concluye que la mejora de una desviación estándar en el índice de corrupción de ICRG (International Country Risk Guide), reduce 29% las tasas de mortalidad infantil, y aumenta 52% la satisfacción entre los beneficiarios de los sistemas de salud pública.

De acuerdo con esta revisión bibliográfica, se observa que la corrupción tiene efectos negativos, sobre la inversión, composición del gasto público, distribución del ingreso y crecimiento económico. Para terminar esta sección, y considerando los costos económicos de tal problemática, se incluye una breve reflexión sobre el nivel óptimo de corrupción.

⁹ Tanzi (2000).

¹⁰ World Bank (2004).

Bardhan-Mookherjee (2005) comenta que numerosos análisis teóricos de la corrupción han mostrado que el diseño óptimo de política no es eliminar la corrupción, ya que puede implicar un sacrificio muy grande de otros objetivos de bienestar.

En este mismo sentido, Schenone (2006) señala que, aun cuando parezca extraño, la cantidad óptima de corrupción no es necesariamente igual a cero, ya que controlarla es costoso y dicho costo afecta el nivel óptimo de corrupción. Desde el punto de vista económico, el control de la corrupción no debe ir más allá del punto donde los controles adicionales crearían más problemas, que los generados por la misma corrupción.

1.3 La descentralización fiscal y su impacto en la corrupción

La “descentralización” no es un concepto único. Por ejemplo, Bardhan-Mookherjee (2005) considera tres tipos: 1) de autoridad, esto es la capacidad de determinar la legislación, instrumentación de regulaciones o suministro de servicios; 2) fiscal, que se refiere a la fijación de impuestos, contratación de deuda o asignación de gasto; y 3) de democracia, relacionada con la capacidad de elección de funcionarios públicos y autoridades locales.

Asimismo, Treisman (2000b) examina cinco tipos de descentralización: 1) descentralización estructural, que se refiere solamente al número de niveles del gobierno; 2) descentralización de decisión, la cual se enfoca en el alcance de de los gobiernos subnacionales para decidir autónomamente; 3) descentralización de recursos, misma que se refiere a cómo los recursos gubernamentales (ingresos, hombres de poder) son distribuidos entre los niveles nacionales y subnacionales; 4) descentralización electoral, respecto al método por el cual los funcionarios subnacionales son seleccionados; y 5) descentralización institucional, que se refiere el grado al cual las comunidades subnacionales o sus representantes tienen derechos formales dentro del proceso de toma de decisiones.

El presente trabajo se enfoca principalmente en los efectos de la “descentralización fiscal”, por lo que en los siguientes apartados se hace un breve resumen del proceso de descentralización en México, durante los últimos años, así como de los argumentos de la teoría del federalismo fiscal, respecto al impacto positivo de la descentralización sobre la eficiencia y bienestar.

1.3.1 La descentralización fiscal en México

En México, no existe una relación directa entre las potestades tributarias y las responsabilidades de gasto de los distintos órdenes de gobierno. Las autoridades locales poseen poca capacidad de recaudación, en relación con sus responsabi-

dades de gasto, por lo cual se requiere un sistema de transferencias para equilibrar esta disparidad.

Esta diferencia entre la capacidad recaudatoria y las responsabilidades de gasto, responde al origen del *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*,¹¹ creado en 1979 como un instrumento para evitar la múltiple tributación, por medio del cual las entidades federativas y municipios dejaron de ejercer algunas de sus potestades tributarias, a cambio de “participar” en un porcentaje de los ingresos del gobierno federal, quien se quedó con la responsabilidad de recaudar los impuestos de “base amplia” (al consumo y al ingreso).¹²

Originalmente, en 1980 se asignó a cada entidad federativa un porcentaje de la *Recaudación Federal Participable*, que era equivalente a los ingresos que dejaban de percibir. Este monto se entrega a las entidades federativas como una transferencia no condicionada (conocida como “participaciones”), por corresponder a los recursos propios que las entidades dejaron de recaudar por adherirse al Sistema de Coordinación Fiscal.

Sin embargo, en 1990 se modificó el criterio de distribución, incluyendo la variable poblacional como un indicador de “necesidades de gasto” de cada una de las entidades, buscando mayor equidad en la distribución de recursos federales. Con esta reforma se perdió el objetivo inicial de resarcir a las entidades por el monto de recursos con que contribuyeron al Sistema de Coordinación Fiscal, lo que rompió el vínculo entre los impuestos pagados por los contribuyentes y el beneficio recibido por el gasto público. Adicionalmente, a partir de 2008 se modificó nuevamente el sistema de distribución, dando todavía mayor peso al componente poblacional.

Por otro lado, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, la descentralización en México ha evolucionado principalmente por medio de la transferencia a las entidades federativas de responsabilidades de gasto (educación,

¹¹ De acuerdo a Zarzosa (1999), el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido el vehículo que ha dado cauce a las relaciones entre niveles de gobierno, el cual tiene antecedentes desde las Convenciones Nacionales Fiscales (la primera de ellas en 1925) que pretendieron distribuir diferentes fuentes de recursos tributarios entre los tres niveles de gobierno. A partir de 1973, dicho sistema tomó forma y se construyó un sistema de armonización tributaria, es decir, una simplificación del sistema tributario nacional, en el que los estados y los municipios suspendieron y derogaron la mayoría de sus impuestos y derechos, a cambio de recibir una parte de lo que se recaude por los impuestos y derechos federales; también se construyó, por lo tanto, un sistema de distribución de las participaciones federales entre los estados; asimismo, se ha venido desarrollando un sistema de colaboración administrativa en ingresos federales, en el que, tanto estados como municipios, participan en labores de recaudación, cobranza, fiscalización, etc.

