

# Temas estratégicos 67

NOVIEMBRE  
2 0 1 8

## ➤ Reflexiones sobre transparencia y corrupción: una visión desde lo local

La corrupción puede definirse como el “abuso del poder público para beneficio privado”<sup>1</sup> o como “la participación de un funcionario público en el incumplimiento de los deberes en el servicio público para asegurar el beneficio personal ilegítimo”.<sup>2</sup> Es un fenómeno social que, además, desvía la asignación de los recursos escasos a los mejores usos y afecta negativamente el desempeño de los gobiernos (González de Asís, 2000).

Con base en estas conceptualizaciones, es posible identificar que la existencia de este fenómeno tiende a socavar la credibilidad en las instituciones gubernamentales ya que, cuando ocurre, la sociedad percibe que los servidores públicos actúan sin apego a la ley.<sup>3</sup> Se produce, por tanto, una percepción centrada en la fragilidad de la norma y en la impunidad con la que pueden actuar los individuos.<sup>4</sup>

Dada la relevancia de este tema en el contexto mundial y, en particular, en el caso mexicano, este documento analiza la relación entre transparencia y corrupción, desde una perspectiva teórica y empírica. Esta discusión se centra en la percepción que tiene la población sobre el nivel de corrupción en los gobiernos estatales y municipales, así como en la forma en que esto se vincula con los avances en la implementación de las políticas anticorrupción emprendidas por el Estado mexicano durante los últimos años. Para medir esta relación se utilizan tres índices: El Índice de Información Presupuestal Municipal del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas de A-Regional.

A partir de estas fuentes, el análisis permitió observar que, por un lado, existe una relación inversa entre la calidad de la información presupuestal de los gobiernos municipales y la percepción que tiene la población sobre la frecuencia de ocurrencia de actos de corrupción en los ayuntamientos; por el otro, que la población es más sensible a los esfuerzos en materia de prevención de la corrupción que hacen sus gobiernos municipales que a aquéllos promovidos desde la esfera del gobierno estatal.

Para el desarrollo de este argumento, el documento se divide de la siguiente manera: 1) apuntes teóricos sobre la relación entre transparencia y corrupción; 2) evidencia empírica de la relación entre transparencia y corrupción a nivel estatal y municipal y 3) reflexiones finales.

1 Definición de la Transparencia Internacional, citada en México: anatomía de la corrupción, 2016, pág. 11, CIDE, IMCO y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.

2 Auditoría Superior de la Federación, citada en el marco conceptual de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 del INEGI.

3 Marco conceptual de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 del INEGI.

4 Para profundizar en la complejidad inherente a la medición de la corrupción, se sugiere ver: Gris Legorreta, P. C. y Orozco Rivera, E. D. (2018). Complejidad metodológica para medir la corrupción, No. 64, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

**TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 67**

**REFLEXIONES SOBRE TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN: UNA VISIÓN DESDE LO LOCAL**

**DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA**

Donceles 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

## I. LA RELACIÓN ENTRE TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN: APUNTES TEÓRICOS

El fortalecimiento de la transparencia constituye un mecanismo recurrente dentro de las iniciativas para el combate a la corrupción; sin embargo, en la literatura especializada sobre este tema destaca el argumento acerca de que las medidas para incrementar la transparencia –por ejemplo, el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)– no necesariamente, por sí mismas, pueden disminuir los niveles de corrupción existentes en una sociedad (Wang y James Rosenau, 2001). Esta discusión ha encontrado eco en la literatura al señalar que existen elementos adicionales que pueden contribuir a que el incremento en la transparencia efectivamente tenga un efecto positivo en la reducción de la corrupción.

En este debate, destaca la aportación de Lindstedt y Naurin (2010) sobre dos condiciones que requiere la transparencia para disminuir los niveles de corrupción. De acuerdo con estos autores,

la información que se ponga a disposición a través de las reformas en transparencia debe tener una oportunidad razonable de llegar y ser recibida por el público, esto es lo que llamamos la condición de *publicidad*... Además, si la publicación de la información prevé afectar el comportamiento de funcionarios potencialmente corruptos, el público debe poseer algún mecanismo de sanción, esta es la condición de *rendición de cuentas* (Lindstedt y Naurin, 2010: 32).

