



**Centro de Estudios Sociológicos  
Doctorado en Ciencia Social con Especialidad en Sociología**

**Promoción XVII**

**La distorsión de la justicia en México:  
evidencia multinivel de la relación entre corrupción ministerial e  
impunidad**

**Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencia Social con  
especialidad en Sociología que presenta:**

**Horacio Ortiz Ríos**

**Director: Dr. Arturo Alvarado Mendoza**

**México, D.F.**

**Mayo 2021**

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Introducción.....  | 4  |
| Objetivo general.....  | 11 |
| Objetivos particulares.....  | 11 |
| Justificación.....   | 12 |
| Pregunta de investigación.....   | 12 |
| Hipótesis.....   | 12 |
| Estrategia metodológica.....   | 13 |
| I.    Un modelo analítico sobre la relación entre corrupción e impunidad.....                                      | 23 |
| 1.    Hacia una definición operativa de corrupción.....  | 27 |
| 2.    Factores asociados a la corrupción.....  | 33 |
| 3.    Un modelo analítico para el estudio de los actos de corrupción.....  | 34 |
| 4.    Discusiones conceptuales en torno a la impunidad.....  | 37 |
| 5.    La distorsión de las instituciones de procuración de justicia a partir de la<br>corrupción.....              | 42 |
| 6.    Una hipótesis de trabajo para el estudio de las relaciones propuestas.....                                   | 47 |
| II.   Construcción de los indicadores y análisis exploratorio.....   | 50 |
| 1.    Operacionalizando la corrupción en la procuración de justicia.....   | 51 |
| 2.    ¿Cómo se puede observar la impunidad en las entidades?.....  | 62 |
| 3.    Análisis exploratorio de la asociación entre corrupción e impunidad a nivel<br>de entidades federativas..... | 70 |
| 4.    Indicadores de nivel hogar.....  |    |

|   |     |
|---|-----|
| III. Análisis empírico mediante modelos estadísticos de la relación entre el nivel de corrupción y la eficacia de la procuración de justicia..... | 75  |
| 1. Dos estrategias metodológicas complementarias para la verificación de mecanismos.....  | 76  |
| 2. Patrones de asociación empírica a nivel agregado: los mecanismos generativos como mediación.....   | 77  |
| 3. La mediación de la no denuncia como mecanismo explicativo.....   | 85  |
| 4. Los indicadores de corrupción y denuncia a nivel individual.....   | 92  |
| Discusión y conclusiones.....   | 97  |
| Anexo metodológico.....   | 102 |
| Fuentes.....  | 104 |

## Introducción

En la Estrategia Nacional de Paz y Seguridad (ENPS) 2018-2024, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2019, la actual administración federal enlista los ejes prioritarios que definen su política de seguridad ciudadana. Este documento fue aprobado por el Senado de la República, y con él se pretende orientar la colaboración entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales.

El primer eje de actuación de la ENPS lleva por título “Erradicar la corrupción y reactivar la Procuración de Justicia”. Así, la primera prioridad del Gobierno de México en materia de seguridad ciudadana consiste en producir una cadena de efectos deseables que comienza por combatir las prácticas de corrupción entre las autoridades encargadas de la procuración de justicia y termina por reducir los niveles delictivos en general. Sin embargo, la ENPS no ahonda en los mecanismos generativos que vinculan un fenómeno con el otro, y por los que se considera que la acción propuesta tendría los resultados esperados. En este sentido, quedan en el aire las respuestas concretas a preguntas relevantes como ¿cuáles son los mecanismos que vinculan los niveles de corrupción en los estados con la efectividad del sistema de justicia?, ¿en qué parte del proceso de procuración de justicia se genera la impunidad que es atribuible a la corrupción?, y ¿cómo se puede caracterizar mejor la relación entre estos dos fenómenos?

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), publicada bienalmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la corrupción se ha convertido, junto con la inseguridad, en una de las principales preocupaciones de los mexicanos (INEGI, 2020). Según los resultados de esta encuesta para 2019, nueve de cada diez ciudadanos consideran que los actos de corrupción se dan de

manera frecuente o muy frecuente en el país, y son precisamente las autoridades de seguridad pública quienes presentan una mayor prevalencia de actos de corrupción.

La creciente relevancia pública de este problema ha ido acompañada de una creciente tematización en las ciencias sociales. En distintas disciplinas, la corrupción se ha convertido recientemente en un fenómeno que despierta gran interés. En la ciencia política, la economía y la antropología existen numerosos estudios que exploran las aristas de este complejo fenómeno, mas en la sociología aún no se le ha prestado suficiente atención. En el último número de *The Annual Review of Sociology*, revista dedicada a la difusión de las tendencias anuales en la investigación social, Heath, et al. (2016) argumentan en favor del potencial que guarda una aproximación sociológica en el estudio de la corrupción. Un análisis sociológico del fenómeno, sostienen los autores, permitiría ahondar en los mecanismos generativos de las regularidades empíricas descubiertas en el estudio de los niveles agregados de corrupción.

En la presente investigación se propone aprovechar este espacio de oportunidad en la investigación sociológica sobre la corrupción, específicamente en su relación con el proceso de procuración de justicia en México. Analíticamente, esta propuesta prevé afrontar dos retos principales: 1) el desarrollo de un marco conceptual que aproveche las herramientas teóricas que provee la sociología para especificar una “explicación basada en mecanismos” (Hedström y Swedberg, 1998) que permita vincular hipotéticamente el nivel de corrupción ministerial con los niveles resultantes de impunidad en las diversas instituciones gubernamentales de procuración de justicia en México; y 2) proponer una estrategia innovadora en el ámbito metodológico que permita definir un procedimiento concreto para verificar empíricamente los mecanismos hipotéticos definidos, de manera tal que los métodos empleados para la inferencia causal hagan justicia al nivel de detalle de la explicación propuesta. A continuación, se introducirán las estrategias que se proponen en esta investigación para afrontar ambos retos.

### ***Un marco conceptual sobre el vínculo entre corrupción e impunidad***

Si bien la estrategia que se plantea en esta investigación para desarrollar un marco conceptual pertinente se expondrá con detalle en el primer capítulo, en este espacio introductorio conviene hacer un breve delineado general de las herramientas que se proponen.

En primer lugar, cabe mencionar que la relación entre corrupción e impunidad puede formularse en al menos dos sentidos específicos. En un primer sentido, se puede estudiar cómo la medida en que los delitos sean efectivamente penados o no por el Estado termina por incidir en la incidencia de corrupción. En otras palabras, la relación entre corrupción e impunidad se puede plantear en parte como un vínculo causal que va de la impunidad a la corrupción. En sentido inverso, la relación entre corrupción e impunidad puede pensarse como la manera en que la corrupción genera distorsiones en el funcionamiento de las instituciones estatales de justicia, con lo que conduce a un aumento en la proporción de delitos que permanecen impunes. En el presente trabajo se plantea indagar en la segunda acepción de la relación entre corrupción e impunidad, para lo cual es necesario desarrollar un marco analítico con definiciones precisas de ambos fenómenos y sus relaciones.

En el primer sentido mencionado de la relación entre ambos fenómenos, el vínculo causal avanza de la impunidad a la corrupción. Una hipótesis común sobre esta relación es que, en la decisión de incurrir en un comportamiento delictivo, un individuo evalúa la probabilidad de ser perseguido y penado como parte de los costos de ese comportamiento (Becker, 1974). Esta hipótesis es una aplicación de una explicación más amplia que vincula el nivel delictivo de un lugar con la proporción de delitos que reciben castigo. En este mismo sentido, entre mayor sea la impunidad de los actos de corrupción en una sociedad, se espera que estos actos ocurran en mayor medida. Desde la perspectiva de los individuos que evalúan la posibilidad de incurrir en actos de corrupción, si disminuye la probabilidad de ser procesado por esos delitos, y dicha probabilidad pondera los costos percibidos que se le asocian, entonces el balance costo-beneficio se verá favorecido y aumentará la probabilidad de realizarlos. Esta hipótesis sirve de base en diversos estudios que exploran los factores asociados a la percepción de ser efectivamente penado por un acto de corrupción. Así se tiene, por ejemplo, el estudio de Fried, et al., (2010) en que se estima mediante un experimento de campo la manera en que la percepción de los agentes de tránsito acerca de la condición socioeconómica de los ciudadanos afecta la probabilidad de que les soliciten un soborno. Este estudio es especialmente relevante como antecedente para la presente investigación porque indaga también en los mecanismos específicos que conectan ambas variables: los agentes temen pedirle dinero a las personas de clase socioeconómica alta, ya que consideran que estos pueden usar sus conexiones para vengarse. Para retomar los

términos antes mencionados, una mayor probabilidad percibida de enfrentar consecuencias por sus actos se asocia a una reducción en la probabilidad de pedir sobornos.

La segunda formulación posible de la relación entre corrupción e impunidad es la que resulta de especial interés para la presente investigación. En términos generales, se trata de desarrollar una explicación sobre la relación causal que avanza de la corrupción hacia la impunidad. Sin embargo, para definir una hipótesis que avance en este sentido, es necesario desarrollar un modelo explicativo que profundice en las definiciones de corrupción e impunidad, con miras a desarrollar con mayor detalle los mecanismos generativos asociados a dicha relación. Esta necesidad se debe también a que esta relación hipotética ha sido menos explorada y, por lo tanto, no cuenta con un andamiaje conceptual ya asentado en la literatura.

En la literatura especializada sobre corrupción existen efectivamente estudios que, desde diversos enfoques, examinan las consecuencias que tiene este problema en distintos ámbitos de la vida pública. Estos estudios se han enfocado en la verificación de asociaciones empíricas generales que vinculan la corrupción con un repertorio creciente de variables de resultado en niveles de observación macro, en unidades analíticas agregadas, como países, ciudades, provincias o estados. Los esfuerzos más sistemáticos en este sentido se han realizado en la ciencia política y en la economía, con trabajos que parten de definiciones y marcos conceptuales compatibles. Algunos de estos trabajos han estudiado el efecto negativo de la corrupción sobre el crecimiento económico (Mauro, 1995), la legitimidad de las instituciones políticas (Anderson & Tverdova, 2003; Kääriäinen, 2007; Seligson, 2002) y el nivel de desigualdad (You & Khagram, 2005). Esta categoría de estudios comprende sobre todo investigaciones que plantean análisis transversales, o *cross-sectional*, que no indagan en las explicaciones intermedias que podrían vincular un fenómeno con otro. De acuerdo con Heath, et al. (2016), esta literatura ha dado lugar a una “carrera de variables” en donde lo que se busca es maximizar el rango de varianza explicado por los diversos factores asociados. El problema con esta dinámica es que para cualquier patrón estadístico de asociación que no cuente con un mecanismo generativo claro, pueden postularse mecanismos alternativos de explicaciones en competencia. En este sentido, las explicaciones que se proponen para dar cuenta de los patrones observados quedan al menos incompletas.

En atención al espacio de oportunidad que se ha identificado, el marco conceptual sobre la corrupción que se propone desarrollar en esta investigación resalta sus consecuencias

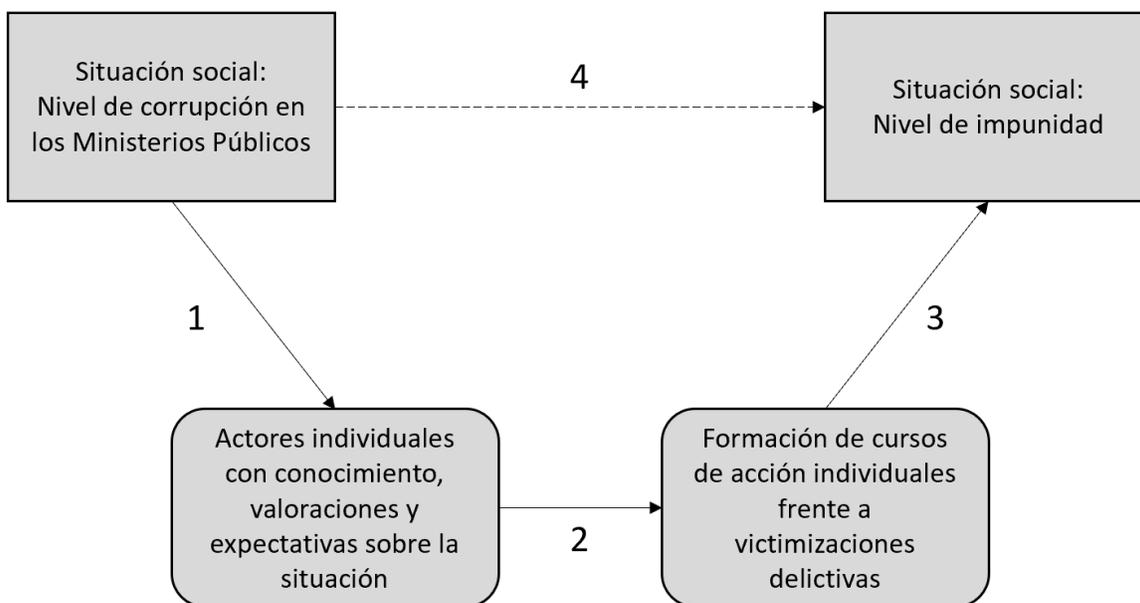
sobre el funcionamiento de las instituciones de la vida pública, dando cuenta de dichos efectos mediante mecanismos que consisten en “personas haciendo cosas”, es decir, explicaciones detalladas de los cursos de acción individuales que vinculan una situación social con la siguiente. Este enfoque que propone explicaciones basadas en mecanismos se ha desarrollado en las ciencias sociales bajo la etiqueta de “sociología analítica” (Kaidesoja, 2013). Desde esta perspectiva, los mecanismos sociales que se proponen como explicaciones que vinculan causalmente fenómenos colectivos, se construyen en tres etapas: 1) los mecanismos situacionales que especifican la manera en que los entornos sociales influyen en los esquemas cognitivos de los individuos, condicionando sus creencias, deseos, percepciones y expectativas; 2) los mecanismos de formación de la acción individual que describen cómo los sujetos eligen un curso de acción de su repertorio de vías posibles de comportamiento; y 3) los mecanismos transformativos que describen cómo las acciones individuales efectivamente realizadas se agregan y generan ciertas consecuencias deseadas y no deseadas, dando lugar a una nueva situación social (Van Bouwel, 2019). Esta cadena de “engranes” que constituyen una explicación detallada de los fenómenos sociales suele representarse gráficamente como un diagrama denominado “vaso de Coleman”, inspirado en el trabajo de James Coleman (1986). En la Figura 1 se presenta la aplicación de esta estrategia explicativa para el caso que nos ocupa.

La relación causal que se propone examinar parte de una situación social específica: un nivel dado de prevalencia de actos de corrupción entre las autoridades encargadas de procurar justicia, es decir, de recibir denuncias penales por parte de las víctimas de algún delito, investigar los hechos delictivos, y recabar y sistematizar evidencia suficiente para presentar el caso frente a un juez. La primera y más general relación que se puede plantear corresponde entonces a la línea 4 de la Figura 1: la hipótesis de que, en el nivel agregado de análisis, las variaciones en el nivel de corrupción de las autoridades ministeriales producen consecuencias verificables sobre la medida en que las victimizaciones delictivas quedan impunes. En otras palabras, se puede plantear una hipótesis que vincule, en términos muy generales, los niveles de corrupción en las autoridades estatales de procuración de justicia con los niveles estatales de impunidad. Este planteamiento se correspondería con el tipo de estudios *cross-sectional* que se discutió previamente, y da lugar a una primera estrategia de investigación: la verificación empírica de los patrones de asociación estadísticos entre las

variables de interés observadas al nivel de las entidades federativas del país. En este punto conviene hacer una primera aclaración: el nivel pertinente de análisis para el caso mexicano lo constituyen las entidades federativas, los estados de la República, ya que por ley corresponde a las autoridades de este nivel la investigación de los delitos del fuero común, mismos que constituyen la inmensa mayoría de las victimizaciones delictivas en el país. En este sentido, los delitos de fuero federal quedan fuera del foco de la investigación propuesta.

Esta primera hipótesis de carácter general sobre la relación entre corrupción e impunidad se constituye como un primer paso necesario para verificar, en principio, que existan los patrones de asociación más amplios que resultan de la relación propuesta. Sin embargo, el núcleo de la estrategia de investigación que se propone consiste en indagar con mayor detalle en los mecanismos explicativos que vinculan causalmente estas observaciones agregadas. Esto implica, desde una perspectiva propiamente sociológica, desarrollar conceptualmente las relaciones 1, 2 y 3 del diagrama.

Figura 1. Esquema analítico para la definición del marco teórico de la investigación



Fuente: elaboración propia.

La relación indicada en el diagrama con el número uno se corresponde con un mecanismo de tipo situacional. Esto significa que el desarrollo conceptual correspondiente

debe especificar la manera en que el contexto de corrupción ministerial en el que se sitúan los actores individuales termina por condicionar sus percepciones y expectativas sobre el quehacer de las autoridades ante las victimizaciones delictivas que sufre la ciudadanía. Las herramientas teóricas que se emplean en la presente investigación respecto de esta relación se enmarcan en la noción de comportamiento contingente. Estas herramientas caracterizan la manera en que un ciudadano define sus expectativas sobre el desempeño de las autoridades a partir de su percepción sobre el nivel de generalización de los actos de corrupción en su entorno (Fisman y Golden, 2017).

La segunda relación del diagrama es un mecanismo de definición del curso de acción de los individuos. El tipo de desarrollo teórico pertinente para definir dicho mecanismo es uno que especifique la manera en que los individuos emplean sus conocimientos prácticos y socialmente adquiridos sobre las autoridades de justicia para decidir sobre distintos caminos de acción que se abren ante una victimización delictiva: el individuo debe decidir si denunciar o no el hecho ante las autoridades, considerando en su decisión la posibilidad de que deba pagar un soborno para que la investigación avance. También la ciudadanía puede inclinarse por otras vías de acción como la puesta en práctica de mecanismos alternativos de procuración de justicia, venganza, o aseguramiento para el futuro. Para este punto del desarrollo teórico se hace uso de un modelo analítico que combina nociones de los diversos marcos conceptuales sobre corrupción que se han desarrollado en economía y en ciencia política, con otros desarrollos propiamente sociológicos.

Finalmente, el mecanismo transformativo, que en la Figura 1 corresponde a la línea tres, se abordó mediante un desarrollo teórico que define la generación de equilibrios colectivos a partir de la toma de decisiones individuales (Fisman y Golden, 2017). Este andamiaje conceptual identifica dos posibles equilibrios colectivos que se producen a partir de las percepciones de corrupción de la ciudadanía y sus decisiones sobre denunciar o no sus victimizaciones. En el primer escenario, en una sociedad con un nivel esperado de corrupción tal que la utilidad de los sobornos es mayor a la utilidad del comportamiento honesto, las personas tenderán a involucrarse en cada vez más corrupción. Por el contrario, aquellos entornos en que el nivel esperado de corrupción es tal que la utilidad de ser honesto resulta mayor a la utilidad de pagar sobornos, tenderán a tener cada vez menos comportamiento corrupto.

A partir de esta estrategia general, se propone desarrollar un marco analítico pertinente para explicar la manera en que los actos de corrupción distorsionan el funcionamiento de distintas instituciones económicas y políticas, mediante la generación de equilibrios en el comportamiento agregado de los individuos. La propuesta de investigación consiste entonces en aprovechar el potencial explicativo de estos modelos para estudiar la manera en que la corrupción distorsiona el funcionamiento de las instituciones estatales de justicia, generando como resultado un aumento en la impunidad.

Finalmente, una lección que se debe recalcar en este punto es que cualquier inferencia causal entre impunidad y corrupción debe considerar que la relación entre ambos fenómenos es posiblemente de doble sentido. En las estrategias metodológicas que se discutirán más adelante se considera esta posibilidad de causalidad mutua, y la necesidad de emplear métodos adecuados de inferencia causal ajustados ante esta problemática.

El planteamiento desarrollado hasta este punto puede sintetizarse en los siguientes apartados correspondientes a los objetivos, justificación, pregunta guía e hipótesis de la investigación.

### ***Objetivo general***

Estudiar los patrones generales y los mecanismos específicos que configuran la relación entre corrupción e impunidad en México, de manera que se cuente con una explicación precisa y verificada empíricamente acerca del impacto que tiene la corrupción en el sistema judicial sobre la procuración de justicia.

### ***Objetivos particulares***

- Definir un modelo teórico sobre el fenómeno de la corrupción y su impacto sobre la impunidad que aproveche el desarrollo conceptual existente y lo complemente con ideas propiamente sociológicas sobre los mecanismos generadores de la relación de interés.
- Desarrollar una estrategia metodológica basada en técnicas de inferencia causal adecuadas que permitan hacer estimaciones insesgadas sobre el impacto de la corrupción judicial sobre la impunidad.

### ***Justificación***

El estudio del vínculo entre corrupción e impunidad se presenta hoy en día como relevante en distintos ámbitos. En el ámbito académico, un abordaje sociológico al estudio de la corrupción puede proveer las herramientas conceptuales necesarias para detallar las explicaciones que vinculan este problema con sus consecuencias en el funcionamiento de las instituciones públicas. Esta propuesta puede vincularse además con una innovación metodológica que consiste en definir una vía para verificar empíricamente los mecanismos específicos que sostienen patrones de asociación más generales.

Por otra parte, hoy en día es especialmente relevante clarificar el vínculo que puede existir entre el combate a la corrupción y la reducción de la impunidad, pues es precisamente esta relación la que se plantea como primera línea de acción en la Estrategia Nacional de Paz y Seguridad de la administración federal en México. Un estudio como el que se plantea puede contribuir a un mejor entendimiento de los procesos que implica dicha relación.

### ***Pregunta de investigación***

¿Cuáles son los mecanismos mediante los cuales el nivel de corrupción en las instituciones estatales de procuración de justicia termina por afectar la medida en que los delitos son efectivamente perseguidos y penados por el Estado?

### ***Hipótesis***

La corrupción genera impunidad en al menos dos maneras distintas, una directa y otra indirecta. La directa refiere a los casos de corrupción ministerial en los que una persona que victimizó a otra se convierte en un cliente que compra la colaboración de los agentes encargados de su persecución. Estos agentes pueden ser desde el policía que le detuvo, los agentes ministeriales encargados de la recepción de la denuncia y la investigación. Como resultado de este tipo de prácticas corruptas, una proporción de las victimizaciones quedan impunes, es decir, quedan definitivamente deslindadas de cualquier procedimiento penal. Sin embargo, siguiendo el modelo conceptual desarrollado, la corrupción también puede afectar de manera indirecta la administración de justicia, con consecuencias incluso más importantes que las directas.

Las afectaciones indirectas se dan por las distorsiones que genera un nivel alto de corrupción sobre el funcionamiento de las instituciones estatales de procuración de justicia. En la procuración de justicia se dan dos fenómenos: en primer lugar, una percepción de corrupción generalizada desinhibe la denuncia de victimizaciones, con lo que se aumenta la proporción de victimarios libres de proceso penal. Por otra parte, los funcionarios encargados de la investigación de los casos que sí fueron denunciados desarrollan la expectativa de recibir sobornos, por lo que se desincentiva la investigación de los casos de víctimas que no pagan. En esta situación de corrupción generalizada se desdibuja la distinción entre pago de sobornos y extorsión, pues, aunque los agentes no exigen un pago, quienes no lo hacen no verán resultados.

La relación continuada en el tiempo entre agente y clientes potenciales existe sólo en ciertos momentos del proceso de procuración e impartición de justicia. En estos momentos es en los que se espera una mayor prevalencia de comportamientos corruptos.

Finalmente, la noción de diferencial de poder lleva a plantear de manera hipotética que los distintos efectos que tiene la corrupción sobre la administración de justicia no son constantes, sino que difiere según el nivel de ingreso de las personas. Así, la inhibición de la denuncia por expectativa de corrupción, la dependencia de la investigación al pago de sobornos y en general las prácticas de corrupción judicial, impiden el acceso a la justicia penal de manera más marcada para las personas de menor ingreso.

### ***Estrategia metodológica***

En el presente estudio se plantea desarrollar una estrategia metodológica en dos niveles de observación, que a su vez se corresponden con dos momentos en el análisis. En primer lugar, se plantea la definición y construcción de una serie de indicadores sobre corrupción e impunidad a nivel de las entidades federativas del país, aprovechando información públicamente disponible. Este nivel de análisis resulta pertinente ya que la actividad ministerial del país está descentralizada a los gobiernos locales, de manera que cada entidad federativa cuenta con una Fiscalía General o Procuraduría General de Justicia encargada de la persecución de los delitos. En este primer nivel de análisis resulta de interés la verificación de las relaciones planteadas hipotéticamente a partir de la identificación de patrones de asociación empírica entre los indicadores de las entidades. Una ventaja que plantea este nivel

de análisis consiste en la posibilidad de contar con múltiples observaciones a lo largo del tiempo para cada entidad federativa, en la medida en que la información estadística lo permita. Esto permitiría incluir una lógica temporal en el análisis de este nivel. Sin embargo, a lo largo del planteamiento de este proyecto se ha hecho énfasis en la identificación de los mecanismos específicos que subyacen a los patrones más generales de asociación empírica. En este sentido, se plantea un segundo momento del análisis en que se descienda en el nivel de agregación de las observaciones para verificar los mecanismos que se han planteado hipotéticamente. Concretamente, para este segundo momento del análisis se propone hacer uso de encuestas nacionales para poner a prueba si efectivamente las expectativas de corrupción colectivas se traducen en percepciones de corrupción a nivel individual que terminan por afectar la propensión de la denuncia de las personas que son victimizadas. A continuación, se presentan las discusiones y alguna propuesta en torno a la observación de los fenómenos de corrupción e impunidad, respectivamente. Finalmente se presenta una propuesta de análisis para las observaciones en el nivel individual.

### ***¿Cómo se puede observar la corrupción en las entidades?***

La naturaleza clandestina de los actos de corrupción tiene como consecuencia que las mediciones de este fenómeno sean inevitablemente problemáticas. Como respuesta ante este obstáculo, en los estudios sobre corrupción se ha propuesto una amplia gama de métodos de investigación. Un lugar destacado lo ocupan los estudios *cross-national* que emplean bases de datos sobre un gran número de países del mundo, incluyendo diversos indicadores sobre los niveles nacionales de corrupción. Las medidas más utilizadas en este tipo de estudios pueden clasificarse en dos tipos: indicadores de percepción e indicadores de victimización. Respecto de los indicadores de percepción cabe hacer una distinción adicional. Existen índices basados en opiniones de expertos, que se estandarizan en índices agregados de uso muy difundido en el ámbito político, como el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional. Pese a su popularidad, la opacidad en la construcción de estos indicadores merma su utilidad en la investigación social, ya que obstaculiza su interpretación. Por otra parte, existen indicadores de percepción basados en encuestas al público general (Global Corruption Barometer de TI, o World Values Survey). El problema con estos datos es que sólo algunos se producen de manera sistemática, o lo hacen con

muestras muy pequeñas. Además, la equivalencia de los significados contenidos en las preguntas puede ser cuestionada. En general, a los indicadores de percepción se les ha criticado que no guardan suficiente relación con el mundo de la actividad de las personas; es decir, que las opiniones que expresan deben ser consideradas sólo como tales, y no como un reflejo de lo que sucede en sus vidas de manera cotidiana (Heath et al., 2016). Para hacer frente a este reto se han desarrollado datos a manera de las encuestas de victimización que se desarrollaron en criminología. Existen encuestas de victimización de la corrupción que preguntan por las experiencias de los individuos con los sobornos, como el GCB, la International Crime Victim Survey, o World Bank Enterprise Survey (Seligson, 2006).

Además del uso de encuestas, es posible emplear otro tipo de datos como indicadores de corrupción. Así, por ejemplo, se puede usar la información producida por los sistemas de justicia, como el registro de denuncias, investigaciones y sentencias sobre actos de corrupción. Una crítica común a estos datos es, sin embargo, que reflejan la actuación de las agencias de impartición de justicia en vez de la incidencia real del fenómeno. En la presente investigación este tipo de información resulta más relevante como indicadores de impunidad.

Por último, existe una ventana de oportunidad para la aplicación de métodos experimentales en el estudio de la corrupción. Los experimentos naturales y de campo de plantean desde hacer algún tiempo como el estándar dorado para detectar casualidad (Heath et al., 2016), y ha sido empleado de manera escasa en el estudio de la corrupción. Se ha empleado el método experimental, por ejemplo, para identificar el vínculo entre corrupción y desigualdad (Fried, Lagunes, & Venkataramani, 2010), como parte de una estrategia multimétodo más amplia.

En el caso mexicano existen escasas fuentes de información sobre el problema de la corrupción a nivel subnacional. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ha generado información sobre la percepción de corrupción entre los ciudadanos mediante la aplicación de al menos dos encuestas sistemáticas en hogares, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad (ENVIPE). En estas encuestas, representativas a nivel nacional, en entidades federativas y en áreas metropolitanas selectas, se pregunta a los encuestados sobre su evaluación de corrupción respecto de distintas autoridades. Sin embargo, pese a ser una encuesta de victimización, en la ENVIPE no se incluyen preguntas sobre victimización

o experiencias de los ciudadanos con el pago de sobornos u otros tipos de corrupción, dejando un espacio de oportunidad para la generación y aprovechamiento de dicha información.

