

# Mayor transparencia, ¿menor corrupción?

---

Irasema Guzmán<sup>1</sup>

*Abstract:* The predominant literature studies government corruption have argued that government anti-corruption strategies are related to increase monitoring to public servants to reduce information asymmetries between the agent and the principal. Therefore, transparency has been one of the issues that have been in this agenda. More transparent government guarantee, in theory, less corrupt governments. Quantitative studies for cross-country analyzes show a significant association between these variables even in the case of Mexico the association is void. An anticorruption policy in Mexico should not be reduced to the right to inform but to consider new gaps that have not yet been sufficiently analyzed.

**Key words:** government corruption – transparency – anticorruption policy – bribes - countries - Mexico.

*Resumen:* La literatura predominante en los estudios de corrupción gubernamental han argumentado que las estrategias gubernamentales anticorrupción están relacionadas con un mayor monitoreo hacia los servidores públicos para reducir las asimetrías de información existentes entre el agente y el principal. Por ello, la transparencia ha sido de uno de los temas que ha estado en esta agenda. Gobiernos más transparentes garantizan, en teoría, gobiernos menos corruptos. Los estudios cuantitativos para análisis entre países muestran una asociación significativa entre estas variables aunque para el caso de México la asociación es nula. Una política anticorrupción en México no tendría que reducirse solamente al derecho de informar sino considerar nuevos vacíos que aún no se han analizado lo suficiente.

**Palabras clave:** corrupción gubernamental - transparencia – política anticorrupción – soborno – países - México.

Una de las premisas más recurrentes tanto la opinión pública como en la academia es que gobiernos más transparentes que permiten un mayor acceso a la información pública conducen a un control más efectivo de la corrupción. Las políticas de transparencia y combate a la corrupción son fundamentales para efectos de un mejor desempeño gubernamental y calidad de las instituciones; sin embargo, los instrumentos de política en estos dos ámbitos son distintos.

---

<sup>1</sup> Estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en FLACSO – México.

Para un mayor análisis teórico sobre esta premisa se realizará, en primer lugar, una breve revisión de la literatura que ha predominado en el análisis del combate a la corrupción. Posteriormente se realizará de manera más detallada un análisis empírico sobre la relación entre transparencia y corrupción a nivel países y a nivel entidades federativas para el caso de específico de México. Es importante mencionar que existe una complejidad en la academia al intentar definir el término corrupción. Para ello, en esta investigación, se distingue corrupción política y corrupción gubernamental; el objeto de estudio es esta última que es aquel tipo de corrupción que ocurre en las administraciones públicas.

### *La teoría predominante*

En los últimos años, los estudios sobre corrupción han incrementado considerablemente. Es en la década de los 80 cuando este tema comienza a tener un mayor auge en la agenda de los organismos internacionales y en los análisis de los científicos sociales lo cual ha contribuido a generar distintos debates centrados principalmente en las causas y efectos de este fenómeno. Los principales cuestionamientos que guían estas investigaciones están dados por la variación en los niveles de corrupción que existe entre las regiones: ¿Por qué algunos países, gobiernos y/u organizaciones presentan una mayor o menor corrupción que otras?

### *Causas de la corrupción gubernamental: perspectiva legal, cultural y económica*

Los análisis de los científicos sociales sobre la corrupción gubernamental han intentado identificar cuáles son las principales causas que conducen a realizar prácticas corruptas. En

la literatura revisada destacan tres principales enfoques sobre el estudio de las causas de la corrupción gubernamental.

Primeramente, se identifican aquellos autores que analizan las causas desde una **perspectiva legal**. Este enfoque estudia principalmente la alteración de las reglas jurídicas por parte de los servidores públicos. Un acto de corrupción se lleva a cabo en el momento en el que se desvía una conducta de la normatividad y sólo es reconocido si está tipificado como tal. Los análisis que derivan de esta perspectiva se asocian a la ilegalidad de las acciones de los servidores públicos, al estudio de cómo varían las legislaciones entre determinadas regiones y a la efectividad de la justicia. Esta perspectiva se encuentra muy vinculada al estudio de la variación de los niveles de corrupción explicado por factores políticos como las instituciones y el sistema de gobierno.