Como es posible observar, desde la perspectiva de estos autores, la sola implementación de medidas para incrementar la transparencia no es suficiente para que los niveles de corrupción disminuyan. Los dos elementos que señalan –*publicidad y rendición de cuentas*– hacen explícita la necesidad de generar políticas integrales de combate a la corrupción. Esto significa que las políticas de esta naturaleza deben atender distintas dimensiones más allá de poner a disposición del público la información que se genera en las múltiples instituciones públicas (Park y Blenkinsopp, 2011).

En línea con lo anterior, algunos otros autores proveen una perspectiva más amplia acerca de

los elementos que pueden contribuir a potenciar la utilidad de los mecanismos de transparencia en el combate a la corrupción. Kolstad y Wiig (2009), por ejemplo, aluden a variables como el nivel educativo del electorado o la capacidad de los distintos actores públicos para hacer rendir cuentas al gobierno. La relación entre transparencia y rendición de cuentas también cobra relevancia en tanto que ambas están orientadas a incrementar la eficiencia de las organizaciones públicas, aun cuando inicialmente representen costos operativos adicionales (Vergara, 2008).

La forma que adopte, por tanto, una política de transparencia deberá prever mecanismos de vinculación con las medidas en materia de publicidad de la información y rendición de cuentas, así como la forma en la que los actores públicos se vinculan y participan en los procesos de toma de decisiones (Bac, 2001). Uno de estos procesos, precisamente, tiene que ver con la transparencia en las decisiones presupuestarias. Como señala Kaufmann, el fortalecimiento institucional para disminuir la corrupción debe incorporar:

transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos; plena cobertura presupuestaria; un sistema de hacienda fuerte e integral; un sistema de adquisiciones públicas transparente y competitivo, y auditorías externas e independientes (2000: 378).

Así, como es posible observar, es necesario que la implementación de políticas de transparencia esté estrechamente relacionada con la de aquéllas en materia de rendición de cuentas. Un elemento relevante de la discusión es la utilización de tecnologías de información y comunicación (TIC) para facilitar estos procesos y su vínculo con las modificaciones en la percepción sobre corrupción (Valle-Cruz *et al.*, 2016). Como se analiza en el texto, los avances en transparencia no necesariamente suceden a la par de los avances en la disminución de la percepción de los niveles de corrupción. Resulta interesante, por tanto, realizar un análisis exploratorio de esta relación desde una perspectiva empírica.

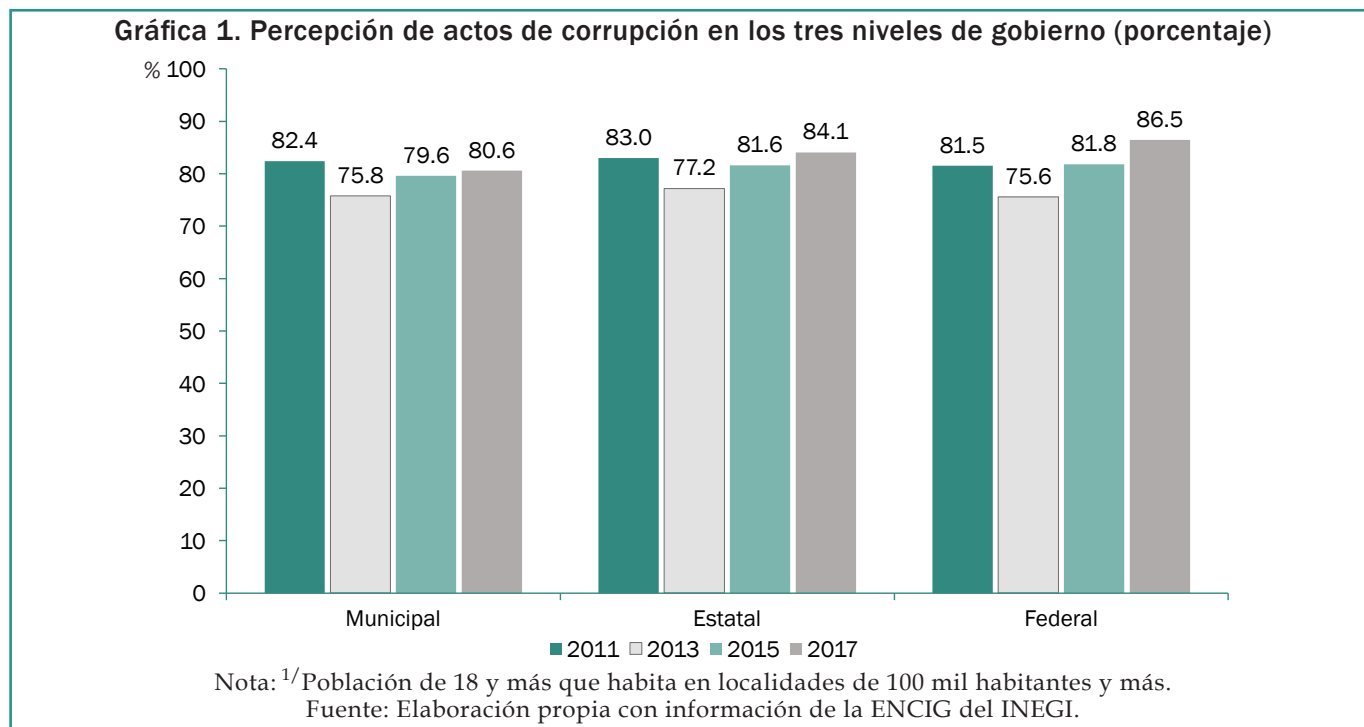
## II. LA RELACIÓN ENTRE TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN: EVIDENCIA EMPÍRICA