¹² En este sentido, la transferencia de recursos del gobierno federal a las entidades y municipios, en México, no es resultado de la incapacidad recaudatoria de los gobiernos locales, ni del deseo del gobierno central por apoyar a los otros órdenes de gobierno, sino el “pago” que les corresponde a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, por no aplicar algunas de sus potestades recaudatorias, para que sean administradas por la federación.

salud, seguridad e infraestructura), con recursos “atados” a esos fines específicos y cuyo principal objetivo es disminuir las disparidades regionales al interior del país. Estos recursos se conocen como “aportaciones” o Ramo 33, y a diferencia de las “participaciones” se trata de transferencias condicionadas (destinadas a un gasto específico).

Como resultado de estas transferencias condicionadas, la participación del gasto público ejercido por los gobiernos regionales y locales se ha incrementado de manera significativa, tal como se menciona en el estudio de Soto *et al.* (2003), donde se muestra que entre 1982 y 2000, el porcentaje de gasto ejercido por el gobierno federal pasó de 91 a 75%, aunque también puede observarse que el nivel de descentralización de México sigue siendo menor que el de EUA, Canadá y Alemania (Cuadro 1).

Cuadro 1
Participación de los órdenes de gobierno en el gasto público
(porcentaje del gasto total)

País	Nivel de gobierno	Año				
		1982	1986	1991	1996	2000
Alemania	Central	58	58	61	57	60
	Regional	25	25	23	25	22
	Local	17	17	16	18	18
EUA	Central	58	58	57	56	57
	Regional	21	22	22	22	22
	Local	21	20	21	22	21
Canadá	Central	42	43	42	42	40
	Regional	41	41	42	40	40
	Local	17	16	16	18	20
México	Central	91	78	81	80	75
	Regional	8	18	15	15	17
	Local	1	4	4	5	8

Fuente: Soto *et al.* (2003).

1.3.2 Efectos de la descentralización fiscal

De acuerdo con la teoría del federalismo fiscal existen argumentos, tanto teóricos como empíricos, para esperar un efecto positivo de la descentralización sobre la eficiencia y bienestar.

Treisman (2000b) señala que la teoría tradicional del federalismo fiscal, proporciona implicaciones poderosas en términos de eficiencia del suministro descentralizado de bienes y servicios públicos. Desde las contribuciones de Samuelson

y Musgrave, la teoría del federalismo fiscal ha apoyado el punto de vista de que la descentralización incrementa la riqueza económica mediante el proceso de adaptar la provisión de bienes y servicios a las preferencias particulares.

Adicionalmente, las ganancias del bienestar de la descentralización son sustentadas por el principio de que los habitantes de una localidad pueden “votar con los pies”, eligiendo la ubicación con la combinación “impuestos-provisión de servicios públicos” que mejor se adapte a sus preferencias. El supuesto de la existencia de eficiencia y ganancias de bienestar, asociadas al suministro descentralizado de bienes públicos ha encontrado apoyo en la evidencia empírica, por lo que existen argumentos teóricos y empíricos para esperar un efecto positivo de la descentralización sobre la eficiencia y el bienestar.

En este sentido, un estudio sobre los efectos de la descentralización en los países de la OCDE,¹³ muestra que la descentralización tiene un efecto positivo sobre el crecimiento económico, el gasto en bienestar social, el balance fiscal, la política económica y el medio ambiente, así como una correlación negativa con la inflación (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Relación entre federalismo, descentralización y resultados

<i>Indicadores de resultados</i>	<i>Centralismo</i>	<i>Descentralización</i>
Crecimiento económico	-	+
Desempleo	0	0
Inflación	+	-
Tamaño de gobierno	0	0
Gasto social	-	+
Balance financiero	0	+
Orden público y seguridad	0	-
Educación	0	0
Recreación y cultura	0	(0/+)
Política Económica	0	+
Infraestructura	0	0
Medio ambiente	0	+

Fuente: Kaiser y Ehlert (2006).

Asimismo, de acuerdo con Huther y Shah (1999), el nivel de gasto de los gobiernos locales se ve reflejado en avances en la gobernabilidad, mayor participación ciudadana en las decisiones de políticas, incremento de la estabilidad política,

¹³ Kaiser y Ehlert (2006).

el buen desarrollo de la administración y, en menor medida, en el desarrollo humano y la orientación de la economía al mercado externo.

De acuerdo con lo anterior, en términos generales, se observa que las economías más desarrolladas presentan altos niveles de descentralización. En el Cuadro 3 se muestra la posición que ocupan diferentes países de acuerdo con su índice de descentralización, presentado en un documento del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2003), basado en la participación del gasto y la recaudación de los gobiernos locales. Puede verse que en general las economías desarrolladas como Canadá, Suiza, Dinamarca o EUA, presentan altos niveles de descentralización, aunque en algunos países en desarrollo como la India y Brasil también se observan importantes avances (ocupando las posiciones 7 y 8, respectivamente). Sin embargo, México ocupa la posición 21 entre los 24 países estudiados.