El segundo enfoque consiste en analizar los actos de corrupción desde **la perspectiva cultural**. “Este grupo de académicos propone que la corrupción debe definirse de tal manera que incluya a la conducta que se desvía, no sólo de las reglas escritas, sino también de las normas y patrones de comportamiento social” (Del Castillo, 2001, p. 379). Este enfoque de estudio tiene que ver más con la virtuosidad y honestidad de los individuos en una sociedad.

Por último, una de las perspectivas predominantes en los últimos años en el estudio de la corrupción gubernamental es la **perspectiva económica**. “Varios economistas políticos e historiadores de la economía definen a la corrupción como el uso de mecanismos de mercado para repartir bienes; en efecto, sugieren que los funcionarios corruptos son aquellos que consideran sus puestos públicos como negocios privados” (Del Castillo, 2001,

p. 380). En este enfoque, las causas de la corrupción están vinculadas con factores como la distribución del ingreso y la estructura del sistema económico. “Diferentes estudios han encontrado que en condiciones de extrema desigualdad y pobreza es más factible que los funcionarios públicos intenten aprovechar al máximo sus cargos para favorecer a sus regiones, amigos y familias” (Arjona, 2002, p. 21).

En resumen, estas perspectivas han sido predominantes en el estudio de las causas de la corrupción gubernamental. Los trabajos mencionados nos ofrecen distintas respuestas acerca de relaciones de causalidad y si éstas determinan que algunas regiones experimenten más bajos niveles de corrupción que otras.

#### *El estudio de la corrupción gubernamental como un problema de agente – principal*

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

Uno de los trabajos que ha marcado un precedente en los estudios sobre corrupción gubernamental es el de Susan Rose-Ackerman (1999) cuyo argumento principal es que sólo los programas de reforma pueden atacar la corrupción donde ejerce sus peores efectos. Esta investigadora señala que el Estado controla la distribución de bienes y servicios mediante los funcionarios públicos quienes poseen un poder discrecional. En este contexto, “las personas y las empresas privadas que desean un trato favorable pueden estar dispuestas a pagar para obtenerlo; los pagos son corruptos si se hacen ilegalmente a funcionarios

públicos con la finalidad de obtener beneficios o de evitar un coste” (Rose-Ackerman, 1999, p. 11).

Robert Klitgaard (1988) señala que en un acto de corrupción existen tres actores: un principal, un agente y un cliente. Este autor asume que al principal se le atribuye el interés público y esto lo convierte en poseedor de principios (*principled principal*) y que el agente que es un servidor público tiene menos devoción al interés público. Klitgaard desarrolla una ecuación que simplifica los ingredientes básicos de la corrupción: “la conducta ilícita florece cuando los agentes tienen el poder de monopolio sobre los clientes, cuando los agentes tienen una gran discreción y cuando la rendición de cuentas de los agentes hacia los principales es débil” (Klitgaard, 1988, p. 75). Por lo tanto, se obtiene lo siguiente:

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

En esta ecuación, el monopolio y la discreción representan beneficios para el servidor público mientras que la rendición de cuentas representa un costo.

Un problema de agente-principal ocurre cuando el principal requiere del servicio del agente pero el primero carece de la información necesaria para monitorear el desempeño del segundo de manera efectiva. De acuerdo con Booth (2012), la asimetría de información que surge debido a que el agente tiene más y mejor información que el principal crea un desequilibrio entre los dos y es difícil para el principal asegurar el cumplimiento del agente. La teoría del agente-principal en los estudios de corrupción está fuertemente influenciada por los trabajos de Rose-Ackerman y Klitgaard.

Las propuestas provenientes del agente-principal han evolucionado a reformas específicas que plantean instrumentos anti-corrupción mediante el fortalecimiento de

controles a los servidores públicos. Como ya se mencionó, las principales propuestas se han centrado en un mayor monitoreo por parte de los ciudadanos con el fin de acotar los espacios de discrecionalidad de los burócratas mediante la rendición de cuentas y la implementación de instrumentos de transparencia.

El estudio de la corrupción gubernamental desde esta perspectiva asume que los individuos son racionales, que tienen toda la información disponible y que actúan con base a un análisis costo–beneficio para incurrir en una práctica corrupta. Por ello, algunos estudios (Tanzi, 1998; Kaufmann, 1997) han desarrollado propuestas centradas en la implementación de estrategias que disminuyan los costos o bien aumenten los beneficios de los servidores públicos para participar en un acto de corrupción.