Una manera en que se puede aprovechar el potencial de esta información para analizar el fenómeno de la corrupción en México es procesarla para generar indicadores a nivel subnacional que permitan identificar tendencias espaciales y longitudinales del problema. En el presente proyecto por lo tanto se propone la construcción de indicadores sobre percepción de corrupción a nivel de las entidades federativas. Estos indicadores pueden ser anuales para el periodo 2011-2018, periodo que cubre la encuesta de mayor extensión (ENVIPE). Examinando el cuestionario de dicha encuesta se propone la agrupación de las preguntas sobre percepción de corrupción en tres indicadores, según el tipo de autoridad de referencia. Retomando la idea elaborada previamente sobre la corrupción específica al proceso de procuración e impartición de justicia penal se proponen los siguientes indicadores, como el porcentaje de la población en cada año y entidad que considera corruptas a: autoridades de procuración de justicia (ministerios públicos, fiscalías y procuradurías), autoridades de seguridad pública (tres niveles de la policía), autoridades de impartición de justicia (jueces).

El argumento de trasfondo para el empleo de esta información como indicadores de corrupción en México es que las variaciones en los valores de percepción de corrupción en las distintas autoridades entre entidades y a lo largo del tiempo, se corresponden efectivamente con variaciones en la prevalencia de la corrupción. Este argumento se refuerza con evidencia correlacional entre ese tipo de información y otros indicadores de corrupción, como las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación (Cardona, Ortiz, & Vázquez, 2018). Una ventaja de este tipo de indicadores consiste en su sistematicidad y su extensión, lo que permitirá hacer una primera aproximación a las regularidades empíricas que vinculan distintos niveles de corrupción en la justicia con sus consecuencias en el funcionamiento de las instituciones estatales.

### ***¿Cómo se puede observar la impunidad en las entidades?***

La medición más utilizada como indicador de impunidad es la proporción que representan los delitos resueltos respecto del total de delitos cometidos. Sobre este indicador, sin embargo, se pueden plantear una serie de problemas a discutir, que implican tomar decisiones para llegar a una propuesta sobre la medición de la impunidad. En primer lugar, este tipo de

indicadores dan por hecho que sentenciar a personas por un delito es un avance contra la impunidad. En un sistema de justicia que funciona respetando los derechos de acceso a la justicia y debido proceso, esto puede ser así. Sin embargo, en los sistemas de justicia donde la tortura es una práctica generalizada y, por ende, se tienen graves problemas de respeto al derecho de debido proceso, el hecho de que una persona sea sentenciada no necesariamente supone un avance al combate a la impunidad; y la liberación de un procesado no supone el mantenimiento de la impunidad, sino que podría ser precisamente todo lo contrario.

Otra discusión relevante consiste en contestar la siguiente pregunta: ¿a partir de qué momento lo consideramos?, ¿la comisión del hecho delictivo, la denuncia ante un órgano gubernamental, la apertura de una averiguación previa? La disputa se observa en el siguiente cuadro.

Figura 2. Momentos del proceso de administración de justicia



Fuente: Elaboración propia.

El posicionamiento en alguna de las conexiones específicas de este proceso de procuración e impartición de justicia tiene como consecuencia la visibilización de unos fenómenos sobre otros, además de la variación en los indicadores. Si el posicionamiento se da en la pérdida de casos que sucede en el transcurso que va de la victimización a la ausencia de denuncia, estaremos frente a la falta de confianza en las instituciones de justicia, esto en el marco de la distorsión a sus funciones que provoca la corrupción. Si por otra parte la decisión fuera posicionarse en el transcurso que va de la presentación de la denuncia al ejercicio de la acción penal y la consignación frente a un juez, entonces la impunidad se presenta como un problema de eficacia de las pesquisas del Ministerio Público. Por último, si se centra la atención en la pérdida de casos que van desde el ejercicio de la acción penal a la emisión de la sentencia y la ejecución de la condena, el énfasis del análisis estaría en el quehacer del poder judicial.

Considerando estas discusiones, la información más completa que permite la construcción de este tipo de indicadores se encuentra en la Encuesta Nacional de

Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). A diferencia de la información que provee sobre percepción de corrupción, cada edición da cuenta de las experiencias de victimización del año previo. En específico hay una serie de indicadores que permiten mirar la impunidad, los centrados en las víctimas del delito. La lógica es la siguiente: una vez que la persona encuestada afirma haber sido víctima del delito, se realizan una serie de preguntas sobre el desarrollo posterior de eventos como denuncia, apertura de investigación y resultado de la misma.

A partir de esta información se propone la construcción de distintos indicadores para cada entidad federativa del país, con una observación por año para el periodo 2010-2019. Estos indicadores consisten en la proporción de las victimizaciones captadas por la ENVIPE que permanecieron en la impunidad, con distintas variaciones sobre los momentos del fenómeno que son captados. El primer indicador y el más general consiste en la proporción del total de las victimizaciones que no siguen en curso y no alcanzaron a generar un resultado de investigación (se otorgó el perdón, recuperó sus bienes, hubo reparación del daño o se consignó ante un juez). En sentido inverso, esto significa que las únicas victimizaciones que no quedaron en la impunidad son aquellas que fueron denunciadas, que generaron una investigación y en las que dicha investigación sigue en curso o llegó a algún resultado. En correspondencia con el gráfico previo, se trata de la proporción de victimizaciones que sobreviven desde el momento 1 hasta el 3. Esta misma proporción se puede calcular con dos variaciones, una que tome como base no el total de delitos sino el total de denuncias y otra cuya base sea el total de investigaciones. Estos tres indicadores, que podemos llamar impunidad en delitos, impunidad en denuncias e impunidad en investigaciones, arrojan resultados muy distintos, pues reflejan momentos diferentes del complejo problema de la impunidad. En general, conforme se avanza en el proceso de administración de justicia, la proporción de delitos que quedan en impunidad decrece; es decir, que la impunidad es menor entre los delitos que sí son denunciados, y ésta a su vez es menor entre los delitos que son efectivamente investigados. Es importante aclarar que la ENVIPE no provee información sobre victimizaciones que hayan terminado en sentencias de jueces, ya que se pregunta por el año previo, y generalmente no ha pasado suficiente tiempo para llegar a la impartición de justicia. Por lo tanto, el último momento del proceso no se ve reflejado en estos indicadores.

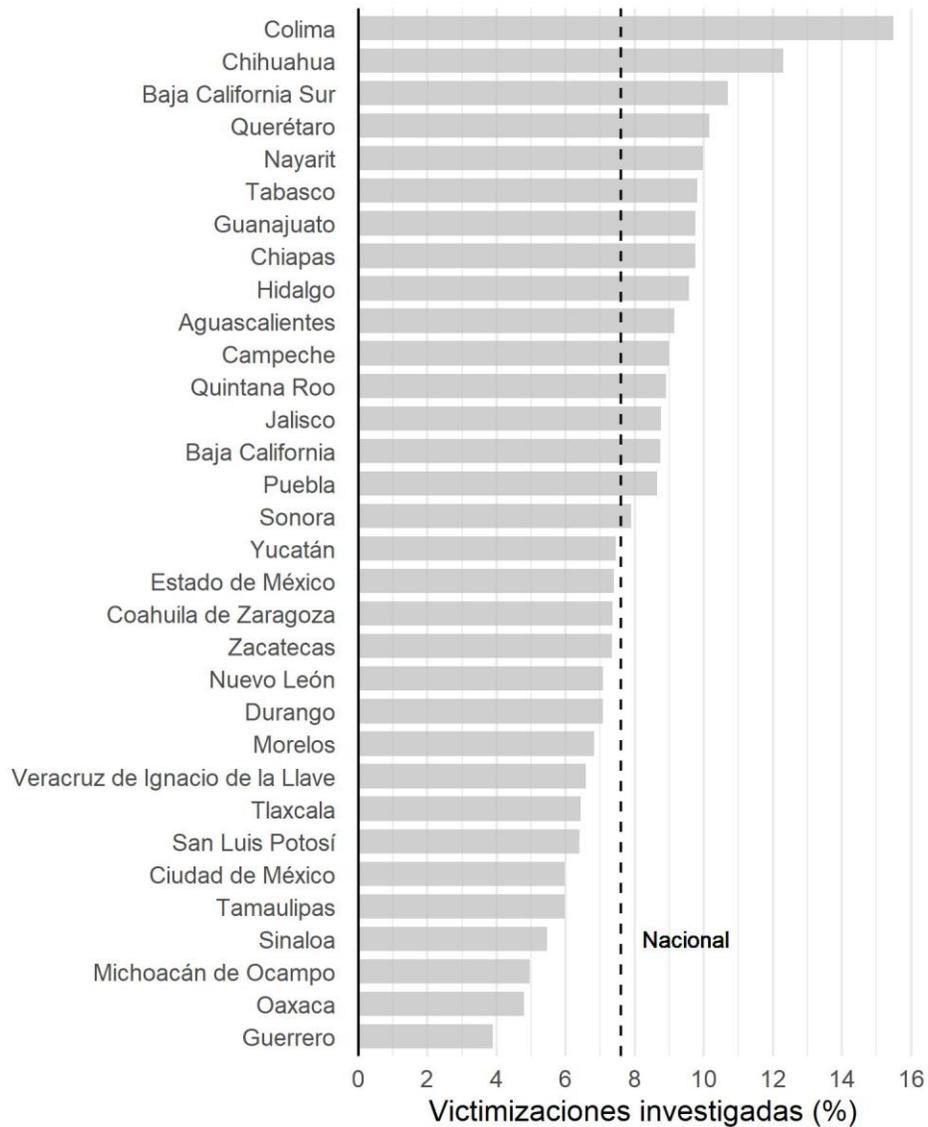
A estos indicadores se pueden sumar algunos otros que reflejan aspectos complementarios del fenómeno. Uno de ellos es la cifra negra, entendida como la proporción de delitos que no son denunciados. Se trata de un comparativo entre la proporción de victimizaciones que sobreviven del momento 1 al momento 2, y que no está reflejado directamente en los indicadores previos. En este mismo sentido se podría construir un indicador de la proporción de denuncias que son recibidas por el ministerio público que efectivamente generan una averiguación previa.

Un primer ejemplo del carácter de esta información puede verse en el primer indicador: la proporción del total de delitos que efectivamente dan lugar a una investigación por parte de las autoridades de procuración de justicia. Con la información e la edición 2020 de la ENVIPE se tiene que a nivel nacional sólo 8% de las investigaciones son denunciadas ante el Ministerio Público y efectivamente dan lugar a una investigación.

Como se observa en la Figura 3, todas las entidades federativas se encuentran en un rango inferior al 16%, es decir que, de cada 100 delitos, 84 quedan impunes y sólo en 16 se da alguna de las siguientes situaciones: otorgar el perdón, seguir en trámite, recuperar los bienes, lograr la reparación del daño, poner a disposición del juez a un detenido u otra cosa. El estado peor ubicado es Guerrero, en donde menos de 4% de las victimizaciones dan lugar a una investigación. A Guerrero le siguen Oaxaca, Michoacán y Sinaloa. Las entidades mejor posicionadas son Chihuahua (15%), Colima (12%) y Baja California Sur (11%). Sobre esta información cabe hacer dos aclaraciones. La primera es que, si bien se trata de un rango de variación relativamente reducido, esto no significa que las variaciones existentes deban ser descartadas. Para ilustrar este argumento basta con mencionar que en la entidad con menor impunidad hay una probabilidad cuatro veces mayor de que un delito permanezca en el proceso de administración de justicia que en aquella con mayor impunidad. En segundo lugar, variaciones en un rango relativamente corto no significa que sea imposible estimar su relación con indicadores de otros fenómenos. En última instancia, su potencial para el análisis estadístico depende de la cantidad de observaciones que se tengan. Dado que la encuesta en cuestión cuenta ya con nueve ediciones, es muy probable que la información disponible sea suficiente para estimar el efecto de interés pese a la aparentemente baja variación.

Figura 3.

Porcentaje victimizaciones que dieron lugar a una investigación, por entidad en 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2020 (INEGI).

***Dos estrategias complementarias para el estudio de la relación entre corrupción e impunidad: una propuesta multinivel***

La estrategia metodológica que se propone para este estudio consiste en desarrollar de manera complementaria dos estrategias de análisis. En primer lugar, se propone identificar la información sistemática existente que pueda construirse como un indicador de la corrupción

y la impunidad en el país a nivel de las entidades federativas. Para este fin se han propuesto ya una serie de indicadores para cada fenómeno, cuya relación empírica puede ser examinada mediante el uso de distintas técnicas de modelación y análisis estadístico. Sin embargo, las regularidades empíricas que puedan emerger de este primer análisis están sujetas a las limitaciones propias de la información empleada. Una de las limitaciones más importantes es que, aunque permite verificar en cierta medida las asociaciones empíricas que se corresponden a las relaciones conceptuales planteadas, sólo permiten explorar los patrones generales de asociación en los niveles más agregados de observación. Por lo tanto, estos indicadores no brindan evidencia sobre los mecanismos generativos de las relaciones empíricas que se puedan identificar. Para esto se requeriría desagregar las unidades de análisis hacia unidades menores, de manera que se pueda verificar su comportamiento y explorar qué procesos subyacen a las regularidades observadas.

En el caso que nos ocupa, el mecanismo propuesto a partir del modelo teórico desarrollado es que la corrupción afecta de manera indirecta la efectiva procuración de justicia debido a que se constituye un equilibrio de corrupción generalizada en el que cada individuo espera que todos los demás incurran en transacciones corruptas. Esta expectativa generalizada distorsiona el funcionamiento de las instituciones de justicia, pues hace depender su funcionamiento de la expectativa compartida por agentes y ciudadanos de que para obtener justicia se deben pagar sobornos. De esta manera, si una persona comparte la percepción de corrupción en los Ministerios Públicos y demás autoridades del sistema de justicia, se puede esperar que baje su propensión a denunciar, pues el costo de hacerlo se ve incrementado por la necesidad de considerar el pago de sobornos. En resumen, la percepción de corrupción inhibe la denuncia ciudadana de victimizaciones y se constituye así como mecanismo generativo de las asociaciones empíricas entre impunidad y corrupción que puedan observarse en niveles superiores de agregación.

Esta estrategia tiene la doble ventaja de visibilizar el mecanismo generativo de la relación de interés al tiempo que aprovecha información disponible en la ENVIPE, que en su última edición estuvo conformada por 91,541 encuestas individuales. Cada una de estas observaciones provee información pertinente para el análisis propuesto: experiencias de victimización, interacciones con los Ministerios Públicos, así como confianza y percepción de corrupción respecto de las distintas autoridades del sistema de justicia.

Para cerrar esta introducción, conviene adelantar la estructura del contenido que se abordará en los capítulos subsiguientes. En el capítulo primero se presenta y desarrolla el primer reto de la investigación: un desarrollo conceptual que detalle los distintos tipos de mecanismos involucrados en la relación causal que va de la corrupción a la impunidad. En el segundo capítulo se procede a la tarea de operacionalizar los conceptos involucrados en la hipótesis que se deriva del marco teórico, así como a detallar la labor de construcción de los indicadores. En el tercer capítulo se ejecuta la estrategia metodológica anunciada en sus dos vías complementarias: la verificación empírica de los patrones de asociación generales entre los fenómenos en cuestión, y la examinación a detalle de la evidencia sobre los mecanismos generativos que se proponen. Estos resultados dan lugar, finalmente, a una discusión sobre los alcances y limitaciones de la evidencia producida, así como a las vías de investigación que se derivan de este trabajo para estudios futuros.

## Capítulo I

### Un modelo analítico sobre la relación entre corrupción e impunidad

La corrupción es un problema central en las democracias actuales, pues pone en riesgo la publicidad misma de las instituciones estatales. Cuando un agente encomendado para administrar los bienes públicos abusa de su posición para obtener un beneficio privado no sólo causa una afectación directa a los recursos compartidos, sino que distorsiona el funcionamiento de las instituciones que lo administran. Según North (1993, p. 14), las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria; el diseño y mantenimiento de un contexto institucional es importante porque orienta la interacción entre los individuos hacia un entorno democrático. En este sentido, la distorsión del funcionamiento de las instituciones estatales en contextos caracterizados por altos niveles de corrupción pone en riesgo los principios democráticos que orientan la convivencia. Sin embargo, el análisis de este problema implica dificultades teóricas significativas que derivan de la necesidad de sistematizar los supuestos de base sobre los individuos y su interacción política, así como sus implicaciones lógicas.

La primera tarea en el desarrollo de la investigación social consiste en definir de manera exhaustiva el marco analítico a partir del cual se abordarán los fenómenos de interés para la investigación y sus relaciones. Este marco debe incluir por una parte las definiciones conceptuales de los términos planteados en el problema de investigación, de tal manera que se distingan claramente las manifestaciones que se busca explicar de aquellas que exceden al estudio. Sin embargo, el marco analítico debe abarcar también las conexiones teóricas entre los conceptos definidos, así como las cadenas argumentativas que vinculan claramente a un fenómeno con el otro. Es precisamente en el terreno de las conexiones teóricas específicas

en donde se encuentra la dimensión explicativa de la sociología. En otras palabras, el marco analítico debe especificar el mecanismo social que está en operación, entendido como la constelación de entidades y actividades que están vinculadas entre sí de manera tal que producen regularmente un resultado particular (Hedström, 2005: p. 11).

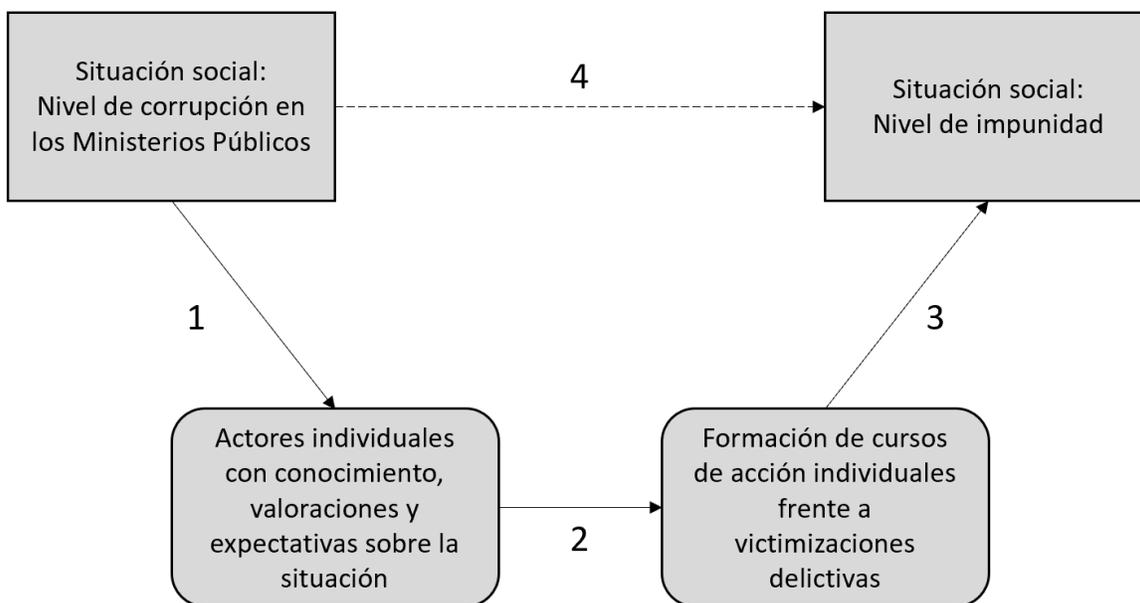
En atención al espacio de oportunidad que se ha identificado, el marco conceptual sobre la corrupción que se propone desarrollar en esta investigación resalta sus consecuencias sobre el funcionamiento de las instituciones de la vida pública, dando cuenta de dichos efectos mediante mecanismos que consisten en “personas haciendo cosas”, es decir, explicaciones detalladas de los cursos de acción individuales que vinculan una situación social con la siguiente. Este enfoque que propone explicaciones basadas en mecanismos se ha desarrollado en las ciencias sociales bajo la etiqueta de “sociología analítica” (Kaidesoja, 2013). Desde esta perspectiva, los mecanismos sociales que se proponen como explicaciones que vinculan causalmente fenómenos colectivos, se construyen en tres etapas: 1) los mecanismos situacionales que especifican la manera en que los entornos sociales influyen en los esquemas cognitivos de los individuos, condicionando sus creencias, deseos, percepciones y expectativas; 2) los mecanismos de formación de la acción individual que describen cómo los sujetos eligen un curso de acción de su repertorio de vías posibles de comportamiento; y 3) los mecanismos transformativos que describen cómo las acciones individuales efectivamente realizadas se agregan y generan ciertas consecuencias deseadas y no deseadas, dando lugar a una nueva situación social (Van Bouwel, 2019). Esta cadena de “engranes” que constituyen una explicación detallada de los fenómenos sociales suele representarse gráficamente como un diagrama denominado “vaso de Coleman”, inspirado en el trabajo de James Coleman (1986). En la Figura 1 se presenta la aplicación de esta estrategia explicativa para el caso que nos ocupa.

La relación causal que se propone examinar parte de una situación social específica: un nivel dado de prevalencia de actos de corrupción entre las autoridades encargadas de procurar justicia, es decir, de recibir denuncias penales por parte de las víctimas de algún delito, investigar los hechos delictivos, y recabar y sistematizar evidencia suficiente para presentar el caso frente a un juez. La primera y más general relación que se puede plantear corresponde entonces a la línea 4 de la Figura 1: la hipótesis de que, en el nivel agregado de análisis, las variaciones en el nivel de corrupción de las autoridades ministeriales producen

consecuencias verificables sobre la medida en que las victimizaciones delictivas quedan impunes. En otras palabras, se puede plantear una hipótesis que vincule, en términos muy generales, los niveles de corrupción en las autoridades estatales de procuración de justicia con los niveles estatales de impunidad. Este planteamiento se correspondería con el tipo de estudios *cross-sectional* que se discutió previamente, y da lugar a una primera estrategia de investigación: la verificación empírica de los patrones de asociación estadísticos entre las variables de interés observadas al nivel de las entidades federativas del país. En este punto conviene hacer una primera aclaración: el nivel pertinente de análisis para el caso mexicano lo constituyen las entidades federativas, los estados de la República, ya que por ley corresponde a las autoridades de este nivel la investigación de los delitos del fuero común, mismos que constituyen la inmensa mayoría de las victimizaciones delictivas en el país. En este sentido, los delitos de fuero federal quedan fuera del foco de la investigación propuesta.

Esta primera hipótesis de carácter general sobre la relación entre corrupción e impunidad se constituye como un primer paso necesario para verificar, en principio, que existan los patrones de asociación más amplios que resultan de la relación propuesta. Sin embargo, el núcleo de la estrategia de investigación que se propone consiste en indagar con mayor detalle en los mecanismos explicativos que vinculan causalmente estas observaciones agregadas. Esto implica, desde una perspectiva propiamente sociológica, desarrollar conceptualmente las relaciones 1, 2 y 3 del diagrama.

Figura 1. Esquema analítico para la definición del marco teórico de la investigación



Fuente: elaboración propia.

La relación indicada en el diagrama con el número uno se corresponde con un mecanismo de tipo situacional. Esto significa que el desarrollo conceptual correspondiente debe especificar la manera en que el contexto de corrupción ministerial en el que se sitúan los actores individuales termina por condicionar sus percepciones y expectativas sobre el quehacer de las autoridades ante las victimizaciones delictivas que sufre la ciudadanía. Las herramientas teóricas que se emplean en la presente investigación respecto de esta relación se enmarcan en la noción de comportamiento contingente. Estas herramientas caracterizan la manera en que un ciudadano define sus expectativas sobre el desempeño de las autoridades a partir de su percepción sobre el nivel de generalización de los actos de corrupción en su entorno (Fisman y Golden, 2017).

La segunda relación del diagrama es un mecanismo de definición del curso de acción de los individuos. El tipo de desarrollo teórico pertinente para definir dicho mecanismo es uno que especifique la manera en que los individuos emplean sus conocimientos prácticos y socialmente adquiridos sobre las autoridades de justicia para decidir sobre distintos caminos de acción que se abren ante una victimización delictiva: el individuo debe decidir si denunciar o no el hecho ante las autoridades, considerando en su decisión la posibilidad de que deba pagar un soborno para que la investigación avance. También la ciudadanía puede inclinarse

por otras vías de acción como la puesta en práctica de mecanismos alternativos de procuración de justicia, venganza, o aseguramiento para el futuro. Para este punto del desarrollo teórico se hace uso de un modelo analítico que combina nociones de los diversos marcos conceptuales sobre corrupción que se han desarrollado en economía y en ciencia política, con otros desarrollos propiamente sociológicos.

Finalmente, el mecanismo transformativo, que en la Figura 1 corresponde a la línea tres, se abordó mediante un desarrollo teórico que define la generación de equilibrios colectivos a partir de la toma de decisiones individuales (Fisman y Golden, 2017). Este andamiaje conceptual identifica dos posibles equilibrios colectivos que se producen a partir de las percepciones de corrupción de la ciudadanía y sus decisiones sobre denunciar o no sus victimizaciones. En el primer escenario, en una sociedad con un nivel esperado de corrupción tal que la utilidad de los sobornos es mayor a la utilidad del comportamiento honesto, las personas tenderán a involucrarse en cada vez más corrupción. Por el contrario, aquellos entornos en que el nivel esperado de corrupción es tal que la utilidad de ser honesto resulta mayor a la utilidad de pagar sobornos, tenderán a tener cada vez menos comportamiento corrupto.

A partir de esta estrategia general, se propone desarrollar un marco analítico pertinente para explicar la manera en que los actos de corrupción distorsionan el funcionamiento de distintas instituciones económicas y políticas, esto mediante la generación de equilibrios en el comportamiento agregado de los individuos. La propuesta de investigación consiste entonces en aprovechar el potencial explicativo de estos modelos para estudiar la manera en que la corrupción distorsiona el funcionamiento de las instituciones estatales de procuración de justicia, generando como resultado un aumento en la impunidad.

### ***Hacia una definición operativa de corrupción***

Existen muy diversos comportamientos que en distintos ámbitos de la vida social se encuentran calificados como corruptos, mismos que tienen en común la violación de estándares del comportamiento adecuado. (Rose y Peiffer, 2015). En el contexto mexicano, de acuerdo con Vázquez (2018), el término corrupción puede abarcar un conjunto de fenómenos como tráfico de influencias, conflicto de intereses, parcialidad, malversación de fondos, fraudes, uso de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, soborno, extorsión,

colusión, clientelismo, nepotismo, compra de votos. Todas estas acciones son comportamientos considerados como reprochables por constituir un abuso de la función pública. Sin embargo, el criterio que se sigue para calificar todo esto como corrupción en otros ámbitos no necesariamente es adecuado para fines analíticos.

Una estrategia posible para examinar este amplio espectro de abstracción respecto de la corrupción consiste en ir de las más generales a las más específicas, analizando los matices y sus implicaciones. Necesariamente, conforme se avance en este sentido se excluirán más comportamientos que en otros ámbitos se incluyen en la noción de corrupción. Con este fin, resulta conveniente retomar tres discusiones que se dan en torno a la conceptualización de la corrupción:

- a) ¿Es necesario que exista una relación entre dos o más personas y que medie un pago o basta con que haya privatización del espacio público?
- b) ¿Se requiere que haya un ente gubernamental involucrado para hablar de corrupción o puede ser entre particulares?
- c) ¿Se debe violar una norma o puede haber actos legales y corruptos al mismo tiempo?

Sin duda una de los conceptos más generales y más utilizados es el propuesto por el Banco Mundial, que fue retomado por Transparencia Internacional y popularizado a partir del uso de esta organización: la corrupción es el abuso del poder encomendado para el beneficio propio. En esta concepción, el poder puede ser tanto público como privado, tanto político como económico, por lo que no se requiere que haya un servidor público en la relación de corrupción, puede haber corrupción entre particulares en el mercado. Además, no se requiere una relación de intercambio, basta con que exista el abuso del poder para beneficio propio para que la corrupción se presente, como en la malversación de fondos.

Para esta definición, la corrupción supone la apropiación de lo público para fines privados, es decir, la pérdida de “publicidad” del gobierno. Figuras como el conflicto de intereses o negociaciones incompatibles, las donaciones en campañas electorales y la cooptación o captura estatal caben muy bien en esta definición. Permite, por un lado, mirar aspectos estructurales de la corrupción, pero amplía la definición de forma tal que prácticas hoy consideradas normales o no corruptas, como el cabildeo o la donación en campañas, caerían también dentro de la corrupción.

Por otra parte, los estudios sobre corrupción suponen que un gobierno, para ser tal, requiere de autonomía relativa y de la construcción de cierta idea mínima de interés general que lo dote de legitimidad. Esta idea de legitimidad del poder público, a partir tanto de la autonomía relativa del gobierno como de la construcción del interés general, es lo que permite definir a la corrupción. Existe corrupción ahí donde el poder público sea particularizado, puesto a favor de unos cuantos.

Si se desciende en la escala de abstracción de la corrupción, rumbo a definiciones más concretas, puede conceptualizarse este fenómeno como una relación de intercambio contrario a una norma (jurídica, moral o social) para obtener una ventaja. Un ejemplo es la forma en que Roemer (2003) la define: “la corrupción puede envolver promesas, amenazas o ambas; puede ser iniciada por un servidor público o un cliente interesado; puede darse con actos de omisión o comisión; puede generarse con servicios lícitos o ilícitos; puede estar dentro o fuera de una organización pública” (Roemer, 2003, p. 246). Un primer aspecto de este tipo de definiciones es que ya se piensa a la corrupción en términos relacionales.