Cuadro 3
Lugar por Índice de Descentralización Fiscal

<i>País</i>	<i>Posición</i>	<i>País</i>	<i>Posición</i>
Canadá	1	Colombia	14
Suiza	2	Polonia	15
Dinamarca	3	Rumania	16
EUA	4	Reino Unido	17
Suecia	5	España	18
Finlandia	6	Hungría	19
India	7	Francia	20
Brasil	8	México	21
Alemania	9	Luxemburgo	22
Australia	10	Zimbabwe	23
Argentina	11	Nueva Zelanda	24
Austria	12	Bélgica	25

Fuente: ILPES (2003).

Sin embargo, a pesar de las ventajas de la descentralización, a nivel mundial no se muestra un proceso homogéneo hacia una mayor descentralización. Kaiser y Ehlert (2006) señalan que entre 1975 y 2000, en algunos países desarrollados aumentó el nivel de recaudación y gasto de los gobiernos locales, pero en otros casos disminuyó. Por ejemplo, mientras que los gobiernos locales en Italia incrementaron su recaudación 11 y su gasto 5%, Finlandia disminuyó el monto de sus impuestos y gastos ejercidos.

Por otro lado, Bardhan y Mookherjee (2005) señalan que, en los últimos años, la tendencia hacia una mayor descentralización ha sido en parte motivada por la percepción de que en los gobiernos demasiado centralizados existen altos niveles de “búsqueda de rentas”, corrupción y falta de “rendición de cuentas”,¹⁴ por lo cual la determinación del efecto de la descentralización, sobre la corrupción, se ha convertido en un importante tema de investigación.

Como consecuencia, Fjeldstad (2003) comenta que en los últimos años se han desarrollado algunos modelos teóricos para explorar si la descentralización provoca menos o más corrupción. Sin embargo, aunque la literatura ha contribuido a destacar algunas variables importantes, diferentes estudios señalan variadas direcciones, por lo que no se han establecido conclusiones definitivas sobre la descentralización y la corrupción.

Así, Treisman (2000b) resume que hay teorías en conflicto. Por un lado, la mayor descentralización puede hacer gobiernos más honestos y eficientes mediante funcionarios ubicados “cerca de la gente”, obligándolos a competir por capital y facilitar la satisfacción de diversos gustos locales. Sin embargo, por el otro lado, puede crear problemas de coordinación y aumentar los incentivos para conductas “predatorias” de los funcionarios públicos. Por su parte, el trabajo empírico ha sido poco concluyente.

De esta manera, mientras que la literatura teórica especifica un gran número de condiciones, en las cuales la descentralización limita la corrupción, y en las que la incrementa, en general es muy abstracta para ayudarnos a comprender esas complejas relaciones (Fjeldstad, 2003). Sin embargo, la relevancia práctica de la literatura empírica también es cuestionable, ya que la descentralización parece tener efectos variados en diferentes países, lo que sugiere que la relación es altamente específica al contexto particular, por lo cual Bardhan y Mookherjee (2005), concluyen que como los estudios empíricos, basados en información de corte transversal de diferentes países, no han proporcionado evidencia robusta de los efectos de la descentralización sobre la “capacidad de gestión estatal, es más útil buscar evidencia empírica en un contexto más localizado y desagregado.

¹⁴ En inglés *accountability*, la cual también se traduce como *responsabilización*. Schedler (1999: 13–28), señala que A debe rendir cuentas (es *accountable*) a B cuando A está obligado de informar a B sobre las acciones y decisiones (pasadas o futuras) de A, justificarlas, y sufrir un castigo en caso de mala conducta. Entonces, de acuerdo con Arjona (2005), junto con la rendición de cuentas por obligación, este concepto también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). En este sentido, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: a) obliga al poder a abrirse a la inspección pública; b) lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y c) lo supedita a la amenaza de sanciones.

En las siguientes secciones se presenta un resumen de la literatura que considera a la descentralización como un remedio para la corrupción, y de aquella que concluye que puede aumentarla.

1.3.3 La descentralización disminuye la corrupción

De acuerdo con Nupia (2007), los argumentos que apoyan la hipótesis de que la descentralización reduce el nivel de corrupción en un país, están basados en, al menos, dos teorías: 1) la competencia entre las diferentes jurisdicciones hace que los gobiernos locales tengan menos incentivos para establecer políticas distorsionantes, que moverían los factores de producción a otras localidades; y 2) la descentralización genera mayor *responsabilización*.

Con respecto al primer grupo de teorías, Bardhan y Mookherjee (2005) mencionan que si los factores de producción se mueven libremente entre las diferentes jurisdicciones, los gobiernos locales pueden competir entre ellos para atraer dichos factores. De esta manera se reduce el poder monopólico de las autoridades locales, ya que una pobre *gestión estatal*,¹⁵ manifestada por elevados niveles de corrupción y baja provisión de infraestructura, causaría que los factores salieran hacia otras jurisdicciones. Asimismo, Arikian (2004) presenta un modelo teórico, basado en la literatura de competencia fiscal, para analizar la relación entre la descentralización fiscal y la corrupción, con el cual concluye que la salida de capital de una jurisdicción, en respuesta a un incremento en su tasa de impuestos, es mayor al aumentar el número de jurisdicciones, por lo que a mayor número de éstas, cada jurisdicción elige una menor tasa de impuestos, lo que deja menos margen para extraer ingresos mediante corrupción. Este grupo de teorías, es consistente con lo observado en EUA, en relación al desarrollo de los ferrocarriles, los cuales aumentaron la elasticidad de las bases de ingreso locales, respecto a los impuestos (o sobornos), reduciendo la capacidad de los gobiernos locales de extraer rentas, lo que fue un factor importante que contribuyó a reducir la corrupción municipal.