Del análisis de la corrupción gubernamental como un problema agente–principal se desprenden las siguientes hipótesis que responden a la pregunta sobre cuáles son los factores que determinan por qué en algunos contextos existen mayores niveles de corrupción que en otros:

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

- Servidores públicos honestos y éticos implica que las prácticas corruptas no se lleven a cabo y por tanto se reduzcan los niveles de corrupción gubernamental

### *Análisis empírico*

El objetivo de este análisis es probar la hipótesis predominante en la teoría del agente – principal la cual ofrece explicaciones sobre las variaciones en los niveles de corrupción en las regiones. Un mayor monitoreo a los servidores públicos implica menores niveles de corrupción gubernamental; es decir, gobiernos más transparentes pueden ser más propensos a ser menos corruptas.

En primer lugar, se realizará un análisis sobre el comportamiento de ciertos países en cuanto a transparencia y corrupción. Para el caso de transparencia, se utilizará la encuesta de transparencia de World Justice Project para el año 2014. En el caso de corrupción, se elegirá específicamente el Barómetro Global de Transparencia Internacional. En este caso, lo que se busca explicar es un subtipo de corrupción – uno de los más frecuentes- que es el soborno. Para fines de esta investigación no se elegirá la percepción de la corrupción como medición ya que no es un índice que se encuentre desagregado por tipos de corrupción.

La muestra a analizar es de 70 países. El criterio de selección se desarrolló con base en una comparación de países utilizados en las mediciones para transparencia y corrupción. La encuesta de transparencia de World Justice Project utiliza un análisis de 102 países y el Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional utiliza como muestra 95 países. En este caso, se eliminaron aquellos países que no aparecen en ambas mediciones

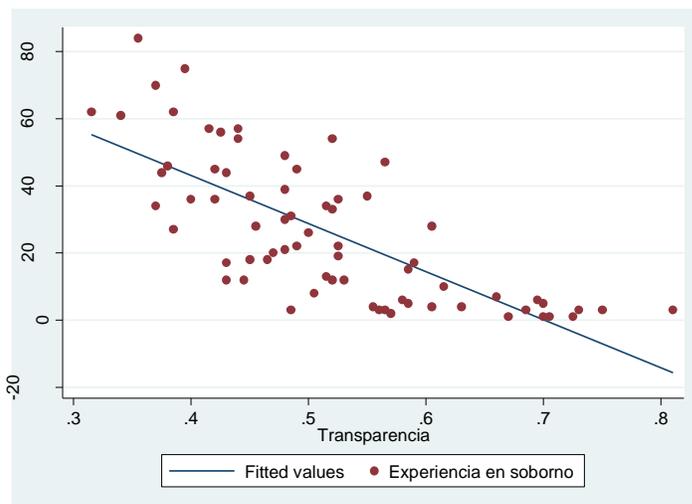
tomando como base aquella medición con el menor número de países en este caso es el de corrupción. Al realizar este ejercicio, la muestra se redujo a 70 países.

Transparencia			Corrupción (experiencia en soborno)		
Ranking	Países	Calificación	Ranking	Países	Calificación
1	Australia	1	1	Nueva Zelanda	0.81
1	Dinamarca	1	2	Noruega	0.75
1	Finlandia	1	3	República de Corea	0.73
1	Japón	1	4	Japón	0.725
5	España	2	5	Finlandia	0.705
6	Canadá	3	6	Dinamarca	0.70
6	República de Corea	3	6	Reino Unido	0.70
6	Malasia	3	8	Estonia	0.695
6	Nueva Zelanda	3	9	Canadá	0.685
6	Noruega	3	10	Australia	0.67
6	Portugal	3	11	Estados Unidos	0.66
6	Uruguay	3	12	Bélgica	0.63
13	Bélgica	4	13	Chile	0.615
13	Croacia	4	14	Bosnia y Herzegovina	0.605
13	Georgia	4	14	Georgia	0.605
16	Italia	5	16	República de Macedonia	0.59
16	Reino Unido	5	17	Italia	0.585
18	Estonia	6	17	República Checa	0.585
18	Eslovenia	6	19	Eslovenia	0.58
20	Estados Unidos	7	20	España	0.57
21	Bulgaria	8	21	Portugal	0.565
22	Chile	10	21	Sudáfrica	0.565
23	El Salvador	12	23	Uruguay	0.56
23	Hungría	12	24	Croacia	0.555
23	Jamaica	12	25	Ucrania	0.55
23	Filipinas	12	26	Filipinas	0.53
27	Argentina	13	27	Grecia	0.525
28	República Checa	15	27	Indonesia	0.525
29	República de Macedonia	17	27	Sri Lanka	0.525