Para pensar a las partes que entran en relación en un acto de corrupción se ha desarrollado un modelo que problematiza la relación Principal-Agente-Cliente (PAC). En el modelo PAC, el agente, un oficial corrupto, ofrece un resultado subóptimo al principal que representa (el pueblo o el interés general) como consecuencia de su colusión con un tercero, el cliente. Una consecuencia de esta definición más acotada es que la malversación de fondos, la desviación de fondos a cuentas privadas que terminen en el enriquecimiento ilícito del servidor público, ya no calificarían como actos corruptos (puesto que no hay una relación de intercambio), sino como actos meramente criminales. Hay otros dos aspectos relevantes en este nivel de definición de la corrupción: 1) acepta que ésta se puede llevar a cabo tanto en el mercado como en el gobierno, es decir no exige que al menos una de las partes sea un servidor público; 2) no se exige que se rompa una ley, basta con que se transgreda alguna norma, ya sea una ley o una norma moral o social. Por eso, este tipo de definiciones piensan a la corrupción en términos de deberes posicionales, de obligaciones esperadas por el cargo que se ocupa (Vázquez, 2018).

Finalmente, se puede concebir un último nivel de concreción, más restrictivo, en la definición de corrupción, un nivel ocupado por aquellas conceptualizaciones que mantienen la idea relacional de la corrupción, pero mantienen la necesidad de que al menos uno de los

actores sea un servidor público, y además establecen la necesidad de que se viole una ley. No basta que se transgreda una expectativa moral del puesto, es necesario que haya la ruptura del orden positivo.

De esta revisión se pueden llegar a algunas conclusiones. En la más general de sus definiciones la corrupción incluye todo aquel abuso de lo público para ganancia privada. Esta definición resulta de utilidad para aquellos organismos, como Transparencia Internacional, que se plantean como proyecto político visibilizar y combatir las prácticas corruptas. Sin embargo, no queda claro si una definición tan amplia puede ser de utilidad a la investigación, en la medida en que agrupa fenómenos heterogéneos que podrían requerir explicaciones muy distintas. Los esfuerzos académicos para definir la corrupción en general proponen conceptos más acotados.

La definición de corrupción que ha resultado más fructífera en investigación parte de su concepción como problema en la relación entre agente, principal y cliente, el modelo PAC. Esta definición acotada de la corrupción se centra en su carácter relacional y ha dado lugar a modelos explicativos más precisos, de los cuales se derivan muy diversas hipótesis.

Con el fin de profundizar en esta definición, Jancsics (2014) propone cuatro criterios básicos para distinguir entre las prácticas que deben ser como corruptas, y aquellas que no:

1. Dinero, bienes u otros recursos que pertenecen a una organización, son en cambio intercambiados de manera encubierta en beneficio de una o más personas que no son el dueño formal.
2. Al menos una de las partes beneficiadas tiene relaciones contractuales formales con la organización de la que se extraen los recursos.
3. Hay siempre al menos dos partes corruptas. Hay una que vende los recursos y otra que compensa al individuo por ello.
4. Un acto corrupto siempre es una desviación de normas o expectativas sociales, aun si no es ilegal.

Sin embargo, existen argumentos sobre la utilidad de definiciones más abarcadoras en sobre corrupción en la investigación social. En este sentido, Beetham (2015) propone definirla como cualquier práctica que beneficia sistemáticamente a un conjunto limitado de intereses especiales a costa de otros más generales. Esta definición de la corrupción como cualquier distorsión o subversión del dominio público en beneficio de intereses privados abre

la discusión a fenómenos que son normalmente excluidos, como la cooptación de reguladores por parte de corporaciones, acceso preferencial a oficinas públicas para grandes empresarios, o el financiamiento de empresas privadas que son propiedad de políticos a cambio de favores. Sin embargo, esta ampliación en la definición de la corrupción conduce a pensar como “uso indebido” de recursos públicos prácticas tan diversas como cualquier imparcialidad en la implementación de política pública, lo que obstaculiza su investigación sistemática.

Por último, cabe retomar la distinción entre corrupción mayor, aquella que involucra a los altos mandos institucionales, y corrupción menor o corrupción a nivel de calle. Esta distinción puede empatarse además con aquella entre dos de los actos más comúnmente englobados etiquetados como actos de corrupción: soborno y extorsión. En este sentido, se ha propuesto que un criterio de distinción es que en la pequeña corrupción la iniciativa del comportamiento corrupto es proveída por el agente, convirtiendo al cliente en víctima de extorsión, mientras que en la alta corrupción es el cliente quien tiene la iniciativa. Sin embargo, es razonable pensar en ocasiones de pequeña corrupción en donde es el cliente quien propone al agente un soborno. Así, esta distinción no depende tanto de quién inicia el intercambio corrupto sino de su magnitud y su finalidad. Por un lado, se encuentra la corrupción menor o burocrática, en donde el cliente es un ciudadano cualquiera a nivel de calle, y por otro lado está la corrupción mayor o política, en donde el cliente es normalmente una empresa y lo que compra es incidencia en tomas de decisiones de alto impacto.

La distinción anterior presenta la idea de que existe una clasificación de la corrupción por niveles. Así, una estrategia adicional que permite pensar la corrupción consiste en distinguir los niveles de corrupción. Una propuesta de Vázquez (2018) consiste en observar tres niveles dicotómicos: captura (o no) del Estado, que da cuenta de la autonomía estatal; prácticas aisladas vs prácticas estructurales o endémicas, que se refiere a la repetición de los actos de corrupción; y de corte focalizado o generalizado, que da cuenta de los espacios en los que se lleva a cabo la corrupción.

La corrupción que captura (o no) al Estado. El aspecto central es que el agente estatal que es parte del acto de corrupción pierde la capacidad de tomar decisiones políticas vinculantes. No se trata de corrupción que “aceita” la maquinaria burocrática, sino la que determina la sustancia de las decisiones. Por ejemplo, supongamos que un conjunto de empresas mineras corrompe a varios agentes estatales para incidir en la política extractivista

del país. Este es un acto de corrupción que captura al Estado, porque incide en la determinación de la política extractivista. En cambio, supongamos que el Estado es autónomo para determinar esa misma política y, en cambio, ese mismo grupo de empresas corrompe a un agente estatal pero sólo para ganar una concesión para explotar algunas minas. Este acto de corrupción no captura al Estado, porque no se apropia de decisiones sustantivas, como la determinación de la política minera. Es importante no confundir la captura estatal con las clasificaciones de pequeña corrupción o de corrupción política. De inicio, el punto en común es que tanto la corrupción que captura al Estado, como la pequeña corrupción y la corrupción política se da en los altos mandos del gobierno. Sin embargo, puede haber actos de corrupción de esos altos mandos, sin que necesariamente se trate de captura estatal, como en el ejemplo que acabamos de identificar. Si el acto de corrupción es con un ministro de gobierno (sin duda, un alto mando), pero no para influir en las decisiones sustantivas de política pública, sino para ganar una licitación, ahí tenemos un acto de pequeña corrupción, de corrupción política, que no captura al Estado. El aspecto central de la idea de captura estatal es que se pierde la autonomía del Estado para tomar las decisiones políticas sustantivas.

La diferencia entre las prácticas aisladas o expresiones estructurales o endémicas de la corrupción se refieren a la repetición de los actos corruptos. La idea de práctica aislada se explica por sí misma, es un acto de corrupción que se dio en pocas ocasiones, pero no se mantienen otros actos reiterados por los mismos agentes estatales a lo largo de tiempo. En cambio, estamos frente a expresiones estructurales o endémicas de corrupción cuando los mismos agentes estatales realizan actos de corrupción de forma reiterada. De ser así, estamos frente a los procesos institucionalizados que conforman una cultura organizacional.

Finalmente, la diferencia entre la corrupción focalizada y la generalizada da cuenta del espacio en el que se realizan los actos de corrupción. Por ejemplo, puede suceder que la corrupción sea estructural o endémica (parte de la cultura organizacional), pero sólo de una oficina gubernamental: la policía de tránsito, por dar un ejemplo. De ser así, estamos frente a un nivel de corrupción focalizada. En cambio, si la corrupción se da en muchas distintas áreas del gobierno (sistema de justicia, de aduanas, de migración, presidencia, por ejemplo.), el nivel de corrupción es generalizado, se encuentra en múltiples y diversos espacios gubernamentales.

Un aspecto relevante de estas distinciones es que nos permiten identificar el nivel de dificultad de las estrategias anticorrupción. Por ejemplo, si estamos en un marco de corrupción que captura al Estado, que además esa captura es estructural o endémica y generalizada, la estrategia anticorrupción será mucho más complicada, porque se tendrá a los principales puestos políticos del gobierno en contra, se tiene que modificar la cultura organizacional de la clase política, y eso sucede en casi todo el gobierno, por lo que prácticamente no habrá aliados gubernamentales. En cambio, si el contexto de corrupción no captura al Estado, se da en mandos medios o bajos, y además es una práctica aislada y focalizada, aquí bastará con muy poco para generar una política anticorrupción exitosa.

### ***Factores asociados a la corrupción***

Un aspecto clave del modelo teórico desarrollado en torno al concepto de corrupción es que permite visibilizar las consecuencias que genera este fenómeno en el funcionamiento institucional en general, y sobre la impartición de justicia en particular. Dichas consecuencias han sido estudiadas por distintas disciplinas. Los esfuerzos más sistemáticos se han realizado en la ciencia política y en la economía, con trabajos que parten de definiciones y marcos conceptuales compatibles. Algunos de estos trabajos han estudiado el efecto negativo de la corrupción sobre el crecimiento económico (Mauro, 1995), la legitimidad de las instituciones políticas (Anderson & Tverdova, 2003; Kääriäinen, 2007; Seligson, 2002) y el nivel de desigualdad (You & Khagram, 2005). Por su parte, la literatura sociológica se encuentra bastante dispersa y fragmentada, a pesar de que se ha reconocido el potencial de una aproximación sociológica al fenómeno. Efectivamente, existen regularidades empíricas respecto de los niveles nacionales de corrupción que se han demostrado en menor o mayor grado, y a cuya comprensión pueden contribuir algunas ideas propiamente sociológicas.

Como bien explica Rabotnikof (2003), probablemente en la década de 1980 se podría atender a la queja de que las ciencias sociales habían prestado poca atención a la corrupción, eso cambió después de un estallido de estudios en la década de 1990. La misma autora explica que hoy en día hay una vasta literatura sobre corrupción desde distintas disciplinas (ciencia política, derecho, antropología, historia, economía); y desde diferentes enfoques teóricos (utilitarismo clásico, teoría de la elección racional, cultura política (Rabotnikof, 2003, p. 45). En el marco de este estallido de estudios sobre corrupción, la principal corriente es la

economía de la corrupción, que pone atención a los pagos realizados a servidores públicos que los llevan a ignorar los intereses de sus representados y a favorecer los intereses privados (Rose-Ackerman, 2009).

De las revisiones que realizan Vázquez (2018), Alonso y Garcimartín (2011), y Rose-Ackerman (2009), se puede recuperar la siguiente lista de factores causalmente vinculados con la corrupción. Factores económicos, como el bajo crecimiento económico, la desigualdad, la pobreza, la economía informal y el salario. Factores institucionales como las regulaciones costosas, la descentralización, la democracia, la libertad de prensa y la independencia del poder judicial suelen vincularse como contrapeso. En este mismo sentido, la dimensión del Estado, pues se argumenta que las prácticas corruptas se favorecen ahí donde se amplifican las rentas y los espacios de oportunidad económica. El nivel de estabilidad política, ya que la inestabilidad política impide la consolidación de un marco institucional, acentúa la provisionalidad de normas, afecta la formación de carreras de los funcionarios públicos. El nivel de educación de las personas en una sociedad, debido a que el capital humano condiciona la calidad de las instituciones e incide sobre el grado de exigencia de los ciudadanos respecto de las conductas públicas. Y finalmente algunos factores culturales y sociales, como la relevancia de los lazos familiares en algunas sociedades, la tradición jurídica, la religión, y el nivel de fragmentación social por razones étnicas.

Finalmente, como mencionan Alonso y Garcimartín (2011), el grueso de estas variables no viene acompañado de evidencia empírica suficiente en cada caso, ya que es posible identificar estudios que obtienen tanto resultados estadísticos positivos, como nulos. Más aún, en muchos casos cabe la posibilidad de una relación de causalidad recíproca o relaciones circulares que no es debidamente atendida. Por ejemplo, es posible que la desigualdad incida en mayor corrupción, pero también la corrupción puede generar mayor desigualdad; lo mismo sucede con el nivel de desarrollo (Alonso & Garcimartín, 2011, p. 59).

### ***Un modelo analítico para el estudio de los actos de corrupción***

A partir del esfuerzo de definición que se desarrolló previamente es posible plantear un marco analítico que permita construir la relación de este fenómeno con la impunidad. En las definiciones más acotadas, la corrupción se entiende como un problema de Principal-Agente-

Cliente (PAC), en donde el principal es el gobierno, el agente es el oficial público responsable de implementar la política de gobierno, y el cliente (o víctima) es la corporación privada o individuo que busca un servicio por parte del oficial. Este tipo de definiciones, centrada en el carácter relacional de la corrupción, tiene como ventajas la delimitación clara de las prácticas que pueden ser consideradas corruptas, así como una serie de desarrollos teóricos que sirven como marco analítico para diversas investigaciones.

Un punto de partida de los modelos PAC es que el comportamiento corrupto es concebido como el resultado de un análisis de costo/beneficio por parte de los individuos. Los aportes en esta corriente tienen un lugar de partida común: la noción de un individuo racional que enfrenta elecciones entre rutas alternativas de acción. La racionalidad de los individuos es una herramienta heurística según la cual los individuos cuentan con una estructura de preferencias estable que define la utilidad que obtienen de distintos escenarios y actividades, misma que buscan maximizar con todas sus elecciones (Elster & Hylland, 1989). La principal ventaja de esta herramienta analítica es que permite construir explicaciones teóricas sobre distintos campos de la vida social con un alto grado de formalidad, lo que permite visibilizar aspectos no obvios de los fenómenos.

En este punto se puede seguir la exposición de Heath et al. (2016) para ilustrar la flexibilidad de esta perspectiva en la modelación de distintas hipótesis sobre el comportamiento corrupto. La elección de comportamiento que hace el oficial puede ser formulada en términos de una maximización de utilidad estándar, con el costo de transacción adicional que representa el riesgo de detección y castigo. En este sentido, el valor esperado del comportamiento corrupto es igual al valor del soborno ponderado por la probabilidad de salirse con la suya, menos el valor del castigo ponderado por la probabilidad de ser descubierto.

$$E(\text{comportamiento corrupto}) = ((1 - p) * B) - (p * C)$$

Una primera problematización de este modelo consiste en reconocer el papel activo que tiene el cliente en decidir si paga o no el soborno y, en caso de no hacerlo, si denuncia o no el comportamiento. En este sentido, la probabilidad de recibir el soborno y la probabilidad de ser descubierto no son complementarias. El beneficio del soborno debe ser ponderado por la probabilidad de recibirlo, mientras que el costo debe ser la pena ponderada por la probabilidad de ser denunciado y castigado.

$$E(\text{comportamiento corrupto}) = (p_1 * B) - (p_2 * C)$$

A este modelo básico se debe añadir un elemento relativo a la estructura de oportunidades. Se debe considerar que, en primer lugar, exista un contacto entre el oficial que tiene acceso a los recursos públicos y los clientes potenciales. Este nuevo elemento de la ecuación (O), tendría un valor de uno si existe contacto entre el oficial y el público, y cero en caso contrario. Esto se denomina un modelo en dos pasos de la corrupción (Rose & Peiffer, 2015).

$$E(\text{comportamiento corrupto}) = ((p_1 * B) - (p_2 * C)) * O$$

El modelo PAC ha servido como base para el desarrollo de una gama de hipótesis sobre los arreglos institucionales que incrementan los incentivos para el comportamiento corrupto. Al respecto se ha estudiado, por ejemplo, que el aumento en las regulaciones gubernamentales genera incentivos y oportunidades para vender tratamientos preferenciales o excepciones a las regulaciones. Así mismo, bajos niveles de salario para los oficiales públicos generan más incentivos para extorsionar a los ciudadanos, por lo que se puede decir que la utilidad que extrae un oficial de un soborno está en función de su nivel salarial. Por otra parte, también se ha hipotetizado que la democratización y la prensa libre están asociadas con niveles reducidos de corrupción, debido a un aumento en la probabilidad de exposición del comportamiento corrupto. Por el contrario, una mayor descentralización se asocia mayores oportunidades para comportamiento corrupto. En el problema que nos ocupa, estas ideas serán relevantes para distinguir entre las diversas estructuras de oportunidad para comportamientos corruptos asociadas a distintos momentos del momento de impartición de justicia. Todas estas hipótesis pueden formularse a manera de ecuaciones complementarias.

$$B = f(\text{nivel salarial de los oficiales, discreción})$$

$$O = f(\text{regulación gubernamental, descentralización política})$$

$$p_2 = f(\text{prensa libre, democratización})$$

Esta estrategia de modelación permite, además, identificar la manera en que algunas ideas sociológicas pueden complementar las explicaciones formuladas a partir del modelo PAC. Heath et al. (2016), sugieren que algunas nociones de la teoría del intercambio social pueden ayudar a entender el comportamiento corrupto, y más específicamente la manera en que los agentes individuales estiman los costos de ese tipo de comportamiento. En este sentido, se puede proponer hipotéticamente que la existencia y extensión de un lazo particular

( $w$ ) entre el oficial  $i$  y el cliente  $j$ , a raíz de su interacción sostenida en el tiempo, puede generar entre ambos una relación de confianza y la expectativa de reciprocidad que terminen por reducir la probabilidad de ser denunciado por comportamiento corrupto. Otra idea derivada de la teoría sociológica del intercambio social y que puede complementar este modelo es la del diferencial de poder. De esta idea se deriva que para el oficial será más fácil exigir un soborno a quien tenga una peor posición ( $s$ ) que él mismo, pues en ese caso el cliente tendría menos recursos para generar consecuencias para el oficial. Ambas ideas se pueden formular en las siguientes ecuaciones.

$$E(\text{comportamiento corrupto}) = ((p_1 * B) - (p_2/w_{ij} * C)) * O$$

$$p_2 = f(s_j/s_i)$$

Todas estas ideas permiten refinar la relación causal posible que va de impunidad a corrupción; proveen los fundamentos micro sociales complementando las perspectivas de elección racional y de intercambio social. Como resultado, se tiene un modelo más completo sobre el comportamiento corrupto del cual se podrán derivar las hipótesis que han de orientar esta investigación.

### ***Discusiones conceptuales en torno a la impunidad***

A partir del modelo conceptual sobre corrupción hasta aquí presentado se puede delimitar el objeto de interés para la presente investigación. En efecto, cuando se pregunta por el impacto de la corrupción sobre el proceso de procuración de justicia no se refiere a la corrupción en general, sino a un tipo específico de la misma: la corrupción ministerial o de procuración de justicia. Resulta importante esta delimitación, ya que permite enfocar a los actores específicos que entran en juego, así como caracterizar sus intereses y los incentivos a los que se exponen. Retomando la definición relacional de corrupción, la pregunta por el tipo de corrupción judicial es una pregunta por el tipo de relaciones PAC que pueden establecerse en la procuración de justicia. Esto significa preguntarse, ¿cuáles son los agentes involucrados en el proceso de procuración de justicia que pueden ser comprados por algún cliente?, ¿cuál es el resultado subóptimo que obtiene el principal cuando estos agentes asumen comportamientos corruptos?, ¿qué obtienen los clientes del intercambio corrupto con un agente del sistema de justicia? En pocas palabras, la corrupción ministerial es aquella en que los agentes involucrados pertenecen al sistema de procuración de justicia. El comportamiento

corrupto de estos agentes consiste en vender a los clientes, a cambio de un soborno, un tratamiento preferencial que puede ser omitir actas, ignorar denuncias, influenciar en investigaciones o evitar ser remitido ante un juez. Como resultado de estos actos, el principal deja de obtener en alguna medida por parte del agente el producto de sus funciones: justicia penal equitativa. En sentido inverso, el resultado subóptimo que obtiene el principal como consecuencia del acto corrupto puede ser de dos tipos: la existencia de delitos sin castigar (incluyendo en ocasiones el acto corrupto mismo), o un acceso desigual a la justicia penal. Éste es el sentido más directo en que la corrupción genera impunidad: cuando un cliente que cometió un delito compra la cooperación de los agentes involucrados en su persecución; aunque como se verá más adelante, las consecuencias de la corrupción judicial sobre la administración de justicia están lejos de limitarse a esta vía directa.

En este punto conviene hacer una definición operativa de lo que se entiende por proceso de procuración de justicia, así como de la impunidad que hipotéticamente genera la corrupción. El proceso al que se refiere cuando se habla de impunidad comienza con una victimización, es decir, con el reconocimiento por parte de un individuo de que alguna otra persona ha afectado su integridad física o psíquica, o bien su propiedad, mediante un acto ilegal. Esta definición tiene un carácter propiamente sociológico en vez de jurídico, pues no incluye la totalidad de los actos que violan la ley y que generan afectaciones a otra persona, sino sólo aquellos cuyas afectaciones son reconocidas por la víctima. Esta salvedad excluye también las violaciones a la ley que no generan víctimas directas, como algunas faltas administrativas, y que por lo tanto no entran en el dominio de la justicia penal.

El proceso de administración de justicia parte de la victimización y se puede dividir en dos momentos, que competen a distintos poderes estatales. En primer lugar, la procuración de justicia es una capacidad del poder ejecutivo que recae en las fiscalías o procuradurías y que consiste en la recepción de denuncias acerca de victimizaciones, el desarrollo de las investigaciones necesarias para su persecución, y la consignación de acusados frente a un juez. A partir de ese momento comienza el proceso de impartición de justicia, que recae en el poder judicial y que consiste en la evaluación por parte de un juez de la evidencia recabada por los ministerios públicos con el fin de dictar sentencia sobre la inocencia o culpabilidad de los acusados. La delimitación de este proceso conduce a una definición operativa de impunidad. La impunidad refiere tanto a los casos individuales como a la proporción del total

de casos de victimización que quedan totalmente deslindados de un procedimiento penal. Dado que los procedimientos de administración de justicia penal están compuestos por los distintos momentos que se describieron previamente, la impunidad de los casos concretos puede deberse a la exclusión de casos de victimización en cualquiera de esos momentos. Así, puede suceder que un caso específico se deslinda de procedimiento penal porque no fue denunciado, porque el ministerio público no inició una investigación, porque la investigación fue definitivamente abandonada, porque el juicio no se llevó a cabo, porque se absolvió corruptamente al victimario, o porque no se realizó la condena asociada a una sentencia. El interés de la presente investigación se centra en la procuración de justicia. Esta delimitación se debe a que la diversidad de agentes involucrados en el proceso más amplio es tal que el desarrollo de los intereses e incentivos de cada uno se vuelve muy difícil. De la misma manera, se verá más adelante que los datos disponibles en general sobre la procuración de justicia son más abundantes y detallados que aquellos que hay sobre la impartición de justicia.

Siguiendo la estrategia de Vázquez (2021), para avanzar en la conceptualización de la impunidad se puede comenzar por buscar las referencias estandarizadas que proponen algunos organismos internacionales, pues regularmente reflejan los debates más actuales en la materia. En este sentido, la ONU propone, en el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, la siguiente definición:

Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (ONU, 2005: 6).

El primer principio que propone este mismo documento refiere a la obligación del Estado de luchar contra la impunidad. Al respecto establece:

La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones (ONU, 2005: 7).

En el mismo sentido, Acosta (2012: 10) define a la impunidad como “la ausencia de castigo para un delito que se comete, lo cual presupone necesariamente la existencia de un sistema de justicia penal y la tipificación de los delitos que es posible cometer, así como de los procedimientos para determinar y sancionar a los responsables de haberlos cometido”. Estas definiciones permiten reconstruir un concepto minimalista de impunidad como la ausencia de castigo frente a una conducta ilegal. Si bien dicho castigo puede ser penal, cuando la conducta es constitutiva de un delito, esa no es el único tipo de conductas ilegales, existen otras que son sancionadas por otras ramas del derecho. De acuerdo con Vázquez y Ortiz (2021), existen seis tipos de responsabilidad jurídica: civil (civil, mercantil y familiar), laboral, penal, administrativa, política y de derechos humanos. La responsabilidad civil en el incumplimiento de obligaciones de contratos, de deudas o de pago de pensiones. El espacio ordinario de este tipo de responsabilidad son los juzgados civiles tanto locales como federales. Por su parte, la responsabilidad laboral se refiere al incumplimiento de las obligaciones establecidas en la legislación de esta materia, tanto a cargo de los patrones como de los trabajadores. El espacio de litigio de este tipo de responsabilidad son las Juntas local y federal de Conciliación y Arbitraje. Encontramos a la responsabilidad política en algunos mecanismos de accountability o rendición de cuentas, específicamente en dos: la accountability vertical y la social. La primera se refiere al premio o castigo que recibe un gobernante en su intento por reelegirse ya sea por persona o por partido. Si el gobernante hizo un mal trabajo, pero no es castigado (el ciudadano vuelve a votar por él o por su partido), entonces no se actualiza la responsabilidad política. En cambio, la accountability social se refiere al uso de los recursos políticos de los movimientos sociales (marcha, mitin, ocupación, huelga) para oponerse a una decisión política vinculante que es contraria a sus intereses. Si el gobernante toma una decisión que vulnera a un movimiento social y este no reacciona, no se activa la responsabilidad política vía accountability social. En este mismo marco tenemos la formación de una tendencia en la opinión pública a partir de una esfera pública deliberativa. Si un gobernante toma una decisión contraria a los intereses de la mayoría o de un grupo en situación de vulnerabilidad y no se activa una reacción crítica en los medios de comunicación, estamos frente a un acto de impunidad de la responsabilidad política vía accountability social.

Por otra parte, existe también la responsabilidad penal, administrativa y de derechos humanos. La mayoría de los estudios sobre impunidad se han concentrado en la responsabilidad penal. Este tipo de responsabilidad proviene del castigo por la comisión de delitos y se suele medir como el porcentaje del total de sentencias obtenidas con respecto al total de delitos cometidos. Tanto centrar la impunidad sólo a este indicador como las determinaciones de su medición son problemáticas, como desarrollaremos más adelante. Evidentemente el área de desarrollo de este tipo de responsabilidad son las fiscalías y los juzgados locales y federales en materia penal.

La responsabilidad administrativa se refiere al incumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes de esta materia. Tanto los particulares como los gobernantes pueden incurrir en este tipo de responsabilidad. Los primeros en aspectos como incumplimiento de regulaciones de un negocio, por ejemplo, un restaurante o una tienda; como en el incumplimiento de permisos en actividades reguladas como las construcciones o remodelaciones. Los gobernantes caen en responsabilidad administrativa cuando incumplen con sus obligaciones o no observan al pie de la letra los procesos administrativos. Al presente estudio interesa la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Mientras que en materia penal la principal sanción (más no la única) es la privación legal de la libertad; en materia administrativa las sanciones pueden ser apercibimientos (privados y públicos), multas, clausuras, pérdida del trabajo (para los servidores públicos) e inhabilitaciones (para servidores públicos, personas y empresas contratistas). Este tipo de responsabilidad cobra especial relevancia cuando queremos observar la impunidad de los actos cometidos por agentes gubernamentales. Para este tipo de responsabilidad se diversifican los espacios de generación: la Secretaría de la Función Pública y las contralorías locales, la Auditoría Superior de la Federación, los Tribunales federal y locales de Justicia Administrativa, y prácticamente toda la administración pública federal y local donde se realizan trámites administrativos y que tienen capacidad de sanción.

En la medida que hay diversos tipos de responsabilidad, existen también múltiples tipos de impunidad: civil, laboral, penal, administrativa, política y de derechos humanos, por lo menos. Podemos abordar los estudios sobre impunidad a partir de, al menos, cuatro criterios: la impunidad con respecto al crimen, la impunidad en materia de derechos humanos, la impunidad de la responsabilidad administrativa y de la política.

La impunidad con respecto al delito (responsabilidad penal) pone en el centro del análisis al sistema de justicia penal y de seguridad (Lutz, 1990; Acosta, 2012). Esta ha sido una de las áreas más relevantes en el desarrollo de los estudios de impunidad. En esta categoría se encuentran estudios que utilizan indicadores como la cifra negra de denuncias de victimizaciones delictivas, o el número de sentencias obtenidas en un año, los cuales nos permiten entender esta dimensión de la impunidad.

Otro tipo de impunidad es la impunidad de las violaciones a derechos humanos. En este caso podemos analizar las violaciones a DH en general, o concentrarnos en algún tipo de violación en particular: violaciones sistemáticas, violaciones generalizadas, violaciones graves, o violaciones a algún derecho humano en específico. Además, la literatura diferencia los estudios de violaciones a derechos humanos cometidos en un régimen democrático de los cometidos en un marco dictatorial o autoritario.

Por otra parte, la impunidad de la responsabilidad administrativa es muy amplia, pues supone la respuesta a todos los actos ilegales que ameritan una sanción de este tipo. Finalmente, la impunidad de la responsabilidad política supone el premio o castigo que recibe ya sea la persona o el partido en el gobierno en cada una de las elecciones a partir del voto. A esto se le conoce como *accountability* vertical. Lo esperable es que aquellos políticos que cometen actos ilegales, sean también castigados –ya sea ellos o sus partidos- en las urnas.