Por otro lado, con relación al segundo grupo, Bardhan y Mookherjee (2005) comentan que al estar los gobiernos locales más cerca de los ciudadanos se genera una mayor *responsabilización* ante la gente, por lo que las elecciones locales forman un “contrato incompleto”, el cual permite a los ciudadanos expresar su inconformidad con las autoridades corruptas e incompetentes al negarse a reelegirlas. Estos autores citan a Tommasi y Weinschelbaum,¹⁶ quienes utilizan un modelo en el cual los ciu-

¹⁵ En inglés: *governance*.

¹⁶ Tommasi y Weinschelbaum (1999).

dadanos actúan como múltiples “Principales” que eligen a los funcionarios públicos como su “agentes”; encontrando que entre más grande es la jurisdicción, mayor es la relación de “Principales/Agentes”, resultando en una menor correspondencia entre pago y desempeño. En este mismo sentido, Fjeldstad (2003) establece que es posible mejorar la *rendición de cuentas* y la *capacidad de gestión estatal* llevando al gobierno más cerca de la gente, facilitándoles el monitoreo al Estado, lo cual mejora la prestación de servicios y disminuye la corrupción.

Adicionalmente, se han realizado algunas estimaciones empíricas, para determinar el efecto de la descentralización sobre la corrupción, y cuantificar este efecto. Entre los estudios que han encontrado evidencia de menor corrupción destacan las siguientes:

- 1) Uno de los primeros trabajos empíricos enfocado específicamente a determinar la relación entre la descentralización fiscal de un país y su nivel de corrupción, es el de Huther-Shah (1999), quienes investigaron la relación entre la *capacidad de gestión estatal* y la descentralización fiscal. En particular, encontraron que el coeficiente de correlación entre la descentralización (medida por el gasto de los gobiernos subnacionales) y la “ausencia de corrupción” fue de 0.532 (significativo a un nivel de 0.01%), lo que apoya la hipótesis de que una mayor descentralización reduce la corrupción.
- 2) Asimismo, de Mello y Barenstein (2001), con información de 78 países (desarrollados y en desarrollo) encuentran una relación negativa entre descentralización (medida como la proporción del gasto de los gobiernos subnacionales) y la corrupción, con un coeficiente de -0.51. Adicionalmente, buscaron determinar cómo se afectaba este resultado, al considerar la fuente de financiamiento del gasto de los gobiernos subnacionales, encontrando que la relación negativa entre descentralización y corrupción es mayor, entre mayor sea el porcentaje de gasto financiado con ingresos no fiscales (-1.5) y con transferencias (-0.69).
- 3) Fisman y Gatti (2002) utilizan una muestra de 57 países (desarrollados y no desarrollados) y encuentran resultados altamente significativos de que la descentralización del gasto público se asocia consistentemente, con menor corrupción (de acuerdo con un índice de percepción de empresarios e inversionistas).
- 4) Finalmente, Arikian (2004) presenta un análisis empírico de la relación entre la descentralización y la corrupción, utilizando una muestra de 40 países, considerando diferentes medidas de descentralización, y en todos los casos encontró coeficientes que apoyan la hipótesis de que la mayor descentralización reduce la corrupción. Sin embargo, el autor señala que no es posible obtener resultados concluyentes, debido en parte al reducido tamaño de la muestra.

1.3.4 La descentralización aumenta la corrupción

Por otro lado, de acuerdo con Treisman (2000) y Fjeldstad (2003), algunos investigadores han argumentado que los sistemas descentralizados son más corruptibles, por las siguientes razones:

- 1) El corruptor potencial sólo necesita influenciar a un segmento del gobierno.
- 2) En un sistema fragmentado hay menos agencias para “hacer cumplir” (*enforce*) la honestidad.
- 3) Los gobiernos locales son más susceptibles a la corrupción, porque es mayor la cercanía y frecuencia de la interacción entre individuos y gobernantes.
- 4) La corrupción puede ser mayor a nivel local, debido a que sus autoridades tienen poderes más discrecionales y es más probable que los funcionarios públicos locales reciban MÁS presiones por parte de los grupos de poder locales.

En apoyo a las dos últimas explicaciones, Bardhan-Mookherjee (2005) citan a Blanchard y Shleifer,¹⁷ quienes, en el contexto de Rusia después de la transición, señalan que las empresas establecidas (*old industrial firms*) pudieron influir sobre los gobernadores de las provincias, recibiendo grandes transferencias y protección de la competencia. Asimismo, argumentan que es más difícil que los poseedores iniciales de las rentas puedan influir en los gobiernos centrales, ya que éstos se ven afectados en menor medida, por el desempleo resultante del cierre de alguna empresa en particular.

En este caso, también existe evidencia empírica para apoyar la hipótesis de que una mayor descentralización ocasiona más corrupción. Treisman (2000b) examina la correlación de cinco diferentes medidas de descentralización (tres de las cuales se refieren a la descentralización de recursos), con varias medidas de corrupción y provisión de servicios públicos, y no encontró ninguna medida de descentralización de recursos (descentralización fiscal o descentralización de los empleados del gobierno), que fuera significativa en esas regresiones. Este autor concluye que las pruebas estadísticas, con series de más de 154 países, sugieren que los países con más niveles de gobierno tienden a poseer una mayor corrupción.