29	Rumania	17	30	Hungría	0.52
31	Tailandia	18	30	India	0.52
31	Túnez	18	30	México	0.52
33	Sri Lanka	19	33	Argentina	0.515
34	Perú	20	33	Kazajistán	0.515
35	Turquía	21	35	Bulgaria	0.505
36	Colombia	22	36	Serbia	0.5
36	Grecia	22	37	Colombia	0.49
38	Serbia	26	37	Kirguistán	0.49
39	Venezuela	27	39	Malasia	0.485
40	Bosnia y Herzegovina	28	39	Nepal	0.485
40	Madagascar	28	41	Bangladesh	0.48
42	Vietnam	30	41	Marruecos	0.48
43	Nepal	31	41	Turquía	0.48
44	México	33	41	Vietnam	0.48
45	Kazajistán	34	45	Perú	0.47
45	Pakistán	34	46	Túnez	0.465
47	Bolivia	36	46	Madagascar	0.455
47	Egipto	36	48	Jordania	0.45
47	Indonesia	36	48	Tailandia	0.45
50	Jordania	37	50	El Salvador	0.445
50	Ucrania	37	51	Ghana	0.44
52	Bangladesh	39	51	Senegal	0.44
53	Etiopía	44	53	Etiopía	0.43
53	Nigeria	44	53	Jamaica	0.43
55	Kirguistán	45	53	Rumania	0.43
55	Mongolia	45	56	Tanzania	0.425
57	Afganistán	46	57	Egipto	0.42
58	Sudáfrica	47	57	Mongolia	0.42
59	Marruecos	49	59	Cambodia	0.415
60	Ghana	54	60	Bolivia	0.4
61	India	54	61	Liberia	0.395
62	Tanzania	56	62	Camerún	0.385
63	Cambodia	57	62	Venezuela	0.385
63	Senegal	57	64	Afganistán	0.38
65	Uganda	61	65	Nigeria	0.375
66	Camerún	62	66	Kenia	0.37
67	Zimbabwe	62	66	Pakistán	0.37
68	Kenia	70	68	Sierra Leona	0.355

69	Liberia	75	69	Uganda	0.34
70	Sierra Leona	84	70	Zimbabwe	0.315

Los resultados de asociación entre estas variables muestran que existe una asociación media alta y significativa:  $-0.7417$ . Mediante la prueba de correlación de Pearson se muestra que esta asociación es negativa, es decir que un menor soborno está asociado con una mayor transparencia. Asimismo, con el diagrama de dispersión se puede observar el comportamiento de estas variables.



No se puede determinar que la transparencia sea un factor que reduzca la corrupción, al menos no por sí misma. Sin duda, este comportamiento apoya lo que la literatura predominante en los estudios de corrupción ha señalado: un mayor monitoreo a los servidores públicos influye en una menor prevalencia del soborno. Para continuar con este estudio, se realizarán las mismas pruebas en el caso específico de México.

En el caso de México, se realizó un análisis para transparencia y soborno que incluyen las 32 entidades federativas. Para transparencia se utilizó la Métrica de transparencia realizada por el CIDE y para corrupción, específicamente la experiencia en soborno, se utilizó el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana.

De acuerdo con la Métrica de Transparencia del CIDE y con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) de Transparencia Mexicana, el D.F. es la entidad más transparente y a su vez, la que encabeza la lista con mayores actos de corrupción en trámites administrativos. El D.F. es un caso representativo de esta contradicción entre transparencia y corrupción pero no es el único. Por ejemplo, Baja California Sur es la entidad con mayores niveles de opacidad pero con menores actos de corrupción en trámites administrativos. En general, las entidades federativas muestran un comportamiento distinto en los resultados de los índices de transparencia y corrupción.