Finalmente, Andi3n (2012) propone algunas pautas o categorías analíticas que se pueden utilizar para analizar distintos rasgos institucionales asociados a la impunidad. Estas pautas nos dan una idea inicial de los elementos que podemos considerar cuando la impunidad toma una forma estructural. Si bien Andi3n se refiere a la violencia contra las mujeres, estas categorías se pueden utilizar para pensar distintos tipos de impunidad:

- Deficiencias y vacíos en el marco normativo.
- Deficiencias en la aplicación del marco normativo a todos los niveles tanto del poder judicial como del ejecutivo.
- Fallas de las políticas, programas e instituciones existentes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
- Fallas del sistema de procuración e impartición de justicia.
- Falta de información apropiada y falta de acceso a la información existente.
- Falta de acciones para atacar las causas estructurales que generan los delitos

### ***La distorsión de las instituciones de procuración de justicia a partir de la corrupción***

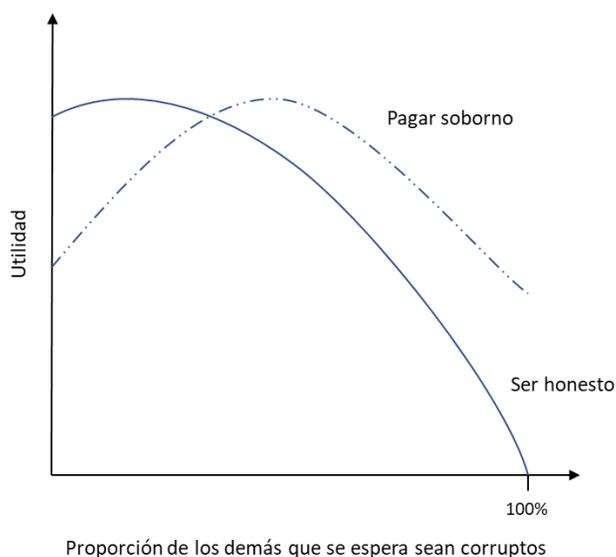
Aunque la corrupción tiene consecuencias negativas para la sociedad como un todo, los individuos se involucran en este tipo de comportamientos precisamente porque les rinde un beneficio. Existen desarrollos teóricos que buscan modelar la manera en que los individuos asesan los beneficios que les supone una práctica corrupta, como una estimación de los costos y beneficios de la práctica en cuestión. Sin embargo, para entender los efectos que tiene la corrupción en términos colectivos se requiere extender la modelación. Como bien mencionan Fisman y Golden (2017), las consecuencias de la corrupción no se limitan a la suma del costo de los actos individuales de corrupción; el impacto de estos actos se magnifica mediante el efecto de socavamiento que tienen sobre las instituciones políticas y económicas. Estos efectos indirectos de la corrupción son sin duda más grandes que sus costos directos.

Una estrategia bastante difundida en los estudios de corrupción para modelar sus consecuencias sobre la sociedad es pensarla en términos de equilibrios. En ciencias sociales, un equilibrio es una situación que resulta de la interacción entre individuos de manera que, dadas las elecciones de las otras personas, nadie podría obtener un mejor resultado para sí mismo actuando de otra manera (Fisman & Golden, 2017). Un elemento clave de esta definición es lo que se ha llamado comportamiento contingente, es decir, la manera en que el curso de acción de una persona depende del tipo de comportamiento que esa persona espere de los demás. La idea básica de este modelo es que este tipo de comportamientos contingentes conduce a la emergencia de equilibrios de corrupción, entendidos como una situación en la mejor decisión para cualquier persona individual es apegarse al nivel de corrupción que percibe en el entorno institucional en que se encuentra, pues de lo contrario asumiría costos demasiado elevados. Esto aplica en ambos sentidos: en un entorno de baja corrupción, el comportamiento corrupto es muy costoso para cualquier individuo (porque puede ser denunciado y penado muy fácilmente), mientras que en un entorno de alta corrupción el comportamiento honesto resulta muy costoso (porque puede terminar por ser excluido de los servicios que busca). Esto no significa que haya diferencias en las brújulas morales de los individuos que se encuentran en una situación o en la otra; simplemente quiere decir que en cualquier escenario resulta muy costoso para un individuo desviarse del tipo de comportamiento esperado en su entorno. En la Figura 1 se representan las funciones de

utilidad de dos tipos de comportamiento, ser honesto y pagar un soborno, según la proporción de personas que se espere que sean corruptas. En este sentido, la percepción de qué tan generalizada esté la corrupción en un entorno institucional dado afecta el cálculo de un individuo respecto de la utilidad que le da cada tipo de comportamiento. El comportamiento honesto da mayor utilidad conforme menor sea la proporción de personas que se espera sean corruptas. En cambio, la utilidad esperada de pagar un soborno sigue una función cóncava: en sociedades en las que se espera poco comportamiento corrupto de los demás la utilidad de pagar un soborno es muy baja. En un primer momento, conforme aumenta dicha proporción aumenta también la utilidad del soborno. Esto debido a que es más fácil que sea aceptado sin ser denunciado, dando una ventaja relativa a quienes deciden no pagarlo. Sin embargo, conforme se alcanzan niveles generalizados de corrupción en una sociedad la utilidad de un soborno disminuye, ya que si todos pagan sobornos se pierde progresivamente la ventaja relativa que se obtenía en sociedades menos corruptas.

Figura 3.

Funciones de utilidad de ser honesto y pagar soborno, según lo esperado de los demás.



Fuente: elaboración propia a partir de (Fisman & Golden, 2017).

El modelo que resulta de la concepción de corrupción como un problema de equilibrio o sirve como marco general para derivar explicaciones a problemas específicos generados por la corrupción. Según este modelo, los individuos deciden si involucrarse o no en prácticas

corruptas según sus evaluaciones del nivel de corrupción que en general prevalece en los entornos institucionales en que se desenvuelven. En entornos donde la corrupción es común, denunciar dichas prácticas no sólo puede ser costosa para el ciudadano, sino que puede ser poco efectiva. De la misma manera, si alguien sabe que todos han tenido que pagar un soborno para poder ver a un médico rápidamente, esa persona concluye que si quiere una consulta debe tener listo su soborno. Los equilibrios que subyacen a estos ejemplos pueden entenderse atendiendo al modelo espacial de utilidad representado en la Figura 1. Existen dos equilibrios posibles cuando se considera una sociedad en su conjunto. En una sociedad con un nivel esperado de corrupción tal que la utilidad de los sobornos es mayor a la utilidad del comportamiento honesto, las personas tenderán a involucrarse en cada vez más corrupción. Estas situaciones se dan en entornos cuya proporción de personas que se espera sean corruptas está por encima del punto en donde se cruzan las dos funciones de utilidad representadas. Cualquier entorno situado a la derecha de este punto tenderá progresivamente a mayores niveles de corrupción, hasta alcanzar el extremo derecho de la gráfica. Por el contrario, aquellos entornos en que el nivel esperado de corrupción es tal que la utilidad de ser honesto resulta mayor a la utilidad de pagar sobornos, tenderán a tener cada vez menos comportamiento corrupto. Estas situaciones llegarán a un equilibrio en el extremo izquierdo de la gráfica. A partir de estas dinámicas una sociedad llega a un equilibrio respecto de su nivel de corrupción, es decir, a una situación tal que ningún individuo puede obtener mayor utilidad que comportándose igual que los demás. En este sentido, los entornos institucionales con altos niveles de corrupción representan para los individuos una situación en la que dejan de importar sus propias convicciones respecto del tema, pues la única manera de lograr desenvolverse con éxito es asumir el costo que le representa el pago de sobornos. Desde conseguir una cita médica hasta lograr que se investiguen sus denuncias penales, la corrupción termina por distorsionar el funcionamiento de las instituciones que sirvió de base para el diseño de las mismas.

La distorsión en el funcionamiento institucional que provocan los equilibrios caracterizados por altos niveles de corrupción puede manifestarse de distintas maneras. Se podría investigar, por ejemplo, sus efectos sobre la administración de justicia o sobre el acceso a los servicios de salud en una sociedad. Sin embargo, en general provoca para los ciudadanos costos adicionales de transacción en la adquisición de servicios y bienes públicos.

En situaciones en que la corrupción es generalizada, la utilidad del comportamiento honesto para los individuos es muy baja, mucho menor que la utilidad neta de pagar un soborno para acceder a lo que muchas veces le corresponde por derecho. En estas situaciones la corrupción se convierte en un equilibrio del que es muy difícil salir, pues ningún individuo puede comportarse de manera distinta al resto sin que eso le signifique costos desproporcionados de transacción. Las instituciones estatales en estos contextos terminan por operar bajo normas informales de comportamiento clandestino que distorsionan por completo su diseño original. Respecto a las instituciones de elección democrática, que sirven para tomar las decisiones colectivas que conciernen a los beneficios públicos, no son excepción a esta distorsión. Si un individuo tiene una percepción de que todos en su entorno se comportarán de manera corrupta, termina por desconfiar de las instituciones electorales. En este sentido, en sus evaluaciones sobre la utilidad neta que le representa ejercer su voto, vinculará un menor beneficio al acto de votar, pues espera que en el camino alguno de los actores involucrados consiga aprovechar las redes de corrupción existentes para manipular el resultado. Como consecuencia de este mecanismo, emergerían patrones generales de desvaloración del proceso democrático e inhibición del voto. La corrupción entonces desincentiva la participación política de los ciudadanos, que es uno de los supuestos de diseño de las instituciones democráticas.

Existe un problema aún mayor asociado a las distorsiones que genera la corrupción en las instituciones democráticas. Y es que la existencia de costos en el acceso a los servicios públicos distorsiona el principio democrático de acceso igualitario a los beneficios de la cooperación social. Esto debido a que los costos de transacción adicionales, pago de sobornos y extorsiones, no afectan por igual a todos los ciudadanos, sino que hacen más daño a los sectores de la sociedad de menor ingreso. Además, siguiendo el modelo conceptual planteado sobre corrupción, es precisamente a ese sector al que los agentes tienen más propensión a pedir sobornos. Esto genera un problema de exclusión sistemática que vulnera el principio democrático de inclusión e igualdad en lo público. El problema que representa para las instituciones democráticas la exclusión de subconjuntos de la población ha sido estudiado ampliamente. Se ha propuesto, por ejemplo, que los principios de mayoría simple en un sistema electoral tienden a sobre-representar a las mayorías, y excluir sistemáticamente a las minorías. Sin embargo, sin importar el diseño que pueda plantearse como respuesta a este

problema de exclusión social, mientras siga existiendo corrupción generalizada en una sociedad, las personas de menores recursos quedarán excluidas sistemáticamente de la toma de decisiones colectivas.

### ***Una hipótesis de trabajo para el estudio de las relaciones propuestas***

Para proceder a una primera exploración empírica de la relación entre las prácticas de corrupción en la procuración de justicia y la impunidad que resulta de ésta, conviene plantear primero las hipótesis que proveen el marco analítico por el que se espera que los indicadores estén relacionados. Retomando la definición relacional de corrupción, la pregunta por el tipo de corrupción judicial es una pregunta por el tipo de relaciones PAC que pueden establecerse en la procuración de justicia. Esto significa preguntarse, ¿cuáles son los agentes involucrados en el proceso de procuración de justicia que pueden ser comprados por algún cliente?, ¿cuál es el resultado subóptimo que obtiene el principal cuando estos agentes asumen comportamientos corruptos?, ¿qué obtienen los clientes del intercambio corrupto con un agente del sistema de justicia? En pocas palabras, la corrupción ministerial es aquella en que los agentes involucrados pertenecen al sistema de procuración de justicia. El comportamiento corrupto de estos agentes consiste en vender a los clientes, a cambio de un soborno, un tratamiento preferencial que puede ser omitir actas, ignorar denuncias, influenciar en investigaciones o evitar ser remitido ante un juez. Como resultado de estos actos, el principal deja de obtener en alguna medida por parte del agente el producto de sus funciones: justicia penal equitativa. En sentido inverso, el resultado subóptimo que obtiene el principal como consecuencia del acto corrupto puede ser de dos tipos: la existencia de delitos sin castigar (incluyendo en ocasiones el acto corrupto mismo), o un acceso desigual a la justicia penal. Éste es el sentido más directo en que la corrupción genera impunidad: cuando un cliente que cometió un delito compra la cooperación de los agentes involucrados en su persecución; aunque como se verá más adelante, las consecuencias de la corrupción judicial sobre la administración de justicia están lejos de limitarse a esta vía directa.

El proceso de administración de justicia parte de la victimización y se puede dividir en dos momentos, que competen a distintos poderes estatales. En primer lugar, la procuración de justicia es una capacidad del poder ejecutivo que recae en las fiscalías o procuradurías y que consiste en la recepción de denuncias acerca de victimizaciones, el desarrollo de las

investigaciones necesarias para su persecución, y la consignación de acusados frente a un juez. A partir de ese momento comienza el proceso de impartición de justicia, que recae en el poder judicial y que consiste en la evaluación por parte de un juez de la evidencia recabada por los ministerios públicos con el fin de dictar sentencia sobre la inocencia o culpabilidad de los acusados. El interés de la presente investigación se centra en la procuración de justicia. Esta delimitación se debe a que la diversidad de agentes involucrados en el proceso más amplio es tal que el desarrollo de los intereses e incentivos de cada uno se vuelve muy difícil. De la misma manera, se verá más adelante que los datos disponibles en general sobre la procuración de justicia son más abundantes y detallados que aquellos que hay sobre la impartición de justicia.

Los modelos sobre corrupción en que se basa este estudio permiten derivar algunas hipótesis sobre su relación con el proceso de procuración de justicia. Como ya se mencionó, los actos de corrupción ministerial provocan que algunos casos concretos de victimización queden impunes. Sin embargo, así como el impacto de la corrupción en la economía es mayor que la mera suma de los sobornos pagados (Fisman & Golden, 2017), su efecto sobre la procuración de justicia también puede ser mayor aún por vías indirectas. Los efectos indirectos de la corrupción sobre la impunidad son mejor entendidos a partir de los modelos que detallan la manera en que un alto nivel de corrupción distorsiona el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas, incluyendo las instituciones estatales de justicia.

La estrategia que aquí se plantea es conceptualizar las consecuencias que puede tener la corrupción sobre las instituciones de la vida pública en términos de los equilibrios colectivos que emergen a partir de las decisiones individuales, así como las expectativas que, a su vez, dichos equilibrios producen en el comportamiento contingente de los individuos. De acuerdo con esta propuesta, la decisión de incurrir o no en un acto de corrupción depende de lo que el individuo espere del comportamiento de los demás: si espera un comportamiento corrupto por parte de la mayoría él actuará en ese mismo sentido, pues la alternativa le resulta demasiado costosa. En este sentido, existen dos equilibrios posibles: si se espera que la mayoría hagan transacciones corruptas, ser honesto es demasiado costoso, por lo que se espera que cada vez más personas incurran en corrupción. A la inversa, si se espera un número reducido de personas corruptas, proponer un soborno puede ser costoso, conduciendo a un equilibrio colectivo en el que nadie lo hace. En entornos donde la corrupción es común,

denunciar dichas prácticas no sólo puede ser costosa para el ciudadano, sino que puede ser poco efectiva. De la misma manera, si alguien sabe que todos han tenido que pagar un soborno para que procedieran sus denuncias ante el ministerio, esa persona concluye que si quiere denunciar debe tener listo su soborno.

Estas distorsiones pueden distinguirse en las que competen a la procuración de justicia y las relativas a su impartición. En la procuración de justicia se dan dos fenómenos. En primer lugar, una percepción de corrupción generalizada desinhibe la denuncia de victimizaciones, con lo que se aumenta la proporción de victimarios libres de proceso penal. Por otra parte, los funcionarios encargados de la investigación de los casos que sí fueron denunciados desarrollan la expectativa de recibir sobornos, por lo que se desincentiva la investigación de los casos de víctimas que no pagan. En esta situación de corrupción generalizada, se desdibuja la distinción entre pago de sobornos y extorsión, pues, aunque los agentes no exigen un pago, quienes no lo hacen no verán resultados. Por su parte, un nivel generalizado de corrupción en las instituciones de impartición de justicia provoca un desapego al debido proceso, específicamente tener contacto con el juez o contar con asesoría jurídica.

## Capítulo II

### Construcción de los indicadores y análisis exploratorio

La generación de evidencia sistemática respecto de los problemas de corrupción e impunidad representa un reto que debe afrontarse equilibrando los requisitos de una operacionalización válida con los insumos de información disponibles en un momento dado. Por una parte, no se debe descuidar la justificación que vincule las mediciones concretas observables con los conceptos desarrollados en el marco teórico del que se deriva la investigación. Por otra parte, deben tenerse claras las limitaciones en los datos existentes de tal manera que se aproveche al máximo su potencial sin pretender exceder sus alcances. En ese sentido, el núcleo del reto reside en la estrategia de procesamiento de la información que se siga, transformando los datos brutos en indicadores adecuados para la verificación de hipótesis. En el presente capítulo se presenta la estrategia de operacionalización que se desarrolló en el estudio, así como el análisis de la información empírica obtenida de esta manera. A lo largo del capítulo se resaltarán la construcción de una medida innovadora sobre corrupción, que se distancia de las operacionalizaciones previas de este concepto en medidas de percepción: una tasa de experiencias de corrupción. Este indicador se construye con base en los casos de sobornos y otras prácticas corruptas reportadas por los ciudadanos como parte de sus interacciones con los servicios públicos. La información proviene de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Una ventaja de la tasa de experiencias de corrupción es que se puede desagregar según el tipo de autoridad particular que se busque estudiar. En el caso que nos ocupa esto resulta relevante para estudiar las interacciones con los Ministerios Públicos. Efectivamente, para el presente estudio no resulta de interés una medida de la corrupción en general, sino hacer observable la magnitud de la corrupción específica al proceso de procuración de

justicia. Una medida de corrupción debidamente delimitada a la procuración de justicia resulta más adecuada al estudio de los efectos que tiene este problema sobre la impunidad. A continuación, se presenta un primer apartado que profundiza en los hallazgos empíricos sobre corrupción en los estados del país, comparando medidas de percepción y la tasa de experiencias de corrupción. Después se realiza un ejercicio similar respecto del concepto de impunidad, y finalmente se analiza de manera exploratoria la asociación entre estas variables. Este análisis se complementa con una exploración de la asociación empírica de las variables a nivel de hogares. El objetivo de este capítulo es dejar asentada la información empírica que se procesó y analizó, para de esta manera dar lugar en el siguiente capítulo a los modelos más refinados que evalúan las hipótesis sobre la relación entre corrupción e impunidad.

### ***Operacionalizando la corrupción en la procuración de justicia***

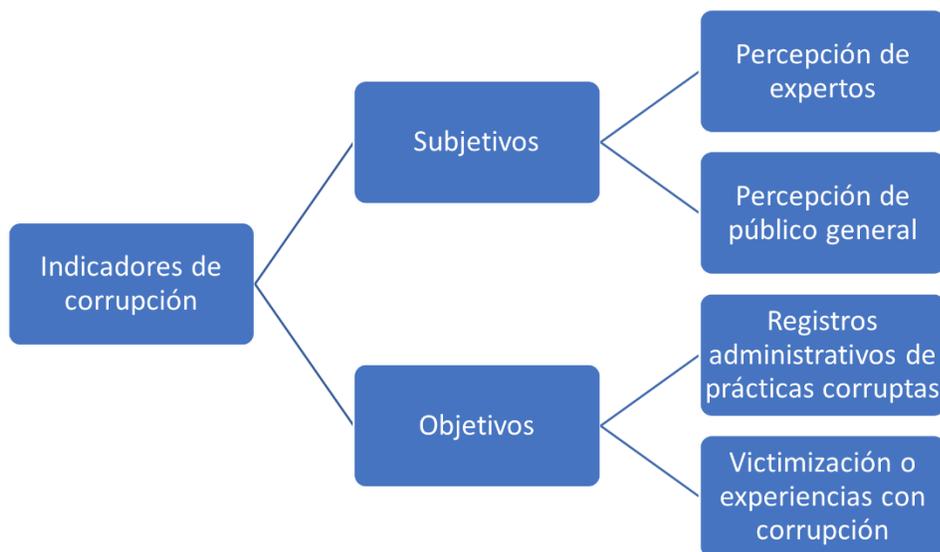
La naturaleza clandestina de los actos de corrupción tiene como consecuencia que las mediciones de este fenómeno sean inevitablemente problemáticas. Como respuesta ante este obstáculo, en los estudios sobre corrupción se han propuesto diversos métodos de investigación. Un lugar destacado lo ocupan los estudios transversales a nivel internacional, o *cross-national*, que emplean bases de datos sobre un gran número de países del mundo, incluyendo diversos indicadores sobre los niveles nacionales de corrupción. Si bien en el presente estudio no se plantea investigar este nivel de análisis, la escasa operacionalización del concepto que se ha hecho en México orilla a recurrir a estos estudios internacionales para identificar estrategias de medición.

Las medidas más utilizadas en los estudios *cross-national* pueden clasificarse en dos tipos: indicadores de percepción o subjetivos, e indicadores de prácticas de corrupción u objetivos. Respecto de los indicadores de percepción cabe hacer una distinción adicional. Existen índices basados en opiniones de expertos, que se estandarizan en índices agregados de uso muy difundido en el ámbito político, como el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional. Pese a su popularidad, la falta de claridad conceptual en la construcción de estos indicadores merma su utilidad en la investigación social, ya que obstaculiza su interpretación. Por otra parte, existen indicadores de percepción basados en encuestas al público general (Barómetro Global de la Corrupción de TI, o la Encuesta Mundial de Valores). El problema con estos datos es que sólo algunos se producen de manera

sistemática, o lo hacen con muestras muy pequeñas. Además, la equivalencia de los significados contenidos en las preguntas puede ser cuestionada. En general, a los indicadores de percepción se les ha criticado que no guardan suficiente relación con el mundo de la actividad de las personas; es decir, que las opiniones que expresan deben ser consideradas sólo como tales, y no como un reflejo de lo que sucede en sus vidas de manera cotidiana (Heath et al., 2016). Para hacer frente a este reto se han desarrollado alternativas que apuntan a hacer observable el fenómeno de la corrupción de manera más objetiva. Las propuestas que existen en este sentido se pueden clasificar en dos categorías: las mediciones basadas en registros administrativos de prácticas corruptas, y las encuestas de experiencias con la corrupción. Considerando las categorías de indicadores hasta aquí propuestas, la clasificación de observables quedaría como indica el siguiente gráfico.

Gráfico 1

Clasificación de los indicadores existentes sobre corrupción



Fuente: Elaboración propia.

Un primer tipo de indicadores objetivos de corrupción son los datos que se han generado de manera análoga a las encuestas de victimización que se desarrollaron en criminología. Efectivamente, cada vez existen más encuestas de victimización de la corrupción a nivel internacional que preguntan por las experiencias de los individuos con los

sobornos, como el Barómetro Global de la Corrupción, la Encuesta Internacional a Víctimas del Delito, o la Encuesta a Empresas del Banco Mundial (Seligson, 2006).

Además del uso de encuestas, es posible emplear otro tipo de datos como mediciones objetivas de la corrupción. Así, por ejemplo, se puede usar la información producida por los sistemas de justicia, como el registro de denuncias, investigaciones y sentencias sobre actos de corrupción. Una crítica común a estos datos es, sin embargo, que reflejan la actuación de las agencias de impartición de justicia en vez de la incidencia real del fenómeno. Más adelante en el presente capítulo se expondrán las razones por las que se considera que este tipo de información es más relevante como indicador de impunidad.

Por último, cabe mencionar que algunos estudios identifican una ventana de oportunidad para la aplicación de métodos experimentales en el estudio de la corrupción. Efectivamente, los experimentos naturales y de campo han sido poco empleados en el estudio de la corrupción (Heath et al., 2016); se ha utilizado el método experimental, por ejemplo, para identificar el vínculo entre corrupción y desigualdad en la vigilancia policial (Fried, Lagunes, & Venkataramani, 2010), como parte de una estrategia multimétodo más amplia.

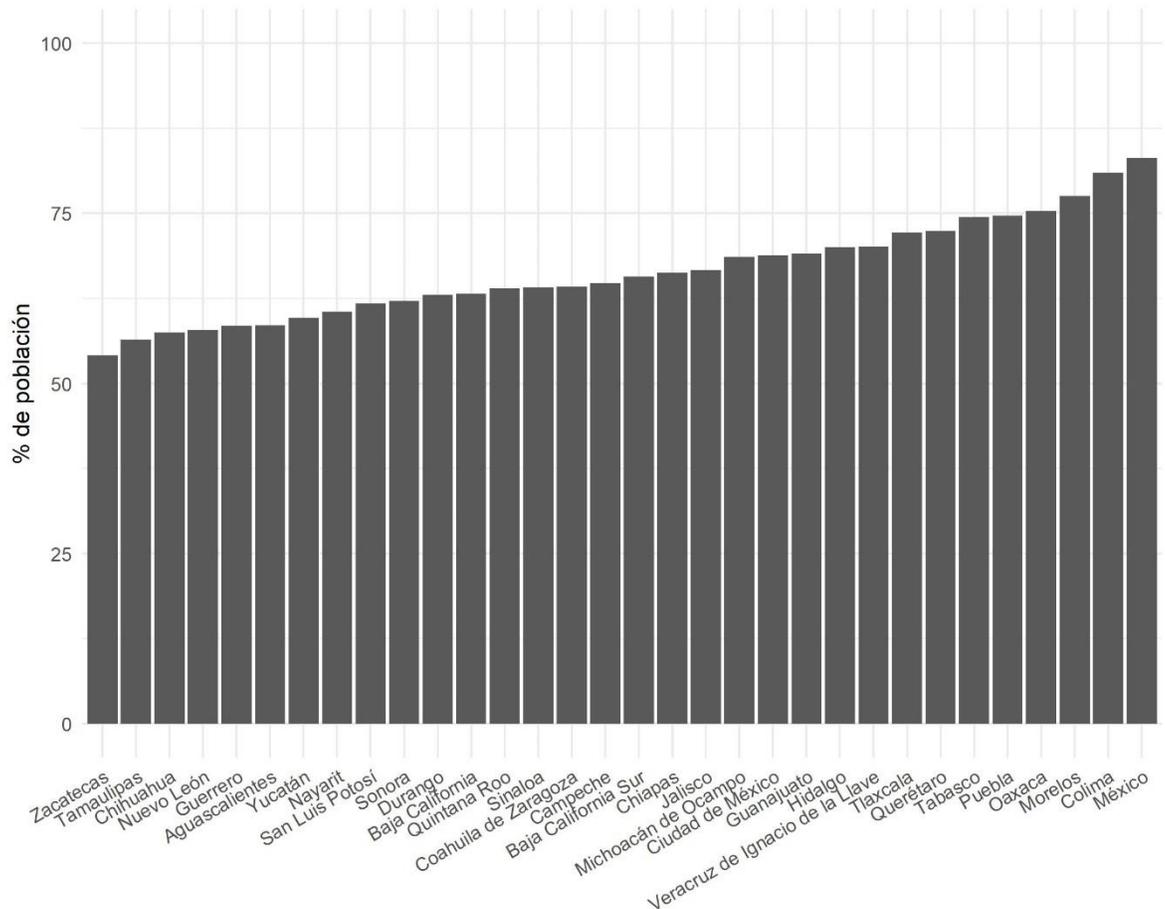
A partir de esta revisión de las diversas estrategias de medición existentes en los estudios de corrupción entre países, el reto que se presenta a continuación es indagar en la información existente en México con el fin de diseñar los indicadores más adecuados para el análisis de la corrupción en la procuración de justicia. Después de una búsqueda en las principales bases de datos estadísticos del país (el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y los portales de transparencia de los gobiernos federal y estatales), así como en los indicadores empleados en la literatura especializada en el tema para México, se identificaron escasas fuentes de información sobre el problema de la corrupción a nivel subnacional. Entre los indicadores que pueden clasificarse como subjetivos no se identificó ninguno que consistiera en entrevistas a expertos. Si bien Transparencia Mexicana consulta a expertos con cuestionarios estandarizados sobre el tema de corrupción, los datos que se obtienen son más bien referidos a nivel nacional y presentados ante Transparencia Internacional para el cálculo del CPI. Por su parte, el INEGI ha generado información sobre la percepción de corrupción entre los ciudadanos mediante la aplicación a partir de 2011 de al menos dos encuestas sistemáticas en hogares, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre

Seguridad (ENVIPE). En estas encuestas, representativas a nivel nacional, en entidades federativas y en áreas metropolitanas selectas, se pregunta a los encuestados su evaluación del nivel de corrupción respecto de distintas autoridades.

Una manera en que se puede aprovechar el potencial de esta información para analizar el fenómeno de la corrupción en México es procesarla para generar indicadores a nivel subnacional que permitan identificar tendencias espaciales y longitudinales del problema. En este sentido, un primer observable que se construyó para esta investigación consistió en el procesamiento de estos datos en un indicador sobre percepción de corrupción a nivel de las entidades federativas. Este indicador es anual para el periodo 2011-2018, correspondiente a la cobertura de la encuesta de mayor extensión (ENVIPE). Examinando el cuestionario de dicha encuesta se propone la agrupación de las preguntas sobre percepción de corrupción en tres indicadores, según el tipo de autoridad de referencia. Retomando la idea elaborada previamente sobre la corrupción específica al proceso de procuración e impartición de justicia penal se proponen los siguientes indicadores, como el porcentaje de la población en cada año y entidad que considera corruptas a: autoridades de procuración de justicia (ministerios públicos, fiscalías y procuradurías), autoridades de seguridad pública (tres niveles de la policía), autoridades de impartición de justicia (jueces). De acuerdo con la hipótesis que orienta la presente investigación, una generalizada percepción de corrupción en las autoridades de procuración de justicia conduciría a un aumento en la impunidad, en parte porque desincentiva la denuncia de las victimizaciones al aumentar el costo esperado de la investigación. En este sentido, se espera que las variaciones en la percepción de corrupción estén asociadas positivamente con las variaciones en la impunidad, esto es a mayor sea la corrupción en una entidad, sus habitantes serían menos propensos a denunciar y aumentaría la impunidad. En la siguiente gráfica se presenta una primera mirada al indicador de percepción de corrupción específico para los Ministerios Públicos.