La percepción promedio de que existen actos de corrupción en los tres niveles de gobierno de nuestro país se ha incrementado de 82.3% en 2011 a 83.7% en 2017. Los mayores aumentos se han dado respecto del gobierno federal y, en menor medida, en los gobiernos de las entidades federativas. Si bien sigue siendo alto el porcentaje de personas que perciben que sus ayuntamientos cometen actos de corrupción, la tendencia ha sido a la baja y es menor a la de niveles superiores de gobierno (gráfica 1).

Con el objetivo de visualizar la relación empírica existente entre la transparencia presupuestaria y la percepción de la población sobre corrupción de los gobiernos locales, se utilizaron tres índices: 1) Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM, 2017) del IMCO, 2) los resultados de la medición de la percepción sobre la situación de la corrupción sobre el gobierno de los estados y los gobiernos municipales de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017) del INEGI, y 3) el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF, 2017) de la consultoría A-Regional.

El IIPM del IMCO mide la calidad de la información presupuestal de los municipios del país, verifica el cumplimiento de la contabilidad gubernamental con el propósito de eliminar condiciones de opacidad y fomentar una serie de buenas prácticas contables.<sup>5</sup> En la edición 2017 se evaluó información proveniente de los portales de internet de 423 gobiernos municipales<sup>6</sup>, 32 congresos locales y se consultaron 32 periódicos oficiales. Se evaluaron también 396 leyes de ingresos, 322 presupuestos de egresos y 200 presupuestos ciudadanos. Los municipios fueron seleccionados con base en los siguientes criterios: 1) egresos promedio mayores a 500 millones de pesos; 2) pertenecer a una zona metropolitana; 3) estar entre el 5% de los municipios con mayor PIB; 4) ser capital de una entidad federativa o 5) solicitud expresa de su evaluación (autoselección).

A su vez, el ITDIF de A-regional es un instrumento estadístico que refleja el nivel de disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal generada por las entidades federativas. El índice considera diferentes aspectos de la gestión y el desempeño gubernamental, los



5 IMCO (2018). Índice de Información Presupuestal Municipal. Disponible en: <https://goo.gl/5cFznb>

6 Según el IMCO, al 25 de septiembre de 2018, 30 municipios no contaban con un portal de internet.

cuales permiten evaluar, de manera integral, la transparencia en la información fiscal en cada uno de los estados evaluados. Estos aspectos se agrupan en seis bloques con diferentes ponderaciones, hasta alcanzar una puntuación máxima de 100 puntos: 1) marco regulatorio (8 puntos), 2) costos operativos (15 puntos), 3) marco programático-presupuestal (27 puntos), 4) rendición de cuentas (30 puntos), 5) evaluación de resultados (10 puntos) y 6) estadísticas fiscales (10 puntos).<sup>7</sup> En la versión 2017, la medición del ITDIF se centró en:

Analizar el esfuerzo de las 32 entidades federativas en la homogeneización de