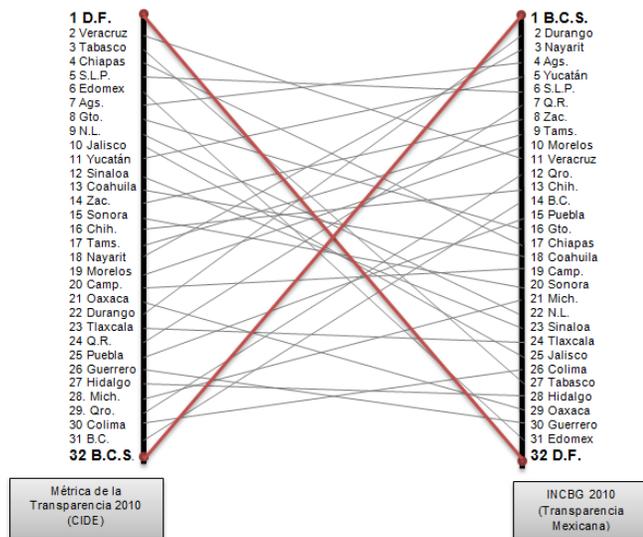
Transparencia		Corrupción (experiencia de soborno)	
Países	Calificación	Países	Calificación
<b>Baja California Sur</b>	0.514	Distrito Federal	17.9
<b>Baja California</b>	0.561	Estado de México	16.4
<b>Colima</b>	0.577	Guerrero	16
<b>Querátaro</b>	0.583	Oaxaca	13.4
<b>Michoacán</b>	0.623	Hidalgo	11.6
<b>Hidalgo</b>	0.656	Tabasco	10.8
<b>Guerrero</b>	0.665	Colima	10.4
<b>Puebla</b>	0.669	Jalisco	10.3
<b>Quintara Roo</b>	0.669	Tlaxcala	10.2
<b>Tlaxcala</b>	0.675	Sinaloa	9.9
<b>Durango</b>	0.691	Nuevo León	9.1
<b>Oaxaca</b>	0.714	Michoacán	8.4

<b>Campeche</b>	0.717	Sonora	8.4
<b>Morelos</b>	0.722	Campeche	8.3
<b>Nayarit</b>	0.722	Coahuila	8.3
<b>Tamaulipas</b>	0.738	Chiapas	7.6
<b>Chihuahua</b>	0.754	Guanajuato	7.6
<b>Sonora</b>	0.755	Puebla	7.6
<b>Zacatecas</b>	0.755	Baja California	7.1
<b>Coahuila</b>	0.765	Chihuahua	7.1
<b>Sinaloa</b>	0.766	Querátaro	6.9
<b>Yucatán</b>	0.773	Veracruz	6.9
<b>Jalisco</b>	0.776	Morelos	6.7
<b>Nuevo León</b>	0.795	Tamaulipas	6.5
<b>Guanajuato</b>	0.797	Zacatecas	6.1
<b>Aguascalientes</b>	0.802	Quintara Roo	5.9
<b>Estado de México</b>	0.812	San Luis Potosí	5.6
<b>San Luis Potosí</b>	0.819	Yucatán	5
<b>Chiapas</b>	0.832	Aguascalientes	4.7
<b>Tabasco</b>	0.845	Nayarit	4.4
<b>Veracruz</b>	0.848	Durango	3.9
<b>Distrito Federal</b>	0.918	Baja California Sur	1.8

El argumento principal para el caso mexicano es que un mayor desempeño de los gobiernos en términos de transparencia no implica una relación causal en los resultados de las estrategias anticorrupción. Es decir, ambas agendas son independientes. Es importante señalar que estos índices no sólo establecen una medición de la variabilidad en transparencia y combate a la corrupción en las entidades federativas sino que además generan indicaciones y recomendaciones a los gobiernos para una toma de decisiones más efectiva en cuanto a instrumentos de política pública.

Las dimensiones evaluadas en esta métrica (normatividad, información pública de oficio, usuario simulado, capacidades institucionales de los órganos garantes y la del sujeto obligado) implican que las entidades federativas deben incorporar y/o mejorar en ciertos instrumentos de política para lograr una mayor transparencia y acceso a la información pública. El INCBG se ha constituido como un índice que se concentra en el resultado final de la política pública y no en el proceso ya que no mide el desempeño de las instituciones anti-corrupción sino cómo la frecuencia de la corrupción, específicamente cohecho en servicios públicos, impacta en la economía de los hogares mexicanos y cuánto representa el costo de un soborno en los ingresos de las familias. Por lo tanto, los resultados para cada entidad deben constituir una agenda de política pública por parte de los gobiernos estatales para detectar las áreas más vulnerables a corromperse y sobre todo identificar si existen posibles redes de corrupción que afectan la calidad de los servicios públicos.