## Gráfica 2

Porcentaje de la población que considera corrupto al Ministerio Público, por entidad federativa, promedio anual 2011-2018

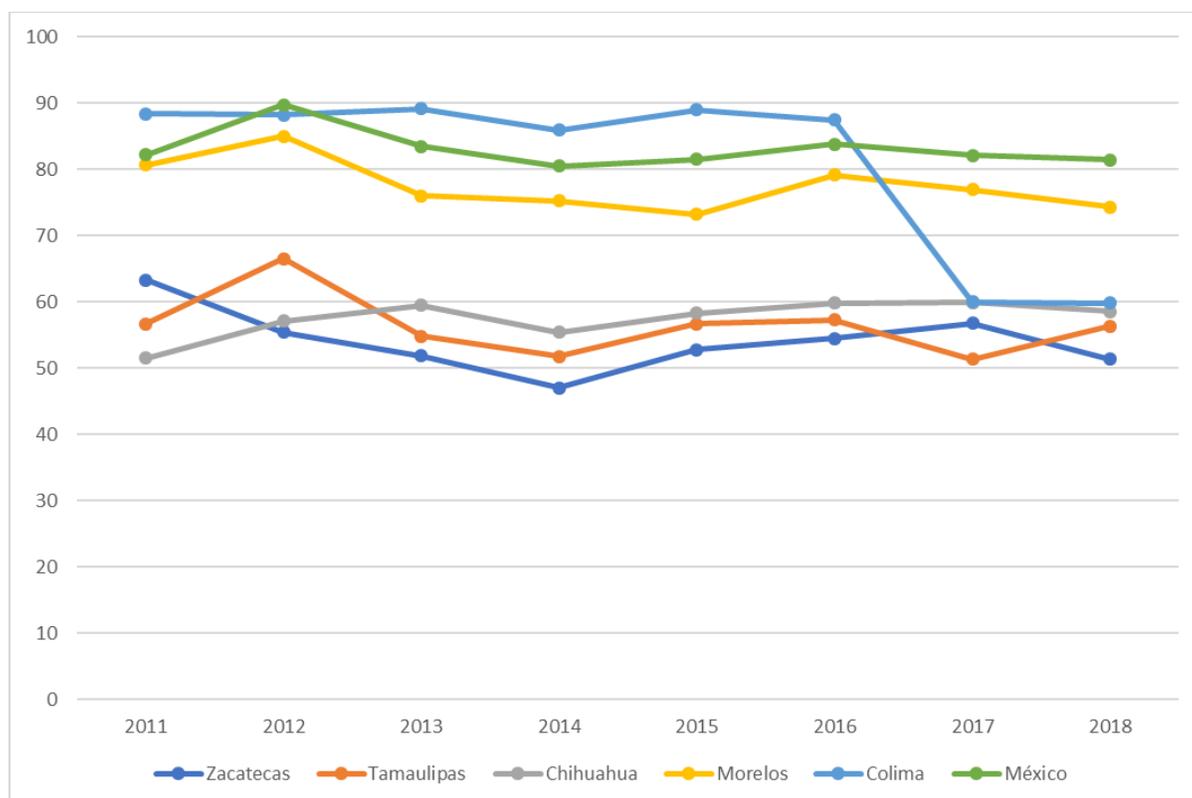


En esta gráfica se observa como en todas las entidades del país al menos la mitad de la población considera que los Ministerios Públicos son corruptos. El rango lo encabezan el Estado de México, Colima y Morelos, con una percepción de corrupción del MP mayor a 75%, mientras que Zacatecas, Tamaulipas y Chihuahua presentan los porcentajes más bajos.

Una ventaja de este tipo de indicadores consiste en su sistematicidad y su extensión, lo que permite hacer una primera aproximación a las tendencias longitudinales que presenta el fenómeno de la percepción de corrupción. En la Gráfica 3 se presenta la evolución de este indicador a lo largo del periodo para las tres entidades con el promedio más alto y las tres con el promedio más bajo. En la gráfica se aprecia una relativa estabilidad del fenómeno, a excepción del caso de Colima, que en los últimos dos años experimentó una mejora sustancial, pasando de ser la entidad con la peor percepción del MP a encontrarse al nivel de las entidades que mejor evalúan esta autoridad. Esta información podría justificar a futuro un estudio de caso sobre Colima para indagar en profundidad la evolución de las percepciones sobre la procuración de justicia en ese estado.

Gráfica 3

Tendencia de la percepción de corrupción sobre el Ministerio Público, en entidades seleccionadas, 2011-2018



El argumento de trasfondo para el empleo de esta información como indicadores de corrupción en México es que las variaciones en los valores de percepción, entre entidades y a lo largo del tiempo, se corresponden efectivamente con variaciones en la prevalencia de la corrupción. Para generar evidencia que refuerce este argumento resulta indispensable contar con alguna medida objetiva de corrupción que sirva de referencia en la asociación. En este sentido, el único ejercicio identificado para el caso mexicano consistió en buscar asociaciones entre la percepción de corrupción y las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, sin resultados favorables (Cardona, Ortiz, & Vázquez, 2018). Sin embargo, los registros de la Auditoría presenta muchas limitaciones como indicador de corrupción, especialmente si se emplea desagregado por entidad federativa.

A partir de lo anterior, la generación de un observable objetivo de la corrupción en los estados adquiere especial relevancia. De acuerdo con la clasificación de indicadores que

se presentó previamente existen dos potenciales fuentes de información objetiva sobre la corrupción: los registros administrativos y los reportes de victimizaciones o experiencias de corrupción. Como se había adelantado previamente, los registros administrativos de las prácticas de corrupción están sujetos a las mismas limitaciones identificadas en el análisis de otros delitos. De manera sintética, estas limitaciones consisten en que cualquier registro oficial de información sobre prácticas ilegales está sesgado de origen, pues contiene solamente el subconjunto de las prácticas que entraron en sus registros por denuncia o captura en flagrancia. La proporción de delitos que quedan fuera de cualquier registro oficial se conoce como “cifra negra”, y normalmente es la gran mayoría de los casos. Más aún, no puede asumirse que los casos que en última instancia son incluidos en los registros sean representativos del total, pues no son seleccionados aleatoriamente. Es muy probable que los sesgos propios de la conformación de los registros imposibiliten interpretar cualquier tendencia que presenten como una tendencia del fenómeno delictivo. De manera análoga, las quejas, denuncias o investigaciones registradas en cifras oficiales sobre corrupción representan un fenómeno aparte, y emplearlas para describir las tendencias y asociaciones de la corrupción sería inadecuado.

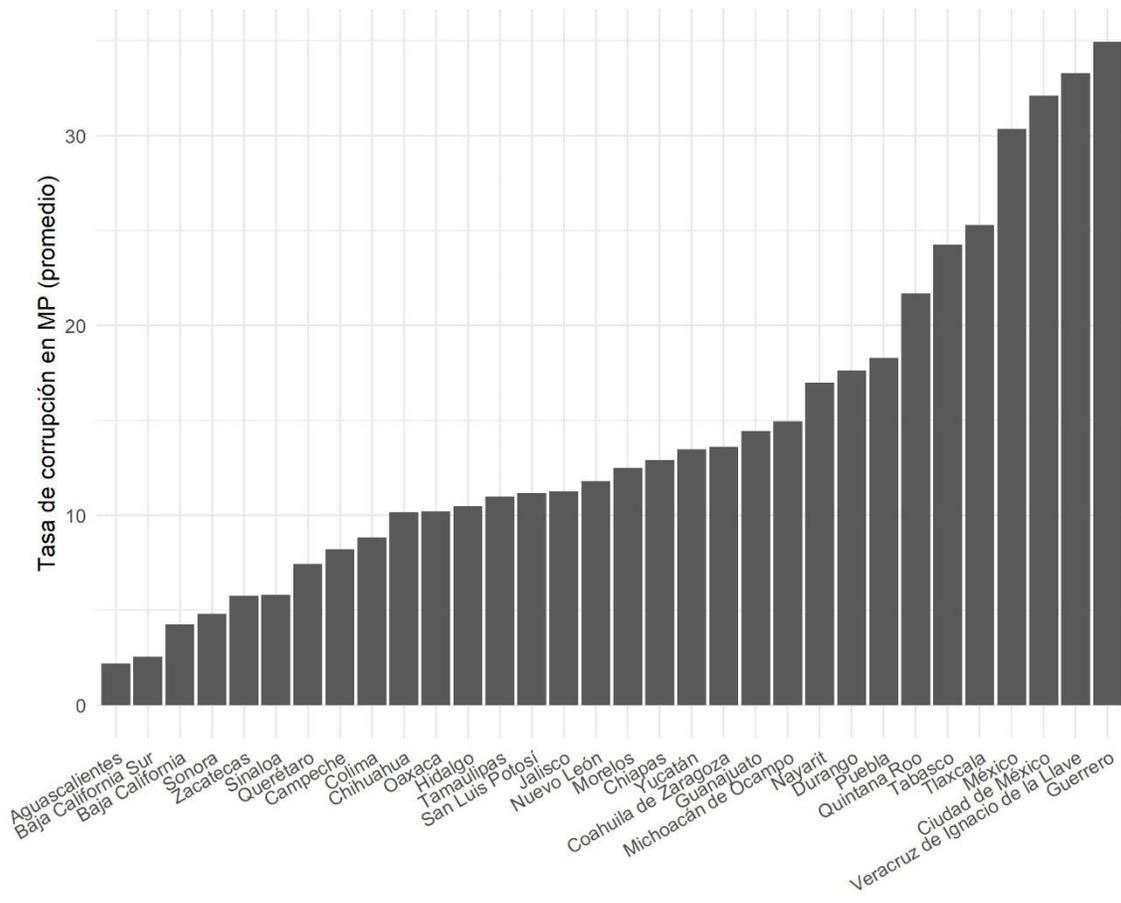
Por consecuencia de lo anterior, la única posibilidad de contar con una medición objetiva de corrupción la constituyen los indicadores de victimización o experiencias con la corrupción. A nivel nacional, la principal fuente de información sobre victimizaciones es la ENVIPE, una encuesta en hogares representativa a nivel entidad federativa, levantada por el INEGI. Sin embargo, pese a ser una encuesta de victimización delictiva, en la ENVIPE no se incluyen preguntas sobre victimización o experiencias de los ciudadanos con el pago de sobornos u otros tipos de corrupción.

El otro instrumento de información que ha sido empleado para conocer la percepción de corrupción en el país es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), levantada de manera bienal por el INEGI. En la exploración de su cuestionario se encontraron preguntas específicas sobre las características de todas las interacciones que los ciudadanos han tenido con servidores públicos de todo tipo. En dicho apartado del cuestionario se incluyen preguntas específicas sobre si alguna de sus interacciones con los funcionarios resultó en el intercambio de dádivas monetarias o en especie, o regalos de cualquier tipo, que tuvieron como resultado el ser favorecido en la aplicación u omisión de

alguna norma. Acto seguido se pregunta a los encuestados en qué trámites específicos sucedió dicha práctica. Las características de esta información son ideales para construir un indicador objetivo sobre corrupción a nivel subnacional en los ministerios públicos. A partir del procesamiento de esta información se construyó un indicador novedoso que constituye un observable objetivo de la corrupción en las entidades: la tasa de experiencias de corrupción. Esta tasa de corrupción informa sobre la prevalencia de corrupción a partir del número de interacciones con una autoridad en las que se dio una práctica de corrupción, por cada 100 contactos reportados con dicha autoridad. En otras palabras, se toma como denominador el total de las interacciones con el Ministerio Público, y como numerador el número de experiencias de corrupción en Ministerios Públicos reportados por los encuestados. El resultado no es necesariamente una proporción, pues dada la estructura del cuestionario no es posible saber si las prácticas de corrupción se corresponden con alguna de las interacciones con el MP; las preguntas se encuentran en baterías distintas y no se pueden vincular. Cabe aclarar que esta estructura del cuestionario, aunque inconveniente, no es una deficiencia, sino que está diseñada para favorecer el reporte de experiencias de corrupción: se pregunta por estas experiencias al final del cuestionario y después se pregunta en qué contexto sucedió. Esta aclaración es relevante pues existe una discusión sobre la mejor manera de preguntar por prácticas de corrupción sin inhibir las respuestas. Esta tasa se construyó para todas las entidades, en los años en que se levantó la encuesta, 2011, 2013, 2015 y 2017. En la siguiente gráfica se presenta el ranking de las entidades según su tasa de experiencias de corrupción.

#### Gráfica 4

Tasa de experiencias de corrupción en MP, por entidad federativa, promedio para 2011-2017



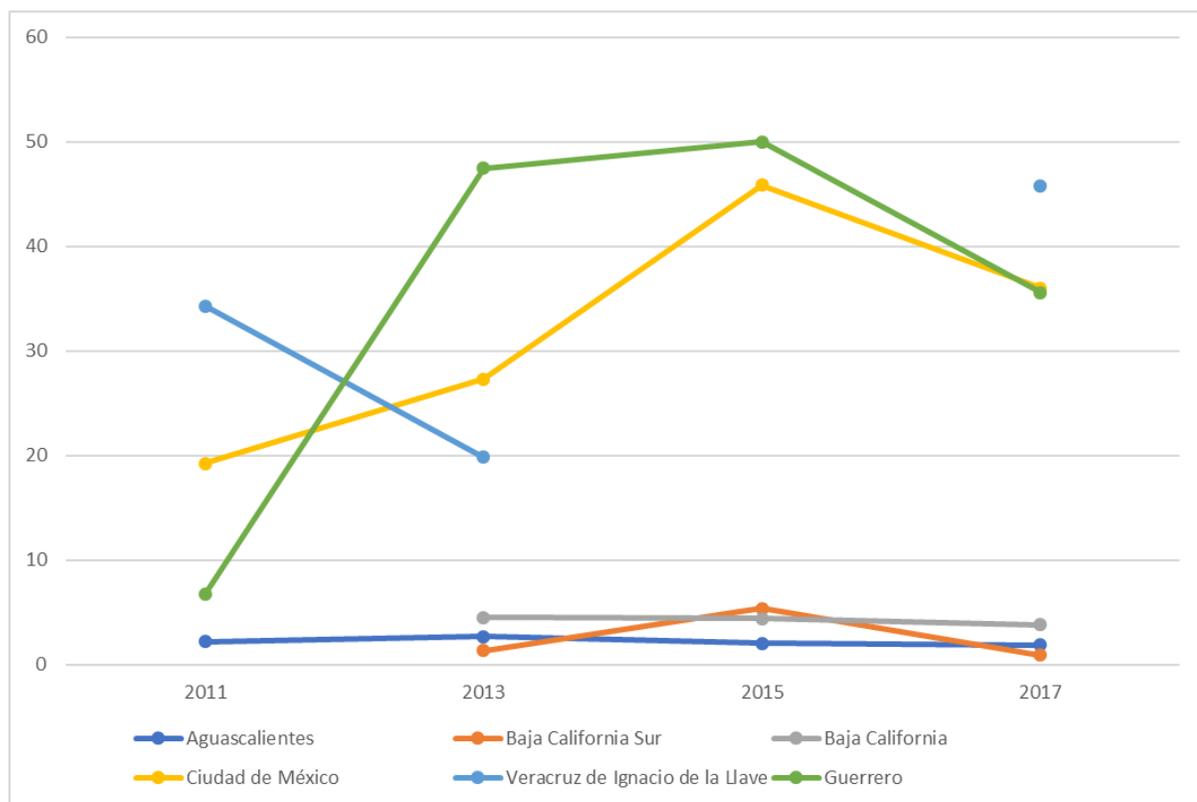
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ENCIG, INEGI.

La información que provee este nuevo indicador presenta distintas ventajas. En primer lugar, informa sobre el fenómeno de la corrupción efectivamente experimentado, y no sobre las representaciones mentales de la población al respecto. En segundo lugar, los datos obtenidos de esta manera tienen una mayor variación entre entidades federativas, con lo que reflejan una mayor diversidad en el diagnóstico del problema, y favorecen análisis posteriores. En efecto, la tasa en cuestión varía desde 2.8 experiencias de corrupción por cada 100 contactos con el MP en Aguascalientes, hasta un valor de 35 en el mismo indicador para Guerrero. Por último, este indicador tiene ya una serie histórica de al menos cuatro levantamientos que permite comenzar a indagar en las tendencias longitudinales que sigue. En la Gráfica 5 se presentan estas tendencias para las tres entidades con mayor promedio en el indicador y las tres con el menor promedio. En las observaciones entidad-año que no tienen información, esto se debe a que la encuesta no captó ninguna interacción con el Ministerio

Público. Esto es radicalmente distinto a decir que la tasa de experiencias de ese año fue cero. Resalta el caso de Guerrero, en donde la tasa de corrupción alcanzó valores cercanos a 50 en 2013 y 2015, después de tener menos de 10 en 2011, y descendiendo a menos de 40 en el último levantamiento. El caso de Veracruz supera las 45 experiencias de corrupción por cada 100 interacciones con el MP en 2017, aunque no se cuenta con información en el levantamiento previo que permita evaluar la tendencia longitudinal. Por su parte, las Baja Californias y Aguascalientes se mantuvieron estables en los valores más bajos de la tasa.

Gráfica 5

Tendencias longitudinales en la tasa de experiencias de corrupción en MP, para entidades seleccionadas, 2011-2017

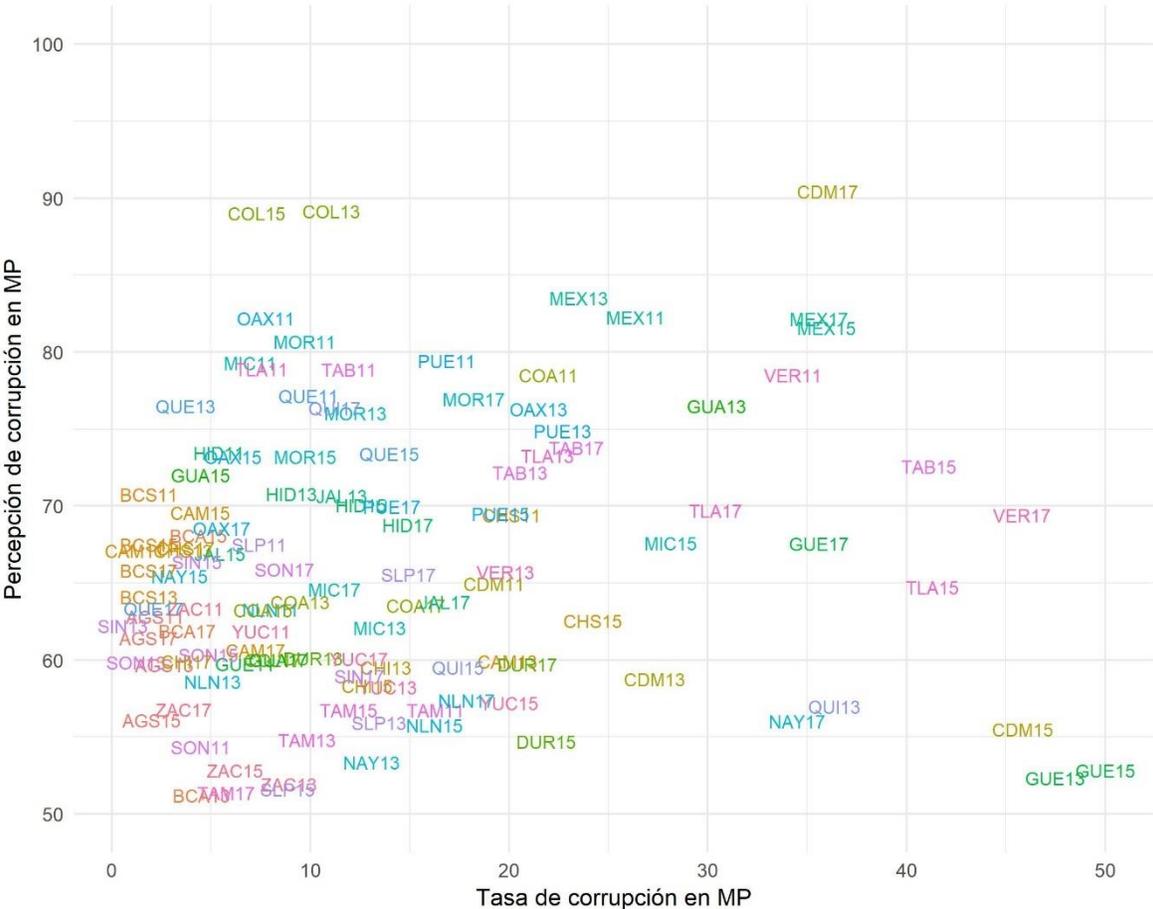


Además de este primer diagnóstico sobre la corrupción que permite la tasa construida, este observable objetivo permite evaluar de manera más sólida la validez de las medidas de percepción como indicadores de la prevalencia de corrupción en el país. Este ejercicio se hizo sencillamente con una prueba de hipótesis estadística respecto del coeficiente de correlación entre los indicadores, cuyo resultado fue que la asociación no es significativamente distinta

de cero. En otras palabras, la evidencia disponible no permite rechazar que ambas medidas sean independientes. Esta prueba, aunque no concluyente dadas las limitaciones en el número de observaciones, apunta a que las medidas de percepción en realidad son observables de un fenómeno que amerita ser estudiado en sí mismo. Esta falta de asociación puede apreciarse en la siguiente gráfica de dispersión. En esta se observa como algunas entidades, como la Ciudad de México, presentan tasas de corrupción sostenidamente altas, mientras que sus valores de percepción varían en distintas observaciones de los valores más altos a los más bajos.

Gráfica 6

No existe una asociación significativa entre la percepción de corrupción y la medición objetiva del problema en los estados de México



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

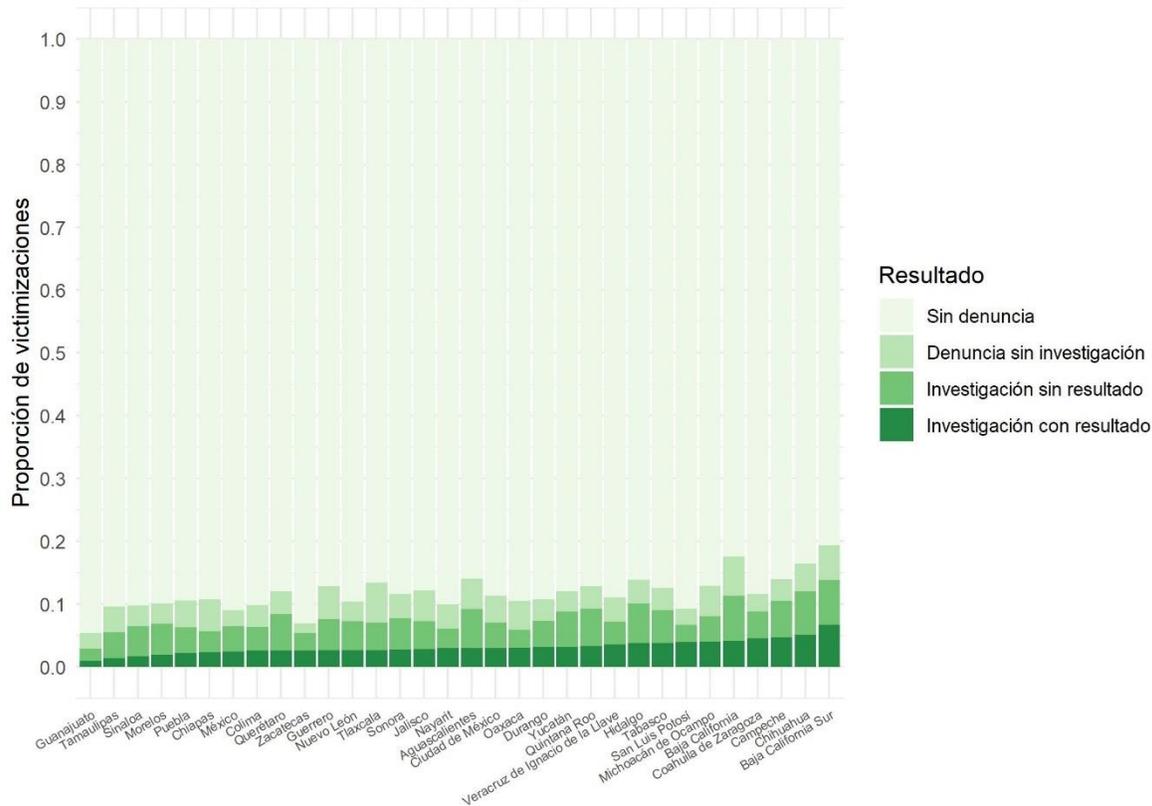
### *¿Cómo se puede observar la impunidad en las entidades?*

La medición más utilizada como indicador de impunidad es la proporción que representan los delitos resueltos respecto del total de delitos cometidos. Sobre este indicador, sin embargo, se pueden plantear una serie de problemas a discutir, que implican tomar decisiones para llegar a una propuesta sobre la medición de la impunidad. En primer lugar y en un sentido muy amplio, este tipo de indicadores dan por hecho que sentenciar a personas por un delito es un avance contra la impunidad. En un sistema de justicia que funciona respetando los derechos de acceso a la justicia y debido proceso, esto puede ser así. Sin embargo, en los sistemas de justicia donde la tortura es una práctica generalizada y, por ende, se tienen graves problemas de respeto al derecho de debido proceso, el hecho de que una persona sea sentenciada no necesariamente supone un avance al combate a la impunidad; y la liberación de un procesado no supone el mantenimiento de la impunidad, sino que podría ser precisamente todo lo contrario. Atendiendo a esta limitación, los indicadores que se proponen en este estudio para mirar la impunidad consideran múltiples resultados posibles en el seguimiento de una victimización, por lo que quitamos el foco del análisis de la emisión de sentencias. En este sentido, se considerará como victimizaciones que no aportan al nivel de impunidad todas aquellas en las que se llegó a alguno de los siguientes resultados en la procuración de justicia: se consignó a un responsable ante un juez, se otorgó el perdón, se repararon los daños, o la investigación sigue en curso. En otras palabras, sólo se considerarán como victimizaciones impunes aquellas que quedaron completamente desvinculadas de un procedimiento de procuración de justicia. Esto incluye aquellas que no fueron denunciadas, las que en efecto se denunciaron pero el Ministerio Público no investigó por alguna razón, y aquellas en las que efectivamente se inició investigación, pero ésta no sigue en curso ni tuvo un resultado de los arriba enlistados. Afortunadamente, la información de la ENVIPE es pertinente para generar todos estos datos para cada entidad federativa y para cada año. En la siguiente gráfica observamos la proporción del total de las victimizaciones que se clasificaron en cada uno de los momentos descritos.

Gráfica 7

## Impunidad en los estados

Resultados de la procuración de justicia según las víctimas



Fuente: elaboración propia a partir de información de INEGI

Los observables que se procesaron a partir de esta información corresponden a cada año de todo el periodo de levantamiento de la encuesta, 2011-2018, por entidad federativa y por cada resultado de procuración de justicia reportado por las víctimas. La cantidad de información que esto significa resulta ventajoso, pues permite conocer distintas aristas del problema de la impunidad, además de abrir la posibilidad a los modelos estadísticos más elaborados que se explorarán en el siguiente capítulo. Sin embargo, todo este ejercicio de procesamiento de datos y generación de indicadores sistemáticos no exenta de la necesidad de justificar adecuadamente la operacionalización de los conceptos. Dicho de otra manera, para aprovechar de mejor manera los datos procesados es necesario presentar los argumentos que los vinculan como observables de los fenómenos más abstractos contenidos en el modelo analítico de este estudio.

Otra discusión relevante consiste en contestar la siguiente pregunta: ¿a partir de qué momento lo consideramos?, ¿la comisión del hecho delictivo, la denuncia ante un órgano

gubernamental, la apertura de una averiguación previa? Esta discusión se puede sintetizar en la siguiente figura.

Figura 2. Momentos del proceso de administración de justicia



Fuente: Elaboración propia.

El posicionamiento en alguna de las conexiones específicas de este proceso de procuración e impartición de justicia tiene como consecuencia la visibilización de unos fenómenos sobre otros, además de la variación en los indicadores. Si el posicionamiento se da en la pérdida de casos que sucede en el transcurso que va de la victimización a la ausencia de denuncia, estaremos frente a la falta de confianza en las instituciones de justicia, esto en el marco de la distorsión a sus funciones que provoca la corrupción. Si por otra parte la decisión fuera posicionarse en el transcurso que va de la presentación de la denuncia al ejercicio de la acción penal y la consignación frente a un juez, entonces la impunidad se presenta como un problema de eficacia de las pesquisas del Ministerio Público. Por último, si se centra la atención en la pérdida de casos que van desde el ejercicio de la acción penal a la emisión de la sentencia y la ejecución de la condena, el énfasis del análisis estaría en el quehacer del poder judicial.

Otro problema que conduce a una toma de decisión sobre la información empírica que se usará es qué crímenes se consideran: todos, sólo algunos, cuáles. Normalmente se trabaja con el homicidio (por la baja tasa de cifra negra), pero ahí donde existen encuestas sistemáticas de victimización se puede trabajar con otro tipo de delitos. Esto es relevante porque la tasa de impunidad puede variar dependiendo el tipo de crímenes. Por ejemplo, la cifra negra en los delitos sexuales es mucho más alta, lo que también incrementa la impunidad en ese tipo de delitos. Considerando el marco analítico en que se sostiene este estudio, vale la pena limitar la extensión de delitos considerados a aquellos que normalmente se consideran en la categoría de victimizaciones. Las victimizaciones resultan de aquellos delitos puntuales que tienen como consecuencia la identificación de una víctima concreta que da seguimiento

al proceso de procuración de justicia. En este sentido, una vez más se presenta la información proveniente de encuestas de victimización como la más adecuada a la noción de impunidad contenida en el marco analítico de esta investigación.