Ante la presencia de tales resultados contradictorios, algunos autores se han enfocado en determinar los supuestos y condiciones que llevan a que una mayor descentralización aumente la corrupción. Desde el punto de vista teórico, Bardhan y

¹⁷ Blanchard y Shleifer (2000).

Mookherjee (2005), citan a Cai y Treisman,¹⁸ estos últimos señalan que los efectos positivos de la competencia entre jurisdicciones dependen del supuesto de homogeneidad entre las mismas, respecto a la productividad de los factores. Si existe suficiente heterogeneidad la “disputa” de las jurisdicciones por atraer los factores de producción será muy “dispareja” y los gobiernos de las localidades con peores condiciones, sabiendo que no pueden competir, se enfocarán en políticas predatorias como única fuente de renta, por lo que terminarán con mayor corrupción.

Por otra parte, Freille *et al.* (2007) elaboran un modelo dinámico de crecimiento, donde la corrupción se determina de manera endógena de acuerdo con las decisiones de los individuos. En este modelo, la corrupción siempre es adversa al desarrollo económico porque desvía los recursos públicos de las actividades productivas. Aunque en este modelo, la descentralización no explica la presencia de la corrupción, si establece que existe una relación negativa entre ambas: si no hay corrupción, la descentralización se asocia con mayor acumulación de capital, pero ante la presencia de corrupción, la descentralización puede ser la peor alternativa si las instituciones a nivel local son “débiles”.

De acuerdo con estos últimos dos modelos, la descentralización aumenta la corrupción si existen grandes diferencias entre las distintas jurisdicciones, y puede aumentar los problemas ocasionados por la corrupción si las instituciones a nivel local son “débiles”. Es más probable que en economías con bajos niveles de desarrollo se encuentren presentes estas características.

En el sentido anterior, Treisman (2000) encuentra que, controlando por “desarrollo económico”, los gobiernos federales se perciben como más corruptos: si un Estado es federal su escala de corrupción será entre medio punto y un punto mayor a la de un país similar, pero unitario. El autor lo atribuye al problema de acción colectiva para los funcionarios públicos de los gobiernos central y subnacional en la decisión de cuánto “soborno” extraer de las empresas que ambos pueden regular. Además, señala que si esta interpretación es correcta, resulta conveniente tener cuidado en cuanto a las políticas de descentralización instrumentadas en países en desarrollo, los cuales son más vulnerables a la corrupción.

Asimismo, y siguiendo a Nupia (2007), algunos autores han establecido que la descentralización puede generar mayor corrupción en países en desarrollo, ya que en estas economías no se encuentran presentes los factores que permiten a la descentralización reducir el nivel de corrupción: mercados “bien comportados”, y sistemas de elección popular influenciados por élites locales de poder. Este autor

¹⁸ Cai y Treisman (2004).

encuentra evidencia empírica para apoyar la hipótesis de que aun cuando la descentralización posee un importante efecto para reducir la corrupción en países desarrollados, el efecto no se observa en los países en vías de desarrollo. Para explicar este hecho, el autor utiliza un modelo de información asimétrica de corrupción y control político, y encuentra que la poca capacidad de la descentralización para combatir la corrupción en estas economías, se debe al poder de las elites locales (que son muy comunes en los países en desarrollo), pero también a la existencia de “regiones con un sector de fiscalización débil, junto con el diseño de la descentralización y las transferencias”.

2. Comentarios de la revisión de la literatura

¿Qué enseñanza se puede obtener de la revisión de la literatura referente a la corrupción y al efecto de la descentralización sobre la corrupción? En primer lugar, a pesar de ser un problema antiguo, la corrupción ha aumentado, al tornarse las economías más complejas y con mayores funciones del gobierno, de manera particular, en lo que se refiere a la regulación y controles a la actividad económica. Sin embargo, los factores que contribuyen a la corrupción tienden a ser más comunes en países pobres y economías en transición, que en países desarrollados.

En el caso de México, existe evidencia de que la corrupción en los estados se encuentra relacionada con el PIB (lo que corrobora que a mayor número de transacciones económicas, hay incentivos para que la corrupción crezca), el PIB per cápita (lo cual refleja que a mayor educación se inhibe la corrupción) y la presencia de grupos étnicos.

Adicionalmente, independientemente de cuestionamientos éticos o morales, se puede afirmar que la corrupción genera un costo en eficiencia. En particular, se asocia con disminuciones en la inversión, menores tasas de crecimiento del producto, distorsiones en la composición del gasto público (grandes gastos públicos de capital y menor gasto en educación y salud), y mayor desigualdad en el ingreso. Sin embargo, el diseño óptimo de política no implica eliminar la corrupción, ya que puede implicar un costo muy grande en términos de otros objetivos de bienestar.

En forma paralela, en los últimos años se ha observado una tendencia hacia una mayor descentralización, motivada en parte por la percepción de que en los gobiernos muy centralizados existe más corrupción y falta de “rendición de cuentas”.

Lo anterior ha ocasionado una mayor preocupación en la literatura de federalismo fiscal sobre el efecto de la descentralización en la corrupción, que no ha obtenido resultados concluyentes. Por un lado, la descentralización puede ser

un antídoto efectivo contra la corrupción, porque incrementa la *responsabilización* de las autoridades. Sin embargo, por el otro, crea nuevas autoridades públicas, con poderes para gravar, gastar y regular, creando mayores oportunidades para la corrupción

Aunque existe evidencia empírica para apoyar la hipótesis de que la descentralización reduce la corrupción en países desarrollados, este efecto no se observa en los países en vías de desarrollo, principalmente por el poder de las elites locales y por la presencia de regiones con un sector de fiscalización débil.