Con base en lo anterior, se obtiene el siguiente gráfico en el que se puede observar el comportamiento de las entidades federativas en cuanto a transparencia y combate a la corrupción. La transparencia y el acceso a la información pública son indispensables en una agenda anticorrupción pero no es la única herramienta. Una agenda de combate a la corrupción no se debe limitar solamente a tener gobiernos más transparentes: “ser opaco es un eufemismo de ser corrupto; ser transparente se confunde con ser honesto” (Bohórquez, 2015, p. 13).



Fuente: Transparencia Mexicana

Asimismo, mediante pruebas estadísticas se comprobó que existe una asociación muy baja entre ambas variables por lo que se confirma que un gobierno más transparente no necesariamente garantiza menor frecuencia de corrupción.

Tomando las dos variables cuantitativas de transparencia y corrupción, realizamos una prueba Pearson para determinar si existe una correlación entre estas variables. La correlación no determina causalidad entre las variables pero nos ayuda a analizar si existe una asociación lineal entre ambas. El coeficiente de correlación de Pearson obtenido para ambas variables es de 0.2799, esto significa que existe una asociación baja entre transparencia y corrupción y además no es significativa. La hipótesis establecida para esta prueba es la siguiente:

Que los niveles de corrupción son independientes del nivel de transparencia en las entidades federativas.

Con un nivel de confianza del 95%, los niveles de corrupción son independientes de la transparencia ya que el p-value obtenido en esta prueba es de 0.758 el cual es mayor que el nivel de significancia utilizado que es de 0.05; por lo tanto no se rechaza la hipótesis. Lo anterior significa que ambas variables son independientes. De acuerdo con la prueba de correlación, se observa que la asociación entre ambas variables es baja, se puede establecer una prueba de regresión lineal para observar si la variable de corrupción influye en la de transparencia y de ser así de qué manera influye.

### *Conclusiones preliminares*

La literatura que analiza la variación en los niveles de corrupción en los gobiernos se ha enfocado a establecer estrategias anticorrupción relacionadas con el desempeño del servidor público. Esta visión predominante ha enfatizado la importancia que tiene la rendición de cuentas y el monitoreo para evitar las asimetrías de información entre un agente y un principal.

Son diversas variables que están involucradas en un mayor control de la corrupción; los estudios han mostrado de qué manera impacta una burocracia profesionalizada, servidores más honestos e incluso mejores salarios a los funcionarios. Para fines de este estudio, la variable que se pone a prueba es la transparencia de los gobiernos. El estudio a nivel países nos muestra que la asociación entre transparencia y corrupción es alta y significativa. Es arriesgado realizar conclusiones sobre de qué manera impacta el hecho de que un gobierno sea más transparente en la reducción de la corrupción. No obstante, para continuar con el estudio de estas variables en el caso específico de México, observamos un comportamiento distinto y contrario al estudio en la muestra de los países.

En México, ambas variables son completamente distintas y esto lo observamos con las pruebas de asociación correspondientes. Más allá del análisis estadístico realizado, es importante destacar que las agendas de transparencia y corrupción, al menos en México, no van de la mano. Gobiernos más transparentes no necesariamente garantizan que exista una menor corrupción en las entidades federativas. Esto no resta importancia de ninguna manera al hecho de que los gobernantes rindan cuentas y publiquen la información pero sí implica que el hecho de que un gobierno estatal cumpla con los requisitos de publicar la información de manera oportuna no significa que con ello sea un gobierno menos corrupto.

La transparencia no es suficiente para combatir la corrupción. Una política pública anticorrupción en México no debe limitarse al derecho a saber o bien en concentrarse únicamente en los controles a los servidores públicos. Poco se ha dicho y estudiado a la contraparte de un soborno. ¿Son necesariamente los servidores los únicos de incurrir en estos actos? Una nueva corriente teórica señala que en países con corrupción sistémica, los ciudadanos no siempre están interesados en monitorear pues ellos también puede ser corruptos y ofrecer sobornos. De ser el caso para México, poco se ha dicho de la contraparte. Existe pues, una agenda pendiente y muy amplia para el tema de cómo reducir y sobre todo las estrategias y políticas a implementar para reducir la corrupción en el país.

**Referencias:**

Bohórquez, E. (2015). Transparencia y corrupción en México. De lo urgente a lo importante. *Foreign Affairs Latinoamerica*, 15 (3), 10-19.

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Ediciones de 2007 y 2010. Transparencia Mexicana

Métrica de Transparencia CIDE. Ediciones 2010 y 2014