Considerando estas discusiones, la información más completa que permite la construcción de este tipo de indicadores se encuentra en la ENVIPE. Los trámites administrativos difícilmente permitirían la reconstrucción de indicadores suficientemente detallados para dar cuenta de todos estos momentos. Un aspecto a considerar sobre la información de la ENVIPE es que, a diferencia de la información que provee sobre percepción de corrupción, cada edición da cuenta de las experiencias de victimización del año previo. En específico, la serie de indicadores que permiten mirar la impunidad también refiere al año previo. La lógica de esta información es la siguiente: una vez que la persona encuestada afirma haber sido víctima del delito, se realizan una serie de preguntas sobre el desarrollo posterior de eventos como denuncia, apertura de investigación y resultado de la misma.

A partir de esta información se propone la construcción de los distintos indicadores para cada entidad federativa del país. Estos indicadores consisten en la proporción de las victimizaciones captadas por la ENVIPE que permanecieron en la impunidad, con distintas variaciones sobre los momentos del fenómeno que son captados. El primer indicador y el más general consiste en la proporción del total de las victimizaciones que no siguen en curso y no alcanzaron a generar un resultado de investigación (se otorgó el perdón, recuperó sus bienes, hubo reparación del daño o se consignó ante un juez). En sentido inverso, esto significa que las únicas victimizaciones que no quedaron en la impunidad son aquellas que fueron denunciadas, que generaron una investigación y en las que dicha investigación sigue en curso o llegó a algún resultado. En correspondencia con el gráfico previo, se trata de la proporción de victimizaciones que sobreviven desde el momento 1 hasta el 3. Esta misma proporción se puede calcular con dos variaciones, una que tome como base no el total de delitos sino el total de denuncias y otra cuya base sea el total de investigaciones. Estos tres indicadores, que podemos llamar impunidad en delitos, impunidad en denuncias e impunidad en investigaciones, arrojan resultados muy distintos, pues reflejan momentos diferentes del complejo problema de la impunidad. En general, conforme se avanza en el proceso de administración de justicia, la proporción de delitos que quedan en impunidad decrece; es

decir, que la impunidad es menor entre los delitos que sí son denunciados, y ésta a su vez es menor entre los delitos que son efectivamente investigados. Es importante aclarar que la ENVIPE no provee información sobre victimizaciones que hayan terminado en sentencias de jueces, ya que se pregunta por el año previo, y generalmente no ha pasado suficiente tiempo para llegar a la impartición de justicia. Por lo tanto, el último momento del proceso no se ve reflejado en estos indicadores.

Estos indicadores se pueden sumar algunos otros que reflejan aspectos complementarios del fenómeno. Uno de ellos es la cifra negra, entendida como la proporción de delitos que no son denunciados. Se trata de un comparativo entre la proporción de victimizaciones que sobreviven del momento 1 al momento 2, y que no está reflejado directamente en los indicadores previos. En este mismo sentido se podría construir un indicador de la proporción de denuncias que son recibidas por el ministerio público que efectivamente generan una averiguación previa.

En relación con la diferencia que puede haber entre un indicador y otro dependiendo del momento que tomemos para considerar el universo de delitos, en la medida que tenemos un filtro de avance de la investigación en materia penal que va del hecho delictivo a la averiguación previa, lo esperable es que: 1) la impunidad más alta se observe cuando partimos del total de los delitos, ya que el universo es el más grande; 2) la impunidad baje con respecto al indicador anterior cuando partimos del total de las denuncias, porque el universo es más acotado. Pero sea más alto con respecto al siguiente. 3) la impunidad baje con respecto del indicador anterior cuando partimos del total de las averiguaciones previas, porque el universo es todavía más acotado.

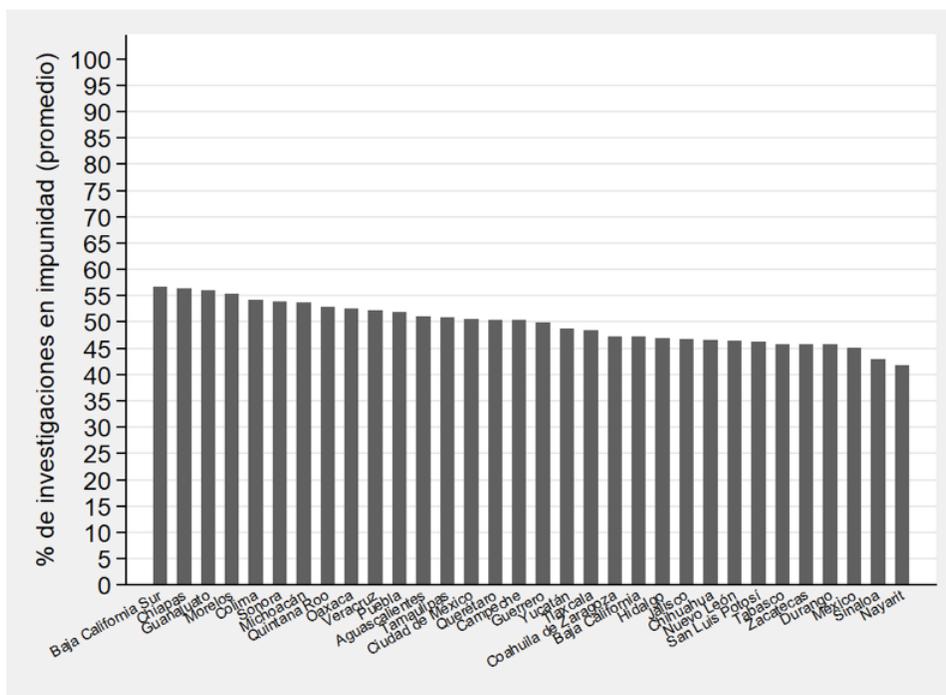
En este sentido, para observar la impunidad lo mejor es presentar este indicador de otra forma. La impunidad es el total de delitos donde pasó algo distinto a “No sucedió nada”. Por eso, lo mejor es tomar el número 100 (por ciento de delitos en este caso) y restarle el 3.3, de tal forma que el 96.7 restante ya nos habla de la impunidad. Haremos lo mismo con los otros dos indicadores: la impunidad respecto del total de delitos denunciados y respecto del total de averiguaciones previas. De aquí en adelante, a esta cifra la llamaremos impunidad, ya sea del total de delitos, del total de denuncias o del total de averiguaciones previas abiertas.

La definición de estos tres tipos de indicadores permite comenzar a explorar los datos resultantes. En primer lugar, para el total de averiguaciones abiertas, lo que se observa es la Proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de averiguaciones previas abiertas. Se puede decir que este es el indicador

más benevolente con el Estado, ya que es el que tiene el universo de delitos más acotado: las averiguaciones previas abiertas. Considerando el promedio de las mediciones entre 2010 y 2016, todas las entidades federativas se encuentran debajo del 60% de impunidad. La peor posicionada es Baja California Sur con 56.7% de impunidad en promedio entre 2010 y 2016. La mejor posicionada es Nayarit con 46.45%.

Gráfica 9

Impunidad respecto del total de averiguaciones previas abiertas, promedio 2010 - 2018



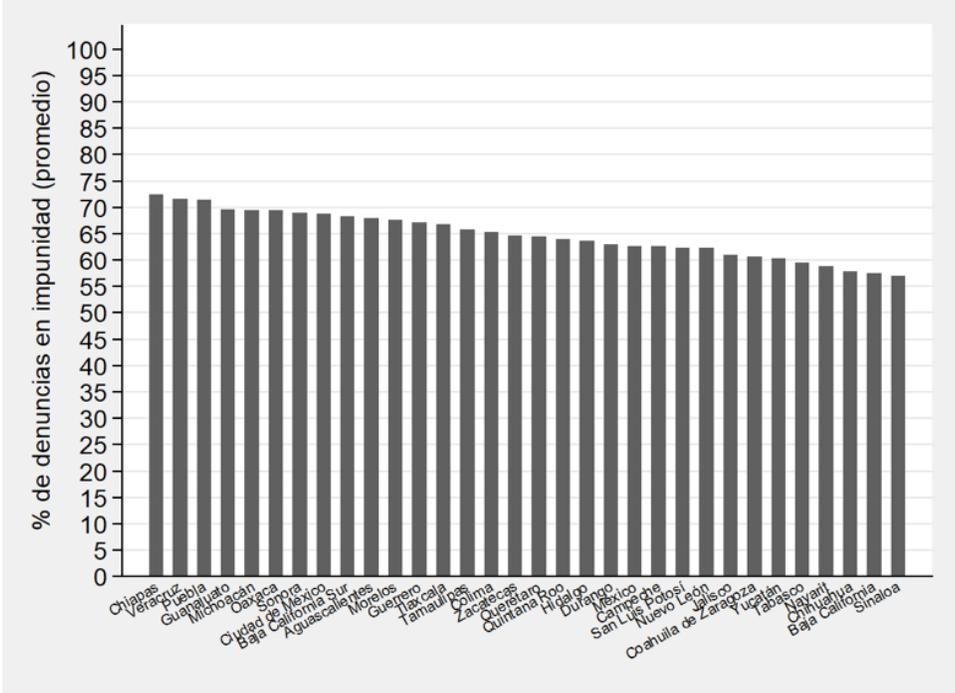
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE-INEGI.

Ahora bien, entre aquellos casos donde se realizó la denuncia, hay casos en que no necesariamente se inició una investigación. Aquí se observa la proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de hechos delictivos denunciados. Este es el indicador intermedio, lo esperable (que no siempre sucede) es que el Estado salga peor posicionado con respecto al indicador anterior, pero mejor con respecto al siguiente. De entrada, así es, mientras que cuando consideramos las averiguaciones previas abiertas todas las entidades estaban por debajo del 56.7%, cuando miramos los hechos delictivos el techo aumenta a 72.3, valor que corresponde a Chiapas. Y

mientras que el piso estaba en 46.45% de impunidad, el piso está en 68.9% y corresponde a Sinaloa.

Gráfica 10

Impunidad respecto del total de denuncias, promedio 2010 - 2018

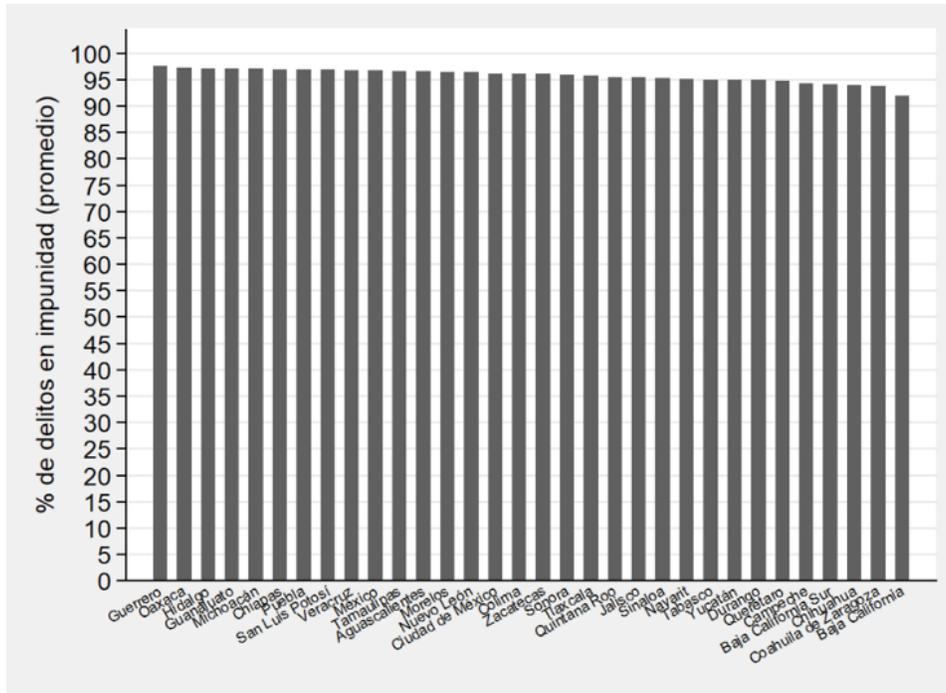


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE-INEGI

Finalmente, esta misma proporción se puede observar respecto a todos los delitos cometidos. Es decir, la proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de hechos delictivos. Este es el indicador más duro para el Estado ya que, en la medida que el universo es mayor, se espera que el porcentaje de impunidad sea mucho más alto. Es así. Considerando el promedio entre 2010 y 2016, el techo está puesto por Guerrero que obtuvo un 97.5% en promedio; mientras que el piso es establecido por Baja California quien saca un promedio de 91.9% de impunidad respecto del total de los delitos cometidos. Todas las entidades rebasan el 90% de impunidad en promedio en 7 años, la distancia entre el primer y el último lugar es de 5.6 puntos porcentuales.

Gráfica 11

## Impunidad respecto del total de hechos delictivos, promedio 2010 - 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE-INEGI

Como se observa en esta gráfica, todas las entidades federativas se encuentran en un rango superior al 92% de impunidad en los hechos delictivos, es decir, de cada mil delitos, 920 quedan impunes y sólo en 80 sucede algo como: otorgar el perdón, seguir en trámite, recuperar los bienes, lograr la reparación del daño, poner a disposición del juez a un detenido u otra cosa. El estado peor ubicado es Guerrero con 98.2% de impunidad seguido de Aguascalientes. La mejor posicionada es Baja California Sur con 92.6% de impunidad. Sobre esta información cabe hacer dos aclaraciones. La primera es que, si bien se trata de un rango de variación relativamente reducido, esto no significa que las variaciones existentes deban ser descartadas. Para ilustrar este argumento basta con mencionar que en la entidad con menor impunidad hay una probabilidad cuatro veces mayor de que un delito permanezca en el proceso de administración de justicia que en aquella con mayor impunidad. En segundo lugar, variaciones en un rango relativamente corto no significa que sea imposible estimar su relación con indicadores de otros fenómenos. En última instancia, su potencial para el análisis estadístico depende de la cantidad de observaciones que se tengan. Dado que la encuesta en

cuestión cuenta ya con ocho ediciones, es muy probable que la información disponible sea suficiente para estimar el efecto de interés pese a la aparentemente baja variación.

### *Análisis exploratorio de la asociación entre corrupción e impunidad a nivel de entidades federativas*

Para proceder a una primera exploración empírica de la relación entre las prácticas de corrupción en la procuración de justicia y la impunidad que resulta de ésta, conviene plantear primero las hipótesis que proveen el marco analítico por el que se espera que los indicadores estén relacionados. Retomando la definición relacional de corrupción, la pregunta por el tipo de corrupción judicial es una pregunta por el tipo de relaciones PAC que pueden establecerse en la procuración de justicia. Esto significa preguntarse, ¿cuáles son los agentes involucrados en el proceso de procuración de justicia que pueden ser comprados por algún cliente?, ¿cuál es el resultado subóptimo que obtiene el principal cuando estos agentes asumen comportamientos corruptos?, ¿qué obtienen los clientes del intercambio corrupto con un agente del sistema de justicia? En pocas palabras, la corrupción ministerial es aquella en que los agentes involucrados pertenecen al sistema de procuración de justicia. El comportamiento corrupto de estos agentes consiste en vender a los clientes, a cambio de un soborno, un tratamiento preferencial que puede ser omitir actas, ignorar denuncias, influenciar en investigaciones o evitar ser remitido ante un juez. Como resultado de estos actos, el principal deja de obtener en alguna medida por parte del agente el producto de sus funciones: justicia penal equitativa. En sentido inverso, el resultado subóptimo que obtiene el principal como consecuencia del acto corrupto puede ser de dos tipos: la existencia de delitos sin castigar (incluyendo en ocasiones el acto corrupto mismo), o un acceso desigual a la justicia penal. Éste es el sentido más directo en que la corrupción genera impunidad: cuando un cliente que cometió un delito compra la cooperación de los agentes involucrados en su persecución; aunque como se verá más adelante, las consecuencias de la corrupción judicial sobre la administración de justicia están lejos de limitarse a esta vía directa.

El proceso de administración de justicia parte de la victimización y se puede dividir en dos momentos, que competen a distintos poderes estatales. En primer lugar, la procuración de justicia es una capacidad del poder ejecutivo que recae en las fiscalías o procuradurías y

que consiste en la recepción de denuncias acerca de victimizaciones, el desarrollo de las investigaciones necesarias para su persecución, y la consignación de acusados frente a un juez. A partir de ese momento comienza el proceso de impartición de justicia, que recae en el poder judicial y que consiste en la evaluación por parte de un juez de la evidencia recabada por los ministerios públicos con el fin de dictar sentencia sobre la inocencia o culpabilidad de los acusados. El interés de la presente investigación se centra en la procuración de justicia. Esta delimitación se debe a que la diversidad de agentes involucrados en el proceso más amplio es tal que el desarrollo de los intereses e incentivos de cada uno se vuelve muy difícil. De la misma manera, se verá más adelante que los datos disponibles en general sobre la procuración de justicia son más abundantes y detallados que aquellos que hay sobre la impartición de justicia

Los modelos sobre corrupción en que se basa este estudio permiten derivar algunas hipótesis sobre su relación con el proceso de procuración de justicia. Como ya se mencionó, los actos de corrupción ministerial provocan que algunos casos concretos de victimización queden impunes. Sin embargo, así como el impacto de la corrupción en la economía es mayor que la mera suma de los sobornos pagados (Fisman & Golden, 2017), su efecto sobre la procuración de justicia también puede ser mayor aún por vías indirectas. Los efectos indirectos de la corrupción sobre la impunidad son mejor entendidos a partir de los modelos que detallan la manera en que un alto nivel de corrupción distorsiona el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas, incluyendo las instituciones estatales de justicia.

Una estrategia bastante difundida en los estudios de corrupción para modelar sus consecuencias sobre la sociedad es pensarla en términos de equilibrios. En ciencias sociales, un equilibrio es una situación que resulta de la interacción entre individuos de manera que, dadas las elecciones de las otras personas, nadie podría obtener un mejor resultado para sí mismo actuando de otra manera (Fisman & Golden, 2017). Un elemento clave de esta definición es lo que se ha llamado comportamiento contingente, es decir, la manera en que el curso de acción de una persona depende del tipo de comportamiento que esa persona espere de los demás. De acuerdo con esta propuesta, la decisión de incurrir o no en un acto de corrupción depende de lo que el individuo espere del comportamiento de los demás: si espera un comportamiento corrupto por parte de la mayoría él actuará en ese mismo sentido, pues la alternativa le resulta demasiado costosa. En este sentido, existen dos

equilibrios posibles: si se espera que la mayoría hagan transacciones corruptas, ser honesto es demasiado costoso, por lo que se espera que cada vez más personas incurran en corrupción. A la inversa, si se espera un número reducido de personas corruptas, proponer un soborno puede ser costoso, conduciendo a un equilibrio colectivo en el que nadie lo hace. En entornos donde la corrupción es común, denunciar dichas prácticas no sólo puede ser costosa para el ciudadano, sino que puede ser poco efectiva. De la misma manera, si alguien sabe que todos han tenido que pagar un soborno para que procedieran sus denuncias ante el ministerio, esa persona concluye que si quiere denunciar debe tener listo su soborno.

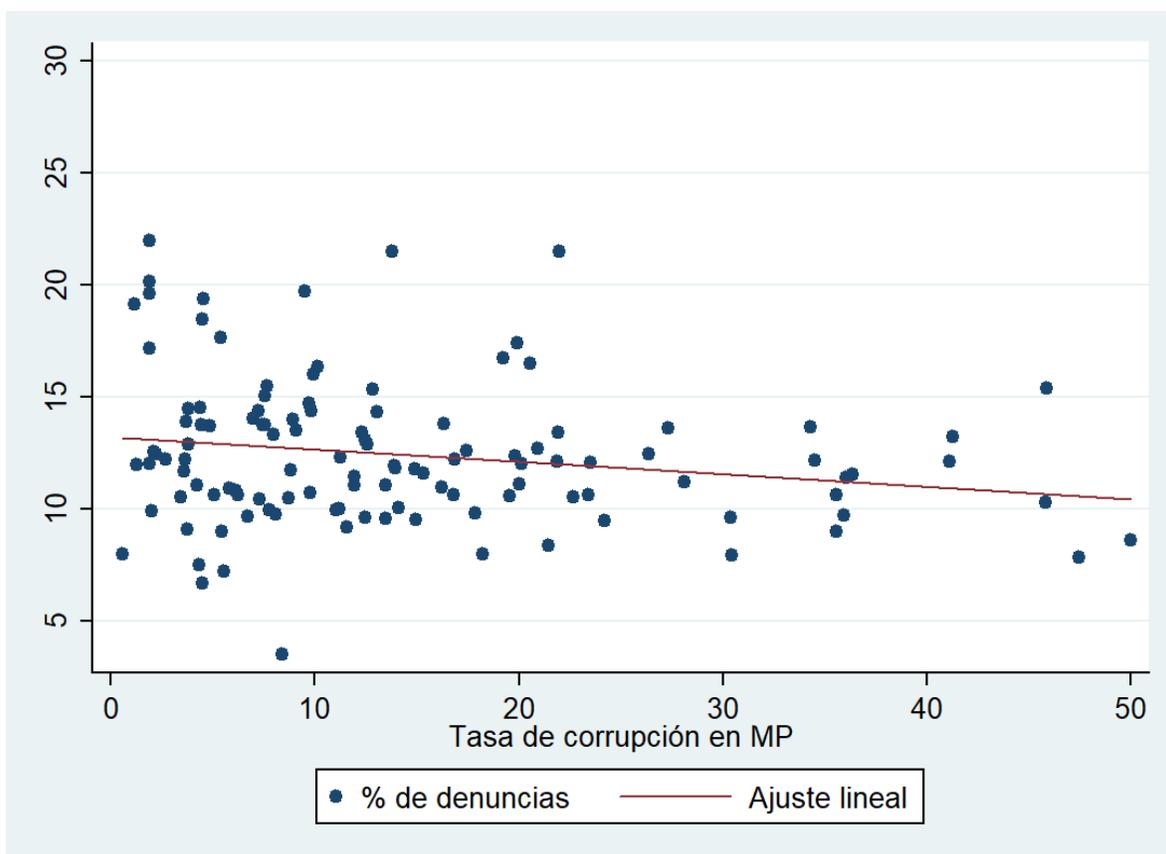
Estas distorsiones pueden distinguirse en las que competen a la procuración de justicia y las relativas a su impartición. En la procuración de justicia se dan dos fenómenos. En primer lugar, una percepción de corrupción generalizada desinhibe la denuncia de victimizaciones, con lo que se aumenta la proporción de victimarios libres de proceso penal. Por otra parte, los funcionarios encargados de la investigación de los casos que sí fueron denunciados desarrollan la expectativa de recibir sobornos, por lo que se desincentiva la investigación de los casos de víctimas que no pagan. En esta situación de corrupción generalizada, se desdibuja la distinción entre pago de sobornos y extorsión, pues, aunque los agentes no exigen un pago, quienes no lo hacen no verán resultados. Por su parte, un nivel generalizado de corrupción en las instituciones de impartición de justicia provoca un desapego al debido proceso, específicamente tener contacto con el juez o contar con asesoría jurídica.

Para cerrar este capítulo abocado a la construcción de los indicadores conviene hacer una primera exploración sobre el vínculo empírico entre los observables desarrollados. Del marco analítico que se sintetizó en este apartado se deriva la expectativa de que una mayor tasa de experiencias de corrupción en los MP se asocie con una menor proporción de victimizaciones denunciadas. Esto no es más que la versión empírica que se correspondería con la relación teórica antes descrita. Una manera de buscar la existencia de esta asociación entre los indicadores consiste en la examinación visual de la dispersión de las observaciones en el gráfico dado por el cruce de ambas escalas. La gráfica 13 presenta este diagrama de dispersión. En este diagrama se aprecia una distribución de los datos parcialmente correspondiente con las expectativas teóricas: en los valores más altos de la tasa de experiencias de corrupción, la distribución del porcentaje de victimizaciones denunciadas tiende a los valores más bajos. En sentido inverso, en los valores más bajos de la tasa de

experiencias de corrupción se encuentran aquellas entidades con los valores más altos de porcentaje de denuncias.

Gráfica 13

Asociación empírica entre la tasa de experiencias de corrupción y la proporción de victimizaciones que son denunciadas



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI

Esta gráfica puede complementarse con el cálculo de los coeficientes de correlación entre las variables. Estos coeficientes son la versión estandarizada de la covariación entre las variables, de tal medida que se puede comparar el sentido y la magnitud de la asociación entre distintos pares de variables.

Coeficientes de correlación entre la tasa de corrupción y diversos indicadores de impunidad

|                            | Tasa de corrupción en<br>MP |
|----------------------------|-----------------------------|
| % denuncias                | -0.20<br>0.03               |
| % investigaciones          | -0.29<br>0.00               |
| % resultados               | -0.20<br>0.03               |
| investigaciones/denuncias  | -0.11<br>0.25               |
| resultados/investigaciones | -0.11<br>0.24               |

En la tabla se confirma la asociación parcial de las variables: los observables construidos para ambos conceptos están asociados significativamente y en el sentido que dicta la hipótesis planteada. En otras palabras, la información empírica confirma que en cierta medida los fenómenos de corrupción e impunidad varían en conjunto; ahí donde hay más experiencias de corrupción con los MP, las víctimas de los delitos suelen denunciar menos, se abren menos investigaciones y, en consecuencia, se obtienen menos resultados en la procuración de justicia. Sin embargo, este nivel de evidencia empírica es limitado de muchas maneras. En primer lugar, se trata de medidas simétricas de asociación que no informan sobre la dirección de la relación que se planteó hipotéticamente. Pero aún más relevante resulta la incapacidad de estas medidas bivariadas para descartar la posible influencia de otros fenómenos que suceden de manera simultánea a la corrupción y la impunidad en los estados del país. Los modelos que se desarrollarán en el siguiente capítulo permiten afrontar estos retos y profundizar en nuestra comprensión del problema planteado, empleando los indicadores que aquí se han expuesto.

## Capítulo III

### Análisis empírico mediante modelos estadísticos de la relación entre el nivel de corrupción y la eficacia de la procuración de justicia

Una primera aproximación a la relación entre corrupción e impunidad consiste en intentar definir con mayor detalle la cadena de efectos que en principio se espera que vinculen el combate a la corrupción con una mejora en el proceso de procuración de justicia. En términos generales, este proceso puede descomponerse en distintos pasos: comienza por aumentar la efectividad de la persecución de los delitos de corrupción, además de aumentar las penas correspondientes a este tipo de delitos mediante su clasificación como delitos graves. Se propone que esta primera operación tendría como consecuencia la reactivación de la procuración de justicia. La lógica que subyace a este vínculo propuesto parece ser que la reducción de la impunidad relativa a las prácticas de corrupción tendría el efecto de inhibir este tipo de comportamientos, y la reducción en la frecuencia de estas prácticas a su vez aumentaría la efectividad y eficacia de las autoridades de procuración de justicia.

Gráfica 1. Reconstrucción del mecanismo general implícito que vincula el combate a la corrupción con la reducción de la impunidad



Fuente: Elaboración propia

Si se sigue este mismo razonamiento, pero en sentido negativo, el efecto detrimental de la corrupción sobre el sistema de justicia consistiría en restar efectividad al proceso de procuración de justicia. Sin embargo, este vínculo que forma parte del proceso reconstruido se justifica como una relación de sentido común, sin prestar atención a los mecanismos específicos que se asumen como operantes entre un hecho y otro. El análisis que se propone realizar en este capítulo consiste precisamente en verificar empíricamente estas proposiciones, enfatizando en la indagación de los procesos intermedios específicos que operan como mecanismos generativos de la relación de interés. En otras palabras, se pondrá en práctica una estrategia metodológica que consiste en explorar en profundidad los fenómenos que analíticamente se posicionan como mediadores entre mayores niveles de corrupción y su traducción en mayores niveles de impunidad, es decir, los engranajes del proceso que vincula un fenómeno con el otro. Para avanzar hacia este objetivo se aprovecharán los desarrollos de capítulos previos, específicamente, el marco teórico que se construyó en el primer capítulo para dar cuenta de la relación entre corrupción e impunidad, así como la operacionalización de los conceptos de interés que se desarrolló en el segundo capítulo.

### ***Dos estrategias metodológicas complementarias para la verificación de mecanismos***

Un reto considerable en la construcción de explicaciones sobre los fenómenos que interesan a las ciencias sociales consiste en dar cuenta explícita de los mecanismos generativos que subyacen a los patrones empíricos que se hallan. Esta perspectiva puede entenderse en sintonía con la escuela analítica de la sociología, pues busca identificar lo que Elster (1989) denominaba “las tuercas y tornillos” de las explicaciones en ciencias sociales. La inquietud de que parte esta propuesta es que una gran parte de las investigaciones en ciencias sociales se mantienen en un nivel insuficiente de verificación empírica, pues presentan como evidencia a favor o en contra de sus hipótesis sólo patrones generales de asociación entre niveles agregados de observación de los fenómenos que se examinan.

Las relaciones que se plantean hipotéticamente como explicaciones a los fenómenos sociales deben ser verificadas empíricamente, con el fin de acumular evidencia sólida en favor o en contra de nuestra comprensión de los sucesos. Sin embargo, como bien mencionan Hédstrom e Ylikoski (2010), la sociología comparativa tiende a reificar los patrones

empíricos de asociación que identifica en los niveles agregados, presentándolos como si fuesen en sí mismas la explicación de los fenómenos. En este sentido, los niveles nacionales de corrupción se explicarían en función de los niveles nacionales de democracia, del grado de desarrollo de las democracias, o incluso por tener una historia compartida de tradiciones protestantes (Treisman, 2000); mientras que las consecuencias de este fenómeno comprenderían las reducciones en la inversión de capital extranjero y en el producto interno bruto, o aumentos en la desigualdad e incluso en los niveles nacionales de delincuencia (Enste y Heldman, 2017). Y a pesar de que los mismos patrones empíricos se han reproducido en distintos casos de estudio, muchos académicos parecen dar por construida la explicación sobre este fenómeno con sólo citar estas asociaciones, sin ahondar en la secuencia de efectos concreta que conecta las variaciones en un fenómeno como función de otro.