La literatura también señala que los factores que causan la corrupción son específicos a cada país, lo cual justifica la búsqueda de la relación entre la descentralización en México y la corrupción a nivel local en este país.

3. Estimación econométrica

3.1 Estimación de la ecuación de corrupción

El objetivo es determinar el efecto de la descentralización sobre la corrupción en los 31 estados de la República Mexicana, para lo cual se utilizó la ecuación propuesta por Arikian (2004):

$$(1) \text{ CORRUPCIÓN} = \alpha + \beta \text{ DESCENTRALIZACIÓN} + \gamma X_i + \epsilon_i$$

Donde:

X_i = es el vector de otras variables explicativas.

ϵ_i = es el término de error.

Los valores de la variable CORRUPCIÓN corresponden al Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) estimado por Transparencia Mexicana para 2007. Este índice registra el número de veces en que se pagó un soborno por cada 100 ocasiones que se realizó un trámite o se obtuvo un servicio público, por lo que no se trata de una estimación de la percepción de corrupción, sino de la corrupción que efectivamente estuvo presente.

La estimación del ICBG considera 35 servicios públicos y la aplicación de una muestra estrictamente probabilística de 14,836 hogares a nivel nacional; el tamaño de muestra fue suficiente para desagregar resultados a nivel de entidad federativa (entre 237 y 501 cuestionarios), y tomó la misma estructura urbano-rural que la del *Conteo de Población y Vivienda 2005*. El margen de error para resultados nacionales es menor a 1%.

Con respecto a la variable DESCENTRALIZACIÓN, se utilizó la participación del total de egresos de los municipios dentro del total de gastos del gobierno estatal. Esta es una de las medidas de descentralización más ampliamente usadas en los estudios sobre federalismo,¹⁹ la información sobre los gastos a nivel estatal se obtuvo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, con relación al vector de otras variables explicativas (X_i), de acuerdo con Busquets (2003) y Arikan (2004), se utilizaron las siguientes variables:

- 1) *Salarios relativos del sector público* (SALARIOS). Esta variable se incluye, ya que los bajos salarios del sector público, pueden ser un incentivo para que los servidores públicos se involucren en actos de corrupción, con el fin de incrementar sus ingresos. En este caso se utilizó el salario que reciben los gobernadores de cada estado, de acuerdo con Aregional (2008).
- 2) *Número de etnias por estado* (ETNIAS). Esta variable se utiliza para capturar el posible efecto de la diversidad étnica y lingüística sobre la corrupción. De acuerdo con Busquets (2002) los burócratas pueden favorecer su respectivo grupo, y los burócratas “no indígenas” pueden aprovecharse de la débil posición social de muchos indígenas. En este caso se utilizó el número de etnias de cada estado, de acuerdo con el número de etnias obtenidas a partir de datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas.
- 3) *Nivel de educación* (ESCOLARIDAD). Esta variable se incluye bajo la idea de que las personas más educadas, comprenden mejor el costo de la corrupción y actúan en consecuencia. Se utilizó el Índice de Escolaridad, los datos de esta variable se obtuvieron de la página electrónica de CONAPO.
- 4) *PIB por habitante* (PIBpc). Variable utilizada en varios estudios para controlar por desarrollo económico. Los datos se obtuvieron del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con actas del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.
- 5) *Área por entidad federativa* (ÁREA). Los datos se obtuvieron del INEGI, del *Marco Geoestadístico Nacional*.

3.2 Resultados

En el Cuadro 4, se presenta los resultados obtenidos con la ecuación (1) expresada en los logaritmos de las variables, que fue la especificación que generó un mejor ajuste.

¹⁹ Adicionalmente, de acuerdo con Arikan (2004), también se utilizó como medida de descentralización fiscal al número de municipios en cada estado, por cada 1000 habitantes, los resultados se muestran en el Apéndice.

Cuadro 4
Regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO)
variable dependiente: corrupción

<i>Variables explicatorias</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>"t"</i>	<i>Probabilidad</i>
DESCENTRALIZACIÓN	0.017918	0.137840	0.129991	0.8977
PIBpc	-0.751105	0.304207	-2.469060	0.0214
ETNIA	0.065654	0.046433	1.413929	0.1708
SALARIOS	0.170154	0.140250	1.213220	0.2374
ESCOLARIDAD	2.868840	1.120860	2.559499	0.0175
ÁREA	0.093690	0.060948	1.537213	0.1379
R-cuadrada		0.248096		
R-cuadrada ajustada		0.084639		
F-estadística		1.517802		
Probabilidad (F)		0.223200		

Puede observarse que el coeficiente de la variable DESCENTRALIZACIÓN es positivo, pero no significativo. De hecho, sólo dos variables resultaron significativas, el PIB por habitante y el Nivel de Educación. En el caso de la primera variable, el coeficiente es negativo, de acuerdo con lo esperado; sin embargo, el coeficiente del Nivel de Educación resultó positivo (entre mayor es el nivel de educación, mayor la corrupción), lo cual es contrario a lo señalado en la teoría.

De acuerdo con Arikan (2004), los coeficientes estimados por MCO pueden resultar sesgados ya que suponen que existe causalidad de un solo sentido entre descentralización fiscal y corrupción. Sin embargo, si es verdad que la mayor descentralización disminuye la corrupción, los burócratas de los gobiernos corruptos se esforzarán en reducir la descentralización fiscal para maximizar sus rentas.

Para considerar esta situación se estimó el modelo mediante una regresión con mínimos cuadrados en dos etapas (MC2E). En este caso los resultados se muestran en el Cuadro 5, considerando las variables expresadas en logaritmos.

Aunque la R^2 no es válida para este tipo de estimación,²⁰ los coeficientes de las variables DESCENTRALIZACIÓN y PIB por habitante, resultaron significativos y con los signos esperados. En el caso del PIB por habitante, el coeficiente resultó negativo, esto es, a mayor PIB por habitante, menor corrupción.

²⁰ De acuerdo con Gujarati (2004), si los valores de R^2 en las regresiones de la primera etapa son muy bajos, las estimaciones de MC2E prácticamente no tendrán significado, porque se estarán reemplazando las "Y" originales en la primera regresión de la segunda etapa por las estimadas " \hat{Y} " de las regresiones de la primera etapa, las cuales representarán esencialmente las perturbaciones en las regresiones en esta etapa. En otras palabras, las " \hat{Y} " serán "variables representantes" muy deficientes de las "Y" originales.

Cuadro 5
Regresión de mínimos cuadrados en dos etapas
variable dependiente: corrupción

<i>Variables explicatorias</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>"t"</i>	<i>Probabilidad</i>
CONSTANTE	4.796545	1.668856	2.874151	0.0077
DESCENTRALIZACIÓN	-0.117825	0.068706	-1.714923	0.0974
PIBpc	-0.341000	0.186272	-1.830660	0.0778

Variables Instrumento: LDESC C LCORRUP LIESC LAREA.

Por su parte, de acuerdo con el modelo, mayor descentralización se asocia con menor corrupción. Aunque este resultado es un tanto ambiguo, dado el valor de la prueba de significancia (t), aporta información sobre la tendencia de la descentralización y su efecto sobre la corrupción en México, ya que se proporciona evidencia de que en los estados de México, la mayor descentralización se asocia con menor corrupción, a pesar de que algunos autores han encontrado que en los países en transición, la descentralización no es un remedio para la corrupción.

Conclusiones

La literatura económica señala que el aumento en la corrupción, se asocia a la mayor complejidad de la economía y a la participación del gobierno, en particular en lo que se refiere a la regulación y controles a la actividad económica. Aunque los factores que contribuyen a la corrupción tienden a ser más comunes en las economías en transición.

La corrupción ocasiona disminuciones en la inversión, menores tasas de crecimiento del producto, distorsiones en la composición del gasto público y mayor desigualdad en el ingreso.

Aunque en los últimos años ha existido una mayor preocupación en la literatura de federalismo fiscal sobre el efecto de la descentralización en la corrupción, no se han obtenido resultados concluyentes. De acuerdo con lo anterior, la literatura señala que los factores que causan la corrupción son específicos a cada país, lo cual justifica la búsqueda de la relación entre la descentralización en México y la corrupción a nivel local en este país.

En México, el problema de la corrupción está muy arraigado, aunque no se distribuye en forma homogénea a través de sus 32 entidades federativas, las cuales presentan también a su interior diferentes niveles de descentralización fiscal. En dicho contexto, el presente trabajo buscó avanzar en ese sentido, al buscar determinar si una mayor descentralización está asociada a menor corrupción de los gobiernos locales en México.

Los resultados obtenidos, muestran cierta evidencia de que la mayor descentralización apoya el combate a la corrupción. De acuerdo con el modelo estimado mediante mínimos cuadrados en dos etapas, se obtuvo una relación negativa y significativa entre descentralización y corrupción.

El presente estudio aporta un punto de partida para continuar con la determinación sobre las causas de la corrupción, y presenta cierta evidencia (no concluyente) de la necesidad de reforzar el proceso de descentralización de México.

Referencias bibliográficas

- Ades, Alberto y Rafael Di Tella (1999). "Rents, Competition and Corruption", *American Economic Review*, vol. 89, num. 4, pp. 982-993.
- Aregional (2008). *Principales resultados del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal 2008*", 13 de mayo.
- Arikan, G. Gulsun (2004). "Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?", *International Tax and Public Finance*, num. 11, pp. 175-195.
- Arjona Ramírez, Luis (2005). "Accountability en México desde la Teoría Agente-Principal", México: Universidad Veracruzana.
- Bardhan, Pranab (1997). "Corruption and Development: a Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, vol. xxxv, num. 3, September, pp. 1320-1346.
- Bardhan, Pranab y Dilip Mookherjee (2005). "Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview", *Handbook of Economic Corruption*, Susan Rose-Ackerman, Edward Elgar (edits.).
- Becker, Gary (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, vol. 76, num. 2, pp. 169-217.
- Beck, Paul J. y Michael W. Maher (1986). "A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets", *Econ. Letters*, num. 20, pp. 1-5.
- Blanchard, O. y A. Shleifer (2000). "Federalism With and Without Political Centralization, China Versus Russia", Working Paper 00-15, Department of Economics, MIT.
- Busquets Sordo, Renato (2003). "Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal", tercer lugar del Premio Anual de Investigación sobre Corrupción en México 2003, organizado por la UNAM y la SFP.
- Cai, H. y D. Treisman (2004). "Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization and Public Policy", *American Economic Review*.
- Castillo, Arturo Del (2001). "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción", *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm. 2.

- De Mello, Luiz y Matias Barenstein (2001). "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis", IMF Working Paper WP/01/71, Washington D. C.: International Monetary Fund.
- Fisman, Raymond y Roberta Gatti (2002). "Decentralization and corruption: Evidence Across Countries", *Journal of Public Economics*, vol. 83 (3), pp. 325-345 (una versión anterior fue publicada como World Bank Policy Research Working Papers 2290).
- Fjeldstad, Odd-Helge (2003). "Decentralization and corruption. A review of the Literature". Utstein Anti-Corruption Resource Centre (U4), julio.
- Freille, Sebastian, M. Emranul Haque y Richard Kneller (2007). "Decentralisation, corruption and economic development", University of Nottingham, marzo.
- Gómez, Carlos Mario (2004). "El análisis económico de la corrupción", *Quórum*, núm. 10, España, pp. 127- 147.
- Gujarati, Damodar (2004). *Econometría*, México: McGraw-Hill, cuarta edición.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political order in changing societies*, New Haven: Yale U. Press, p. 386.
- Huther, Jeff y Anwar Sahah (1999). "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization", World Bank Working Paper 1894.
- ILPES (2003). "Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal", documento presentado en el XV Seminario de Política Fiscal, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero.
- Kaiser, André y Niels Ehlert (2006). "How and Why Do Political Institutions Matter? Federalism, Decentralization and Macro-Economic Performance in OECD Countries", documento preparado para la *First Max Planck Summer Conference on Economic Sociology and Political Economy*, Villa Vigoni, Lago di Como. Italy, julio.
- Lien, Donald H. D. (1986). "A Note on Competitive Bribery Games," *Econ. Letters*, num. 22, pp. 337-41.
- Mauro, Paolo (1995). "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, num. 3, agosto, pp 681-712.
- (1997). "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross Country Analysis" en *Corruption and the Global Economy*, Kimberly Ann Elliott (edits), Washington, D. C.: The Peterson Institute for International Economics.
- Murphy, Kevin, Andrei Shleifer y Robert Vishny (1991). "Allocation of Talent: Implications for Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, num. 2, may, pp 503-530.

- Nupia, Oskar (2007). "Decentralization, corruption and political accountability in developing countries", Documento CEDE, 2007-17, September, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Schenone, Osvaldo H. (2006). "Un enfoque económico de la corrupción", *Journal of Management for Value*, vol.1, núm. 2, September, Escuela de Negocios, Universidad Francisco Marroquín, Guatemala.
- Shah, Anwar (2007). "Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances", *Performance Accountability and Combating Corruption*, Anwar Shah (edit.), Washington, D. C.: The World Bank.
- Schedler, Andreas (1999). "Conceptualizing Accountability" en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Londres: Lynne Rienner Publishers: pp. 13–28.
- Shleifer, Andrei y Robert Vishny (1993). "Corruption" *Quarterly Journal of Economics*, 108, num. 3, August, p. 599.
- Soto Reyes Garmendia, Ernesto y Heriberto López Ortiz (2003). "Federalismo versus Descentralización", *Política y Cultura*, núm. 019, UAM–Xochimilco, México, pp.27-43.
- Tanzi, Vito (1998). "Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures", IMF Staff Papers, vol. 45, num. 4, December, International Monetary Fund.
- (2000). *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Treisman, Daniel (2000). "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", *Journal of Public Economics*, 76, 3 June, pp. 399-457.
- (2000b). "Decentralization and the Quality of Government", Department of Political Science, University of California, Los Angeles, November.
- Tommasi, M. y F. Weinschelbaum (1999). "A Principal-Agent Building Block for the Study of Decentralisation and Integration". Working Paper, Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Van Rijckegham, Caroline y Weder, Beatrice. (2001). "Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption, and by how much?", *Journal of Development Economics*, vol. 65, num. 2, pp. 507-331.
- World Bank (2004). *Mainstreaming Anticorruption Activities in World Bank Assistance: A Review of Progress since 1997*, Washington, D. C.
- Zarzosa Escobedo, José Antonio (1999). "El Federalismo y la coordinación fiscal en México", ponencia presentada en el congreso *Gobiernos Locales: El Futuro Político de México*, México 23 de septiembre de 1999.

Apéndice

Se estimó la ecuación (1), considerando como índice de descentralización, al número de municipios por cada 1,000 habitantes, por entidad federativa. Las demás variables permanecen iguales. Los resultados arrojados con esta medida son los siguientes, y corresponden a los logaritmos de las variables que es como se obtuvo el mejor ajuste.

Regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) variable dependiente: corrupción

<i>variables explicatorias</i>	<i>coeficiente</i>	<i>error estándar</i>	<i>"t"</i>	<i>probabilidad</i>
Constante	1.610561	2.483772	0.648434	0.5234
descentralización	-0.067582	0.077181	-0.875620	0.3907
PIBPC	-0.761755	0.305586	-2.492766	0.0207
etnia	0.058297	0.047753	1.220789	0.2351
escolaridad	2.653154	1.183857	2.241110	0.0354
área	0.073914	0.064286	1.149775	0.2626
salario	0.073866	0.197687	0.373653	0.7122
r-cuadrada	0.277692			
r-cuadrada ajustada	0.080699			
f-estadística	1.409652			
probabilidad (f)	0.255321			

En este caso también, el PIB per cápita y Nivel de Educación fueron las variables que resultaron significativas. El índice de descentralización tiene un signo negativo, lo que apoya la idea de que entre mayor es la descentralización menor es la corrupción, aunque no es significativo.