En el presente análisis se buscó atender precisamente esta necesidad lógica mediante el despliegue de dos estrategias metodológicas complementarias. En primer lugar, se planteó profundizar en la explicación del vínculo que existe entre corrupción e impunidad mediante la identificación de los fenómenos intermedios, específicamente la inhibición de la denuncia. En segundo lugar, se diseñó una estrategia inspirada en la sociología analítica que busca explicar las asociaciones entre fenómenos agregados mediante los patrones empíricos correspondientes en el nivel individual (Coleman, 1986). La intuición de trasfondo para el diseño de estas estrategias es que no basta aseverar teórica y empíricamente que mayores niveles estatales de corrupción generan mayores niveles estatales de impunidad, sino que se deben especificar y verificar empíricamente los mecanismos generativos que llevan de un fenómeno a otro, especialmente aquellos que refieren a individuos concretos tomando decisiones y desplegando su comportamiento. A continuación, se presentan estas dos estrategias metodológicas complementarias, así como los resultados de los análisis pertinentes para cada una, con el fin de profundizar en la comprensión de los efectos de la corrupción sobre la impartición de justicia penal.

***Patrones de asociación empírica a nivel agregado: los mecanismos generativos como mediación***

En términos analíticos, el primer paso del procedimiento para verificar la relación causal entre corrupción e impunidad, consiste en llevar a cabo una exploración de los patrones de asociación que efectivamente se pueden observar entre estos dos fenómenos en nuestro país. Dado que en México son las autoridades estatales las encargadas de la investigación y persecución de los delitos de fuero común, estos patrones empíricos deben buscarse en un primer momento en el nivel de las entidades federativas. En los términos más simples, el planteamiento que se puede poner a prueba mediante esta exploración es que los estados en donde hay mayores niveles de corrupción son sistemáticamente aquellos que también presentan los mayores niveles de impunidad en delitos del fuero común.

Una forma sencilla de explorar la asociación que existe entre la corrupción y la impunidad consiste en calcular el coeficiente de correlación que describe la relación entre las distintas medidas de ambos fenómenos. Dicho coeficiente caracteriza el patrón de asociación que existe entre las variables a partir de un valor que varía entre -1 y 1. Los valores más cercanos a cero indican que no hay asociación sistemática entre los fenómenos, y aquellos más cercanos a los extremos de -1 o 1 indican patrones de asociación negativos o positivos, respectivamente. Entre las medidas que se operacionalizaron en el capítulo anterior, las medidas de asociación más sustanciales se obtuvieron para el cruce de la medida de percepción de corrupción con tres indicadores de impunidad: el porcentaje de delitos denunciados, los delitos en los que se inició investigación, y los delitos en que la investigación iniciada fue efectiva, es decir, que según la víctima tuvo algún resultado o al menos sigue en curso. El sentido negativo de estas asociaciones, mismas que se reportan en la tabla siguiente, pueden interpretarse como que aquellas entidades en que la población percibe en mayor medida que los actos de corrupción son algo frecuente, se caracterizan también por ser las entidades con menor porcentaje de delitos denunciados e investigados.

Tabla 1. Coeficientes de correlación entre medidas de corrupción y medidas de impunidad en México

| <b>Medidas de impunidad</b> | <b>Percepción de corrupción en MP</b> | <b>Percepción de corrupción en general</b> | <b>Incidencia de actos de corrupción</b> |
|-----------------------------|---------------------------------------|--|--|
|-----------------------------|---------------------------------------|--|--|

|  |          |          |         |
|--|----------|----------|---------|
| Porcentaje de delitos denunciados                                | -0.1186* | -0.3507* | -0.0284 |
| Porcentaje de delitos investigados                               | -0.0966  | -0.3036* | 0.0881  |
| Porcentaje de delitos con investigaciones que tuvieron resultado | -0.0353  | -0.2968* | 0.0758  |

\*Significativamente distinto de cero, con un nivel de confianza de 95%.

A pesar de los valores limitados de las medidas obtenidas, en la tabla se confirma la asociación parcial a nivel estatal entre corrupción e impunidad: los observables construidos para ambos problemas están asociados significativamente y en el sentido que dicta la hipótesis planteada. En otras palabras, la información empírica confirma que en cierta medida los fenómenos de corrupción e impunidad varían en conjunto; ahí donde hay más percepción de corrupción con los MP, las víctimas de los delitos suelen denunciar menos, se abren menos investigaciones y, en consecuencia, se obtienen menos resultados en la procuración de justicia. Sin embargo, este nivel de evidencia empírica es limitado de muchas maneras. En primer lugar, se trata de medidas simétricas de asociación que no informan sobre la dirección de la relación que se planteó hipotéticamente. Pero aún más relevante resulta la incapacidad de estas medidas bivariadas para descartar la posible influencia de otros fenómenos que suceden de manera simultánea a la corrupción y la impunidad en los estados del país. Una modelación más detallada de la relación que existe entre la corrupción y la impunidad entre las entidades federativas del país podría abonar a un mejor entendimiento del proceso.

La modelación de las relaciones empíricas mediante herramientas de regresión estadística permite precisamente estimar los efectos puntuales de una variable que hipotéticamente se plantea como factor explicativo sobre otra variable a la que teóricamente se considera como variable de resultado, o fenómeno a explicar. Esta familia de técnicas posibilita la estimación de los efectos causales de interés a la vez que se descuenta el efecto de terceras variables que potencialmente actúan como factores “confusores” y generar sesgos en las estimaciones. En otras palabras, la modelación con regresiones lineales permite

controlar los efectos de fenómenos que lógicamente podrían interferir en la relación entre corrupción e impunidad. En los modelos que se estimaron como parte de esta primera estrategia metodológica se incluyeron como variables de control mediciones del tamaño de la economía de las entidades federativas, así como sus niveles de pobreza. Estos dos fenómenos se seleccionaron porque han sido identificados en la literatura como factores que influyen tanto en los niveles agregados de corrupción (consultar revisión de Enste y Heldman, 2017), como en el funcionamiento y reclutamiento de las instituciones públicas de procuración de justicia. Así, se trata de fenómenos que varían de una entidad a otra y que teóricamente podrían generar sesgos al estimar la relación entre los dos fenómenos aquí estudiados.

Por otra parte, los indicadores que se emplean para verificar inicialmente los patrones empíricos de la relación general entre corrupción e impunidad son los que tuvieron mayor asociación en la exploración de los coeficientes de correlación: el porcentaje de la población de cada estado que percibe la corrupción como un fenómeno frecuente en su entidad; por parte de la impunidad, el porcentaje de delitos que dieron lugar a una investigación, y el porcentaje de delitos para los que la investigación realizada fue efectiva. El indicador de impunidad que refiere al porcentaje de delitos denunciados será retomado más adelante como parte de la estrategia metodológica para verificar los mecanismos generativos. En el siguiente gráfico se presenta la relación lineal que se calculó para el primer cruce de indicadores, seguido de una tabla con los resultados de una modelación multinivel. Cabe mencionar que este tipo de modelos se emplea debido a que la base de datos está construida como un panel: cada entidad es incluida en más de un corte temporal, por lo que todas las observaciones relativas a la misma entidad no son independientes, sino que pertenecen lógicamente a una misma unidad superior de agregación. La técnica de regresión lineal multinivel, o jerárquico lineal, permite dar cuenta de la estructura anidada de la base de datos.

Gráfica 2. Relación lineal entre la percepción de corrupción y los delitos que fueron investigados.

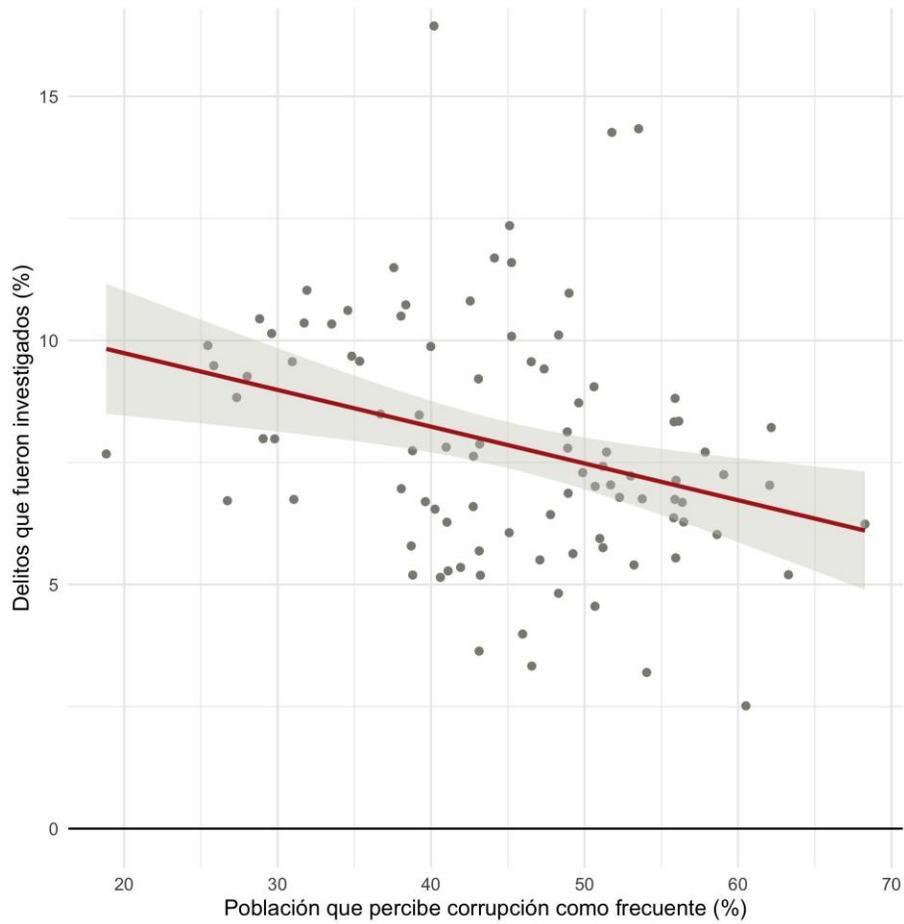


Tabla 2. Resultados de modelos multinivel sobre el porcentaje de delitos que generaron investigación

| <b>Variable</b>                        | <b>Modelo 1</b> | <b>Modelo 2</b> |
|--|-----------------|-----------------|
| Percepción de corrupción general       | -0.54*          | -0.52*          |
| Tamaño de la economía                  |                 | -0.12           |
| Pobreza                                |                 | -0.64*          |
| Número de observaciones                | 96 en 32 grupos | 96 en 32 grupos |
| R <sup>2</sup> intergrupos/intragrupos | 0.03/0.12       | 0.01/0.24       |

|   |      |      |
|---|------|------|
| Coeficiente de correlación intergrupala | 0.68 | 0.66 |
|---|------|------|

La tabla anterior presenta los resultados de dos modelos con especificaciones distintas: el primero representa los valores de la relación lineal simple, misma que se representa en la gráfica. El segundo modelo representa la estimación del mismo efecto una vez que se incluyeron las variables de control. Para favorecer la interpretación de los coeficientes, las variables independientes se estandarizaron para incluirse en el modelo. Los coeficientes calculados para cada modelo representan un patrón de asociación empírica en el sentido esperado hipotéticamente: a cada desviación estándar que se aumenta la percepción de la corrupción general entre las entidades federativas, le corresponde en promedio una reducción de medio punto porcentual en la proporción de delitos que son investigados. Dado que en promedio se investiga el 8% de los delitos, una reducción de medio punto porcentual puede significar una pérdida considerable.

Para los modelos multinivel, la bondad de ajuste puede reportarse en dos niveles diferentes, refiriendo en uno a la proporción de varianza explicada para el fenómeno entre las entidades federativas (entre grupos) y en el otro a la proporción de varianza explicada en la misma entidad a lo largo del tiempo (intragrupos). Los modelos que se calcularon en el presente estudio tienen en general un mucho mejor ajuste para dar cuenta de las variaciones de la impunidad entre entidades federativas, que entre las distintas observaciones de una misma entidad. En otras palabras, el factor explicativo de la corrupción parece dar cuenta principalmente de las variaciones que hay entre los estados y sus instituciones, y en mucho menor medida de las variaciones a lo largo del tiempo para una misma entidad. Sin embargo, esta limitación puede considerarse menos relevante si se atiende al coeficiente de correlación intergrupala, que refiere a la proporción de la varianza del fenómeno a explicar que puede atribuirse a las variaciones entre grupos, en contraste con las variaciones al interior de los grupos. Este valor es de 0.66 en el modelo controlado, lo que implica que 66% de la varianza de la impunidad se debe a variaciones entre entidades federativas, mientras que 34% se debe a las variaciones en el tiempo al interior de cada entidad.

Con el fin de verificar la robustez de los resultados, se calculó un modelo análogo al anterior, con la diferencia de que se emplea como variable de resultado el porcentaje de

investigaciones que tuvieron una investigación efectiva. Ésta es una medida que operacionaliza el concepto de impunidad enfatizando el resultado final de los esfuerzos de investigación, y no sólo la apertura de un expediente de investigación. Las siguientes gráfica y tabla presentan los resultados de esta modelación alternativa.

Gráfica 3. Relación lineal entre la percepción de corrupción y los delitos que fueron investigados efectivamente (que tuvieron algún resultado o que siguen en curso).

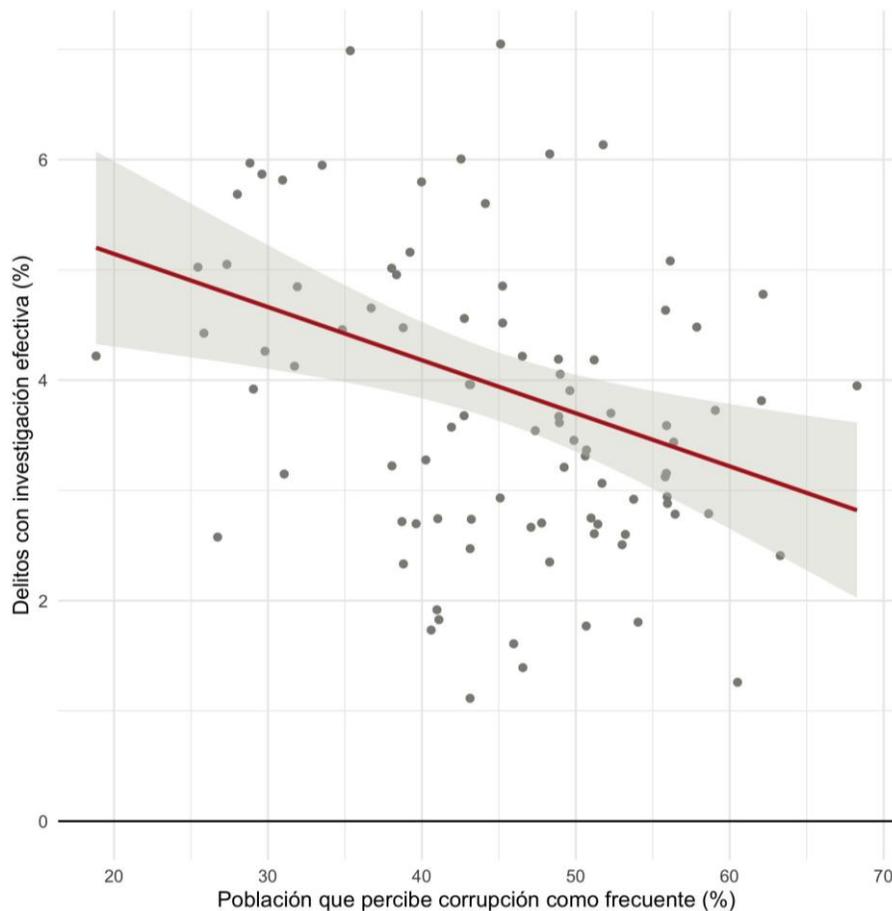


Tabla 3. Resultados de modelos multinivel sobre el porcentaje de delitos que fueron investigados efectivamente

| <b>Variable</b>                  | <b>Modelo 1</b> | <b>Modelo 2</b> |
|----------------------------------|-----------------|-----------------|
| Percepción de corrupción general | -0.36*          | -0.33*          |

|   |                 |                 |
|---|-----------------|-----------------|
| Tamaño de la economía                   |                 | 0.09            |
| Pobreza                                 |                 | -0.27           |
| Número de observaciones                 | 96 en 32 grupos | 96 en 32 grupos |
| R <sup>2</sup> intergrupos/intragrupos  | 0.02/0.13       | 0.01/0.20       |
| Coeficiente de correlación intergrupala | 0.56            | 0.55            |

En esta modelación alternativa de la relación general entre corrupción e impunidad se mantiene el mismo sentido de los efectos encontrados, aunque en una medida ligeramente menor: atendiendo al modelo controlado, cada desviación estándar adicional de percepción de corrupción se asocia con una disminución de 0.33% en los delitos que tuvieron una investigación efectiva. Sin embargo, la menor magnitud de estos coeficientes se debe a que los valores de la variable de resultado son más bajos: los estados en general tienen valores entre 1 y 7 por ciento. Al igual que en el modelo anterior, la mayor parte de la variación en este fenómeno se debe a las variaciones entre entidades federativas, un nivel en el que la modelación explica el 20% de la varianza observada.

Cabe aclarar que la perspectiva de modelación orientada a la explicación de los fenómenos, en vez de a su predicción, no pretende agotar la variación del fenómeno, sino verificar que las hipótesis planteadas se sostienen para los casos seleccionados. En este sentido, valores menores de R cuadrada son comunes en tanto que no se modela el efecto de todas las variables imaginables, sino sólo aquellas que teóricamente son relevantes para lograr una estimación insesgada del efecto causal.

Si bien los modelos presentados hasta aquí conducen a resultados que respaldan la hipótesis general de que mayor corrupción conduce a mayor impunidad, este nivel explicativo no es suficientemente detallado. A continuación se ahonda en las estrategias metodológicas que se diseñaron para explorar y verificar empíricamente los mecanismos explicativos que vinculan un fenómeno con el otro.

### *La mediación de la no denuncia como mecanismo explicativo*

La primera estrategia planteada para la verificación empírica de los mecanismos que subyacen a la asociación probada entre corrupción e impunidad consiste en identificar teórica y empíricamente los potenciales factores mediadores involucrados en el proceso que lleva a que una entidad con mayores niveles de corrupción tenga al mismo tiempo mayores niveles de impunidad. El marco analítico que se construyó para este estudio, y que se expuso en el primer capítulo de este estudio, parte de una concepción de la corrupción como un problema de representación de los intereses generales por parte de los agentes que representan al colectivo en la administración pública. Este marco analítico identifica las consecuencias de la corrupción como distorsiones al funcionamiento de las instituciones públicas, mismas que derivan de los equilibrios colectivos a los que conducen las decisiones individuales sobre incurrir o no en actos de corrupción. La ventaja de este marco analítico es que da cuenta del vínculo que hay entre la operación del fenómeno en el nivel agregado y en el individual.

En el caso que nos ocupa, el vínculo entre corrupción e impunidad en el nivel estatal se plantea como mediado por la inhibición de la denuncia. La hipótesis de trabajo sobre los efectos indirectos de la corrupción asegura que la corrupción genera impunidad no sólo por aquellos casos que directamente son excluidos de proceso penal mediante un acto de corrupción, sino también por las expectativas que genera en la población. Partiendo de la perspectiva analítica del comportamiento contingente de los individuos, Fisman y Golden (2017) argumentan que la expectativa de que la mayoría de las personas estén dispuestas a incurrir en actos de corrupción reduce para los individuos la probabilidad estimada de que sus propios actos corruptos sean condenados, a la vez que reduce la utilidad relativa de comportarse de manera honesta. En estos escenarios, el comportamiento individual conduce analíticamente a un escenario en que la mayoría de las personas elige pagar sobornos o incurrir en actos de corrupción para poder tener acceso a servicios o bienes públicos que necesita, independientemente de si moralmente está de acuerdo o no con esas prácticas.

El equilibrio colectivo al que se llega de esta manera distorsiona el funcionamiento de las instituciones de procuración de justicia: por una parte, los ciudadanos que requieren algún trámite o servicio por parte de estas instituciones deben integrar los costos adicionales asociados con el pago de sobornos; por otro lado, los agentes públicos incorporan al

desarrollo de sus actividades un esquema de incentivos que incluye dichos pagos. El acceso a la justicia se ve distorsionado por la integración de nuevos costos que no todas las víctimas de algún delito están dispuestas a asumir, y que además afecta de manera diferenciada a las víctimas según su condición socioeconómica.

A partir de este planteamiento se puede formular una primera estrategia para profundizar en la verificación empírica de la explicación que se propone: verificar si efectivamente la inhibición de la denuncia opera como fenómeno mediador de la relación entre los niveles estatales de corrupción y los niveles estatales de impunidad. Si esto fuera así, lo que deberíamos observar sería la verificación empírica de dos relaciones: primero, se deberían verificar los efectos parciales de los niveles de corrupción estatales con mediciones de la denuncia en el mismo nivel; después, deberíamos poder observar una relación entre el nivel de denuncia y algunos observables de los resultados finales de impartición de justicia, como la efectividad de las investigaciones.

El primer modelo que se especificó es el que pone en relación la corrupción con los niveles de denuncia. El indicador del primer fenómeno es una medición de percepción de corrupción general, mientras que el segundo se operacionalizó con la proporción de delitos que son investigados.

Gráfica 4. Relación lineal entre la percepción de corrupción y los niveles de denuncia

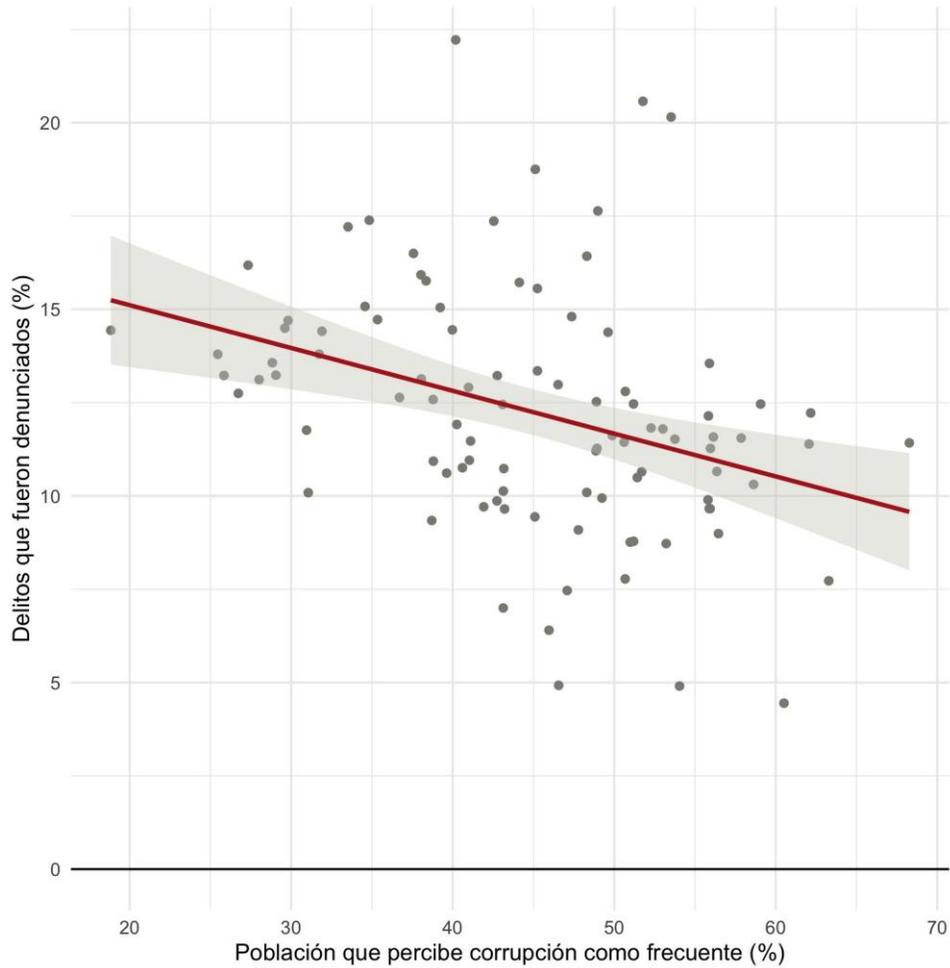


Tabla 4. Resultados de modelos multinivel sobre el porcentaje de delitos que fueron denunciados

| <b>Variable</b>                        | <b>Modelo 1</b> | <b>Modelo 2</b> |
|--|-----------------|-----------------|
| Percepción de corrupción general       | -0.96*          | -0.91*          |
| Tamaño de la economía                  |                 | 0.15            |
| Pobreza                                |                 | -0.49           |
| Número de observaciones                | 96 en 32 grupos | 96 en 32 grupos |
| R <sup>2</sup> intergrupos/intragrupos | 0.06/0.15       | 0.03/0.24       |

|  |      |      |
|--|------|------|
| Coefficiente de correlación intergrupala | 0.64 | 0.63 |
|--|------|------|

Los resultados de esta modelación respaldan la primera hipótesis parcial: que en las entidades con mayor percepción de corrupción se presentan sistemáticamente también los menores niveles de denuncia. En concreto, una desviación estándar adicional en percepción de corrupción tiene un efecto promedio de un punto porcentual más en el porcentaje de delitos que son denunciados por las víctimas, manteniendo constante el tamaño de la economía y el nivel de pobreza.

Sin embargo, para verificar que la inhibición de la denuncia es efectivamente un fenómeno mediador de la relación entre corrupción e impunidad se debe verificar también el vínculo hipotético entre el nivel de denuncia y el de impunidad final. Un primer modelo que puede plantearse sobre esta relación es el que vincula el porcentaje de delitos que se denuncian con el porcentaje de delitos que se investigan de manera efectiva. La relación resultante denota una fuerte asociación entre ambos fenómenos.

Gráfica 5. Relación lineal entre los niveles de denuncia y el porcentaje de delitos que fueron investigados efectivamente

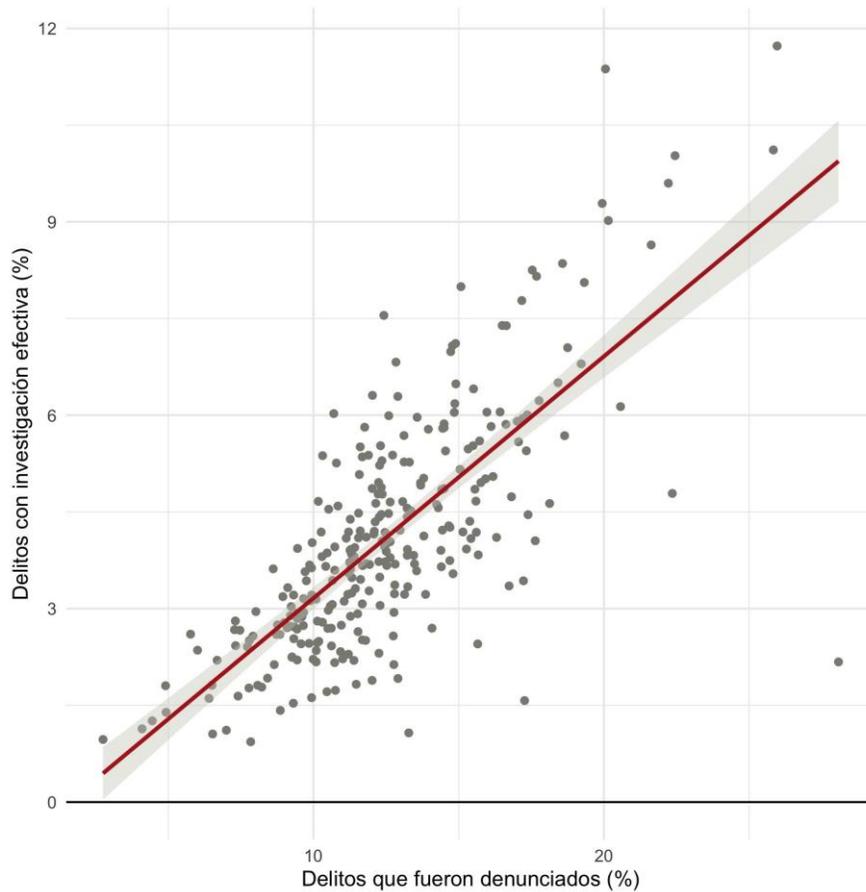


Tabla 5. Resultados del modelo multinivel sobre el porcentaje de delitos que fueron investigados efectivamente

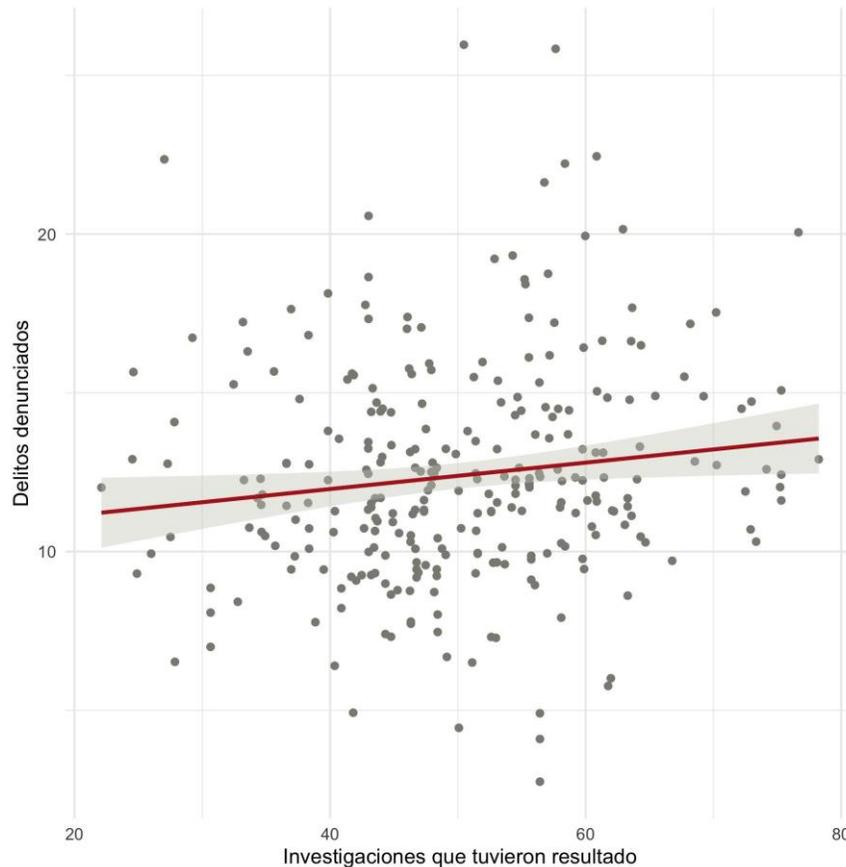
| <b>Variable</b>                        | <b>Modelo 1</b>  | <b>Modelo 2</b>  |
|--|------------------|------------------|
| Porcentaje de delitos denunciados      | 1.34*            | 1.35*            |
| Tamaño de la economía                  |                  | 0.03             |
| Pobreza                                |                  | -0.02            |
| Número de observaciones                | 288 en 32 grupos | 256 en 32 grupos |
| R <sup>2</sup> intergrupos/intragrupos | 0.32/0.86        | 0.31/0.87        |

|   |      |      |
|---|------|------|
| Coeficiente de correlación intergrupala | 0.02 | 0.02 |
|---|------|------|

Efectivamente, una desviación estándar adicional en el nivel de denuncias se asocia con un aumento promedio de 1.35% en el porcentaje de delitos cuya investigación tuvo algún resultado o sigue en curso. En otras palabras, el mecanismo explicativo que se evidencia en esta relación es que el aumento en la proporción de denuncias presentadas reduce la impunidad no sólo porque permite que un mayor número de delitos lleguen a la atención de las autoridades, sino que también se asocia con un mejor rendimiento de las autoridades de procuración de justicia.

Por otra parte, se puede observar un claro patrón de asociación entre la proporción de delitos que son denunciados y el porcentaje de las investigaciones que resultaron efectivas, es decir, que tuvieron algún resultado o que siguen en curso. Mientras que el primer indicador tiene que ver con la disposición a denunciar por parte de las víctimas de los delitos, el segundo tiene que ver con la efectividad de la procuración de justicia. En otras palabras, en aquellos estados en que se presentan más denuncias, las investigaciones iniciadas además suelen ser más efectivas. Este vínculo puede servir para cerrar el vínculo entre corrupción e impunidad.

Gráfica 6. Relación lineal entre los niveles de denuncia y el porcentaje de delitos que fueron investigados efectivamente



La mediación que se verifica con estos modelos es una manera en que pueden especificarse los procesos intermedios que entran en operación para construir el vínculo causal de interés. Esta estrategia es tal vez la que más comúnmente se emplea para profundizar en las explicaciones de los fenómenos que se estudian. Sin embargo, una limitación de esta estrategia consiste en que permanece en un nivel de análisis que vincula fenómenos que suceden en entidades abstractas de agregación, entidades a las que no se puede atribuir intencionalidad ni agencia. En este sentido, el aporte propiamente sociológico consistiría en especificar la manera en que los fenómenos colectivos influyen sobre la vida individual, a la vez que los comportamientos individuales dan lugar a los resultados colectivos. Esta propuesta da lugar a una estrategia alternativa para la explicación de un fenómeno: identificar y verificar los comportamientos individuales que llevan de un fenómeno al otro.

Patrones de asociación empírica en el nivel individual: los mecanismos generativos como acción

Una estrategia alternativa para indagar en los mecanismos específicos que vinculan los fenómenos en el nivel agregado, es verificar los patrones de asociación empírica que suceden en el nivel individual. Esta estrategia se corresponde con una de las máximas de la sociología analítica, según la cual se deben buscar las explicaciones de los fenómenos colectivos en el terreno de los individuos realizando acciones concretas, en vez de explicar asociaciones entre entidades colectivas, que suelen ser ambiguas.

Del planteamiento teórico que se planteó para el presente estudio se deriva una hipótesis de nivel individual. Esta hipótesis especifica la relación de interés, funcionando como mecanismo generativo de los patrones de asociación identificados en el nivel colectivo: las víctimas de delitos que perciben a las autoridades del sistema de justicia como corruptas tendrán una menor probabilidad de denunciar sus victimizaciones, un efecto que es independiente del nivel socioeconómico de la víctima, aunque puede variar en función del mismo.

### ***Los indicadores de corrupción y denuncia a nivel individual***

Con el fin de verificar empíricamente la hipótesis planteada como mecanismo generativo en el nivel analítico individual, se recurrió a la información generada por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad 2019, publicada por INEGI. Esta fuente es una encuesta en hogares que consigue representatividad nacional y por entidad federativa a partir de una muestra de 91,896 hogares. De cada hogar se selecciona a una persona mayor a 18 años, a quien se pregunta por sus percepciones sobre seguridad ciudadana y desempeño gubernamental, así como por sus experiencias de victimización en el año previo.

La población de interés que se extrajo de la ENVIPE fueron las 46,356 experiencias de victimización identificadas por la encuesta a nivel nacional. La base de datos que se reconstruyó a partir de esta información integra algunas variables que caracterizan la percepción de las víctimas sobre las autoridades del sistema de justicia penal: el grado de

confianza que les generan, y si les podrían calificar como actores corruptos o no. Así mismo, se incluyó en la base de datos información sobre la condición de denuncia de la victimización.

Dado el tipo de información seleccionada, se especificó un modelo logístico binomial que con el que se pretende estimar el efecto de las evaluaciones ciudadanas de la corrupción sobre la probabilidad de que una victimización sea denunciada o no, manteniendo constante el estrato socioeconómico del hogar de la víctima. Como variable dependiente se incluyó un indicador dicotómico de la denuncia, y como factor explicativo se consideraron las evaluaciones ciudadanas sobre dos autoridades de referencia: el Ministerio Público y la Policía Estatal. La primera autoridad es a la que compete la procuración de justicia en el país, aunque sólo es identificada por 36% de las víctimas. Para solventar esta limitación se consideraron también las evaluaciones de las víctimas sobre la Policía Estatal, autoridad de nivel equivalente y, dado que es identificada por 64% de las víctimas, la autoridad más asociada por la ciudadanía con el sistema de justicia. En la siguiente tabla se concentran los resultados de dos modelos, uno referido al Ministerio Público y otro a la Policía Estatal. La variable de control que se incluyó para descontar el efecto confusor del nivel socioeconómico corresponde a una clasificación de los hogares en cuatro estratos socioeconómicos, realizada por INEGI: bajo, medio bajo, medio alto, y alto.

Tabla 7. Resultados del modelo logístico sobre la probabilidad de denunciar.

| <b>Variable</b>           |   | <b>Modelo 1</b>          | <b>Modelo 2</b>          |
|---------------------------|---|--------------------------|--------------------------|
|                           |   | <b>(Razón de momios)</b> | <b>(Razón de momios)</b> |
| Percepción de MP corrupto |   | 0.91*                    |                          |
| Percepción de PE corrupta |   |                          | 0.89*                    |
| Estrato                   | 2 | 1.20*                    | 1.35*                    |
| (Categoría base: 1)       | 3 | 1.27*                    | 1.48*                    |
|                           | 4 | 1.27*                    | 1.49*                    |

Los coeficientes que se calcularon en estos modelos indican la razón con que cambian los momios de que una victimización sea denunciada en función de que la víctima considere como corrupto al Ministerio Público (modelo 1) o a la Policía Estatal (modelo 2). Estos coeficientes se obtienen como una exponenciación de los coeficientes que arroja el modelo logístico. En pocas palabras, cualquier coeficiente con valor menor a uno indica que los momios de denunciar se disminuyen entre las víctimas que consideran corruptas a las autoridades respecto de quienes las consideran como no corruptas. Los resultados obtenidos son precisamente en este sentido: manteniendo constante el estrato socioeconómico de los hogares, las víctimas que perciben al MP como corrupto tienen momios de denunciar 9% menores que quienes no tienen dicha percepción. Respecto de la Policía Federal, la reducción correspondiente en los momios de denunciar un delito es de 11%.

A partir de los resultados obtenidos de la modelación logística pueden calcularse las probabilidades estimadas de denunciar propias de las personas que consideran corruptas a las autoridades del sistema de justicia, y las mismas para las personas que no lo consideran así. Estas probabilidades estimadas se reportan en la siguiente tabla.

Tabla 8. Probabilidades estimadas de denunciar según percepción de corrupción en Ministerios Públicos y Policías

| <b>Evaluación</b>        | <b>Autoridad evaluada</b> |                        |
|--------------------------|---------------------------|------------------------|
|                          | <b>Ministerio Público</b> | <b>Policía Estatal</b> |
| Autoridad es corrupta    | 0.13                      | 0.12                   |
| Autoridad no es corrupta | 0.11                      | 0.10                   |

Si se toma como referencia al Ministerio Público, la probabilidad de denuncia estimada por el modelo pasa de 13% a 11% si la víctima califica a la autoridad como corrupta respecto de si la percibe como no corrupta. Las evaluaciones de corrupción referidas a la Policía Estatal tienen un efecto similar sobre la probabilidad estimada de denunciar una victimización: el valor pasa de 12% a 10% si la víctima percibe que la autoridad es corrupta.

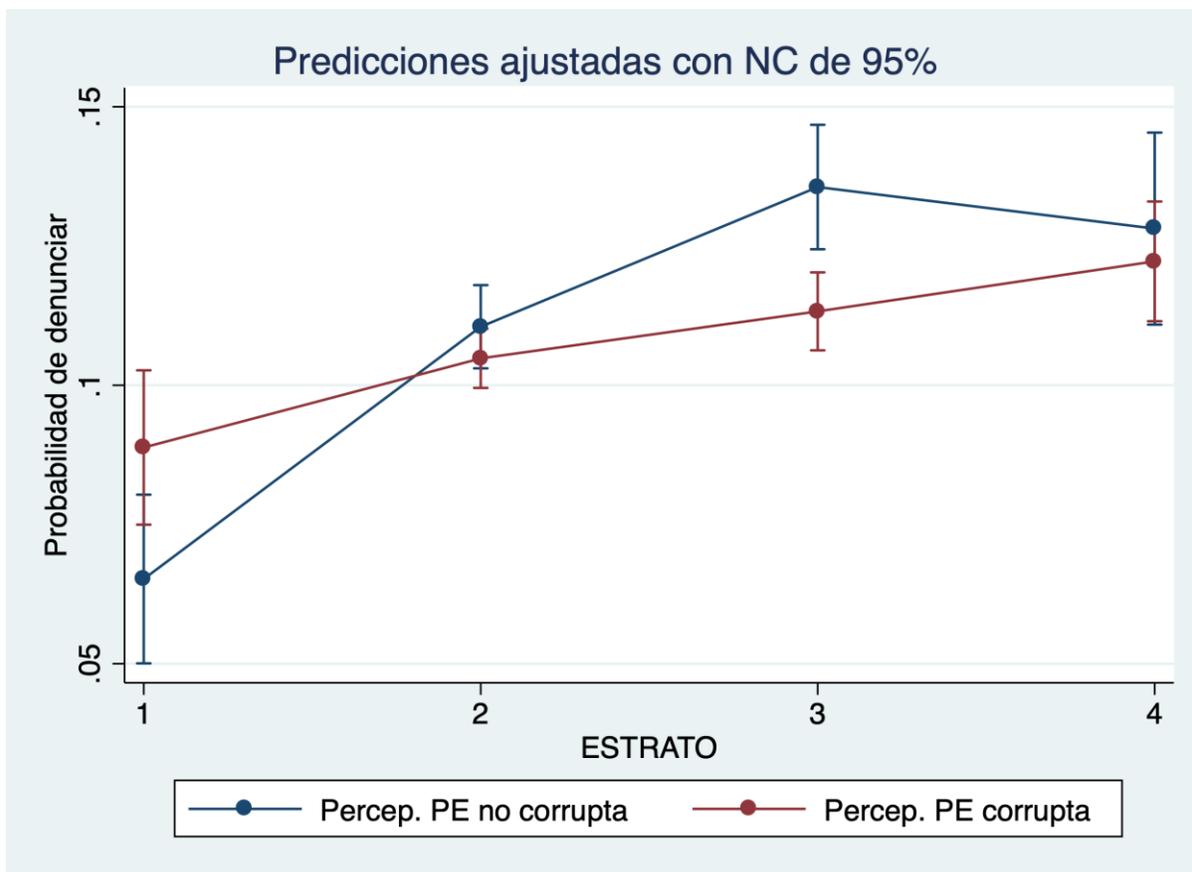
En la siguiente gráfica se aprecia que esta diferencia es significativamente distinta de cero, con un nivel de confianza de 95%.

Gráfica 7. Diferencias en la probabilidad de denunciar estimada según la percepción de corrupción en la Policía Estatal.



Por otra parte, se planteó hipotéticamente que el efecto de la percepción de corrupción sobre la probabilidad de denunciar puede ser distinta entre los diferentes estratos socioeconómicos, dado que el costo adicional que representan los sobornos afecta diferenciada a hogares con mayores o menores ingresos. Para modelar esta relación hipotética, se incluyó en la regresión logística un término de interacción entre el indicador dicotómico de percepción de corrupción y estrato socioeconómico. Esta modelación permite calcular las diferencias en las probabilidades estimadas de denunciar específicas para cada estrato socioeconómico, mismas que se presentan en la siguiente gráfica.

Gráfica 8. Diferencias en la probabilidad de denunciar estimada según la interacción entre percepción de corrupción y estrato socioeconómico.



El efecto de la percepción de corrupción sobre la probabilidad de denunciar no presenta una variación sistemática en función del estrato socioeconómico del hogar de la víctima. Si se observan las probabilidades estimadas para cada grupo, resalta que sólo existe una diferencia significativamente distinta de cero en el estrato socioeconómico medio alto. Sin embargo, también es posible examinar de manera cruzada las diferencias en la probabilidad de denunciar una victimización. De esta manera, el grupo dado por víctimas de estrato medio alto o alto, y que no perciben a la autoridad como corrupta, tienen una probabilidad de denunciar significativamente más alta que en cualquiera de los otros grupos.

## Discusión final y conclusiones

Lo que constituye una explicación satisfactoria en ciencias sociales continúa siendo tema de debate actualmente. Si bien esta investigación no se plantea abordar exhaustivamente los argumentos que se han planteado al respecto desde distintas escuelas de investigación, esta pregunta ha servido aquí como detonante de la reflexión en torno al vínculo propuesto entre corrupción e impunidad. A raíz de esta cuestión, la primera estación en este estudio permitió vislumbrar un espacio de oportunidad para construir un aporte en la materia: la amplia gama de análisis empíricos sobre los niveles nacionales de corrupción que se han publicado, principalmente desde la economía y la ciencia política, consideran como explicación suficiente del fenómeno la identificación de patrones empíricos de asociación entre los niveles agregados de la corrupción y otras variables. Esta corriente de la literatura especializada indaga poco en los mecanismos que, aun manteniéndose en el estrato colectivo, producirían las relaciones descritas. Ante esta situación, el primer reto que se asumió en esta investigación fue aprovechar la propuesta sociológica de “explicaciones basadas en mecanismos”, para detallar teóricamente los engranes intermedios que relacionan la corrupción y la impunidad.

A partir de esta reflexión, y con la finalidad de aprovechar mejor las herramientas teóricas de una propuesta propiamente sociológica, se propuso una estrategia que consistió en detallar los mecanismos explicativos de la relación de interés en los términos que propone la escuela de la sociología analítica: aterrizar la explicación en el estrato de “personas haciendo cosas”. Esta propuesta implicó la definición de una serie de al menos tres mecanismos teóricos: 1) que los individuos evalúan la probabilidad de que se les pida un soborno al denunciar una victimización ante las autoridades, empleando esquemas cognitivos

socialmente construidos en el curso de sus interacciones con otros actores sociales; 2) que dichas percepciones condicionan el comportamiento contingente de las víctimas de los delitos, de tal manera que el costo adicional esperado de los sobornos terminan por inhibir la denuncia; 3) que estas decisiones individuales se agregan en un equilibrio colectivo tal que, para todas las personas, la vía de acción más costosa y menos efectiva es el seguimiento protocolario y honesto de los procesos de procuración de justicia; es decir que, independientemente de la valoración moral que cada individuo tenga sobre los actos de corrupción, estos se estandarizan como la única vía percibida para que una investigación penal tenga resultados. En el equilibrio colectivo que resulta de esta agregación, a las víctimas de los delitos se les presentan tres alternativas: pagar un soborno para que avance su investigación, no denunciar y renunciar a la justicia penal y a cualquier reparación institucional del daño, o acudir a cualquier mecanismo alternativo de justicia que ofrezcan los grupos sociales a los que pertenecen.

Estos planteamientos hipotéticos derivaron de un marco conceptual construido en torno a una modelación teórica de la corrupción y sus consecuencias sobre el funcionamiento de las instituciones públicas. El diseño de esta estrategia perseguía dos ventajas concretas. La primera era que las especificaciones que la sociología analítica ha desarrollado sobre los tipos de mecanismos que vinculan los fenómenos colectivos proveían un vocabulario compatible con algunos modelos analíticos previos sobre corrupción. La conjunción productiva de estos dos marcos conceptuales permitió aprovechar el área de oportunidad que se había identificado en la revisión de la literatura. La segunda ventaja que se perseguía con el planteamiento de esta investigación fue la posibilidad de vincular los conceptos desarrollados con indicadores concretos, además de observables a partir de la información que se tenía identificada.

Las variables que resultaron del proceso de operacionalización no sólo permitieron presentar un diagnóstico descriptivo de la evolución de la corrupción y la impunidad en el país, sino que eran compatibles con herramientas estadísticas útiles para la inferencia causal. Así, la investigación dio paso a la verificación empírica del planteamiento hipotético que vinculaba las variaciones en los niveles estatales de corrupción como causa de los niveles resultantes de impunidad, relación mediada por la inhibición de la denuncia que provoca la generalización entre las víctimas de delitos de la expectativa de actos de corrupción por parte

de los agentes del Ministerio Público. Para esta verificación empírica se plantearon a su vez dos estrategias complementarias: la verificación de este mecanismo explicativo en el nivel agregado de observaciones, es decir entre los estados de la República, seguido de la generación de evidencia estadística sobre la existencia de este mismo mecanismo en el nivel individual.

Tomados en conjunto, el modelo conceptual integrado y la estrategia metodológica propuesta para posibilitar la verificación empírica de los mecanismos hipotéticos, constituyen un modelo de investigación sociológica que puede ser replicado en otros campos de estudio. Por una parte, este modelo consiste en construir un modelo teórico a partir de dos insumos: el repertorio de mecanismos que provee la sociología analítica para alcanzar un mayor nivel de detalle conceptual en las relaciones teóricas entre fenómenos sociales, y la formalización conceptual que proveen las teorías de alcance intermedio formuladas para dar cuenta de problemas concretos. En este caso, dicha formalización conceptual se alcanzó a partir de los modelos de elección racional sobre la corrupción. Por otra parte, un modelo de investigación de estas características permite una vinculación más clara entre los desarrollos teóricos y una la estrategia metodológica que permita verificar empíricamente los mecanismos descritos. En pocas palabras, la labor de identificar los mecanismos generativos que median la relación entre los grandes fenómenos sociales permite descomponer la verificación empírica de la hipótesis general en la tarea más concreta de generar evidencia sobre cada uno de estos pasos intermedios. Así mismo, la sistematicidad propia de la sociología analítica favorece la operacionalización de los conceptos en indicadores observables claros, aptos como insumos de métodos más estandarizados: modelación estadística, análisis cualitativo comparado (QCA), análisis de procesos sociales, análisis de redes, entre otros.

La presente investigación se decantó por el aprovechamiento de las encuestas nacionales sobre victimización y experiencias con el sistema de justicia para construir una base de datos tipo panel. Este tipo de información permite la introducción de un método estadístico que comparte la misma lógica de la sociología analítica: las regresiones lineales multinivel, una técnica que modela las variaciones observadas como el resultado de procesos conjuntos que suceden entre las observaciones individuales, pero también entre las unidades de nivel superior en las que aquellas se encuentran anidadas.

El primer paso del análisis consistió en verificar los patrones de asociación empírica entre los niveles agregados de corrupción y los de impunidad. Para esto, se elaboró un modelo de inferencia causal de nivel estatal que estimaba los efectos de un fenómeno sobre el otro, despejándolos del posible efecto confusor del tamaño de la economía y los niveles de pobreza. El resultado de esta modelación fue que, efectivamente, aumentos en los niveles estatales de corrupción se asocian con aumentos significativos en la impunidad. En los estados en donde hay la expectativa de corrupción está más difundida, los resultados de la procuración de justicia son más pobres, un efecto que además prevalece en distintas especificaciones de los observables para cada fenómeno.

Estos primeros resultados se profundizaron con la especificación del mecanismo que los producía: la inhibición de la denuncia. La hipótesis parcial correspondiente es que la corrupción genera impunidad porque da lugar a una expectativa generalizada de prácticas corruptas en las instituciones de procuración de justicia, lo que a su vez se traduce en menores niveles de denuncia de las victimizaciones. Mediante una nueva modelación multinivel se verificó que, en efecto, mayores niveles de percepción de corrupción se asocian con menores niveles de denuncia. Por último, se completó el vínculo explicativo mediante la verificación de que, entre los estados, menores niveles de denuncia están asociados a su vez con un peores resultados en la investigación de los delitos.

El segundo procedimiento de análisis consistió en “aterrizar” la asociación que existe entre los fenómenos en el nivel agregado mediante la exploración de las relaciones que hipotéticamente sostienen dichas relaciones en el nivel individual. En estos últimos modelos, se verificó que los individuos que perciben como corruptas a las instituciones responsables de la persecución de los delitos son quienes tienen la menor probabilidad de denunciar sus victimizaciones, independientemente del estrato socioeconómico de sus hogares.

Las estrategias metodológicas seguidas en el presente estudio permitieron profundizar en la verificación de la relación causal propuesta. La corrupción se verificó como un factor explicativo relevante de los niveles de impunidad entre los estados mexicanos, pero más aún, se verificó que el mecanismo específico que vincula los dos fenómenos puede especificarse en el nivel concreto de individuos que deciden no denunciar en respuesta a que perciben a las autoridades responsables del proceso como actores corruptos. La corrupción percibida en

las autoridades inhibe la denuncia porque genera en las personas la expectativa de tener que pagar sobornos para acceder al bien público que las autoridades ofrecen: la justicia.

Los resultados del análisis desarrollado se presentan como evidencia de que la corrupción de las instituciones públicas distorsiona la manera en que las víctimas de los delitos obtienen acceso a la justicia, obstaculiza la investigación de los delitos, e incluso elimina por completo la expectativa de cualquier tipo de reparación. Si bien estos resultados constituyen una aproximación a los patrones empíricos más generales, en contraste con la mirada en profundidad que podría proveer un estudio cualitativo sobre una sección mucho más delimitada de la realidad del país, este análisis presenta la ventaja de ahondar en la explicación propuesta, con lo que nutre la narrativa con la que podemos entender los altos niveles de impunidad que prevalecen en México. Queda como reto futuro la profundización de la narrativa sugerida mediante estudios complementarios que indaguen en casos de impunidad concretos y permitan examinar este mecanismo explicativo con mayor nivel de detalle.

## Fuentes

- Acosta Urquidi, M. (2012). *La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Alonso, J., & Garcimartín, C. (2011). “Causas y consecuencias de la corrupción: una revisión de la literatura”. En: J. Alonso & C. Mulas-Granados (editores). *Corrupción, cohesión social y desarrollo*. Pp. 43–72. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, C. J., & Tverdova, Y. V. (2003). “Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies”. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91–109
- Andión, Ximena. (2012) “Entre dos fuegos: la impunidad sistémica de la violencia contra las mujeres en México”. En: Acosta Urquidi, M. (coordinadora). *La impunidad crónica de México*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Becker, Gary. (1974). "Crime and punishment: an economic approach". En: *Essays in the economics of crime and punishment*. Nueva York: National Bureau of Economic Research; Columbia University Press. Pp. 1–54.
- Beetham, D. (2015). “Moving Beyond a Narrow Definition of Corruption”. En: Whyte, David (editor). *How Corrupt is Britain?* Pp. 41–46. Londres: Pluto Press. [En línea](#).
- Cardona, L. Á., Ortiz, H., & Vázquez, L. D. (2018). Corrupción y derechos humanos: De la intuición a la convicción. *Revista Mexicana de Sociología*, 80(3), 577–610. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2018.3.57738>
- Coleman, James S. (1986). “Social Theory, Social Research, and a Theory of Action”. *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 6. Pp. 1309-1335.
- Diario Oficial de la Federación. (2019). “Estrategia Nacional de Seguridad Pública”. Ciudad de México: Gobierno de México. [En línea](#).
- Elster, Jon. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enste, Dominik y Christina Heldman. (2017). “Causes and consequences of corruption: An overview of empirical results”. IW-Report, No. 2/2017.
- Fisman, R., & Golden, M. A. (2017). *Corruption: What Everyone Needs to Know*. Nueva York: Oxford University Press.

- Fried, B., Lagunes, P., y Venkataramani, A. (2010). "Corruption and Inequality at the Crossroad: A Multimethod Study of Bribery and Discrimination in Latin America". *Latin American Research Review*, 45(1), 76-97. [En línea](#).
- Gordon, M., Iglesias, J., Semeshenko, V. (2009). "Crime and punishment: the economic burden of impunity". *European Physical Journal*. 68, 133–144
- Heath, A. F., Richards, L., y De Graaf, N. D. (2016). "Explaining Corruption in the Developed World: The Potential of Sociological Approaches". *Annual Review of Sociology*, 42(1), 51–79. [En línea](#).
- Hedström, Peter y Richard Swedberg (Editores). (1998). *Social mechanisms. An analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hedström, Peter. (2005). *Dissecting the social. On the Principles of Analytical Sociology*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*. Ciudad de México: INEGI. [En línea](#).
- Jancsics, D. (2014). "Interdisciplinary Perspectives on Corruption". *Sociology Compass*, 8(4), 358–372. [En línea](#).
- Kaidesoja, T. (2013). "Overcoming the Biases of Microfoundationalism: Social Mechanisms and Collective Agents". *Philosophy of the Social Sciences*, 43(3), 301–322. [En línea](#).
- Kääriäinen, J. T. (2007). "Trust in the Police in 16 European Countries. A Multilevel Analysis." *European Journal of Criminology*, 4(4), 409–435. [En línea](#).
- Lutz, Ellen. (1990). *Human Rights in Mexico. A Policy of Impunity*. México: Human Rights Watch.
- Mauro, P. (1995). "Corruption and Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681–712.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, Horacio, y Daniel Vázquez. (2021). "Impunidad, corrupción y derechos humanos". *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 29, no. 57. [En línea](#).
- Rabotnikof, N. (2003). "Corrupción política: definiciones, técnicas y sentidos". En M. Carbonell & R. Vázquez (editores). *Poder, derecho y corrupción*. Pp. 45–62. México: Instituto Federal Electoral; Instituto Tecnológico Autónomo de México; Siglo XXI.

- Rose, Richard y Caryn Peiffer. (2015). *Paying Bribes for Public Services: A Global Guide to Grass-Roots Corruption*. Londres: Pallgrave Macmillan.
- Rose-Ackerman, S. (2009). “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas”. En: I. E. Sandoval (editor), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. Pp. 23–43. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Siglo XXI.
- Roemer, A. (2003). “Análisis económico de la corrupción”. En: C. Miguel & R. Vázquez (Eds.), *Poder, derecho y corrupción*. Pp. 245–276. México: Instituto Federal Electoral; Instituto Tecnológico Autónomo de México; Siglo XXI.
- Seligson, M. A. (2002). “The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries”. *The Journal of Politics*, 64(2), 408–433.
- Seligson, M. A. (2006). “The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America”. *World Development*, 34(2), 381–404. [En línea](#).
- Treisman, Daniel. (2000). “The causes of corruption: a cross-national study”. *Journal of Public Economics*, Volume 76, Issue 3. Pp. 399-457.
- United Nations Development Programme. (2008). *Corruption and Development: A Primer*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- Van Bouwel, Jerome. (2019). “Do Mechanism-Based Social Explanations Make a Case for Methodological Individualism?”. *Journal for General Philosophy of Science*, 50, pp. 263–282. [En línea](#).
- Vázquez Valencia, Luis Daniel. (2018). *Corrupción y Derechos Humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?* Nueva York: Peter Lang.
- Vázquez Valencia, Luis Daniel. (2021). *Impunidad y violaciones a derechos humanos*. México: IIJ-UNAM. En prensa
- Vázquez, D., y Ortiz, H. (2020). Impunity and Economic and Social Rights. *Human Rights Review*, 21, 159–180. [En línea](#).
- You, J., y Khagram, S. (2005). “A Comparative Study of Inequality and Corruption”. *American Sociological Review*, 70(1), 136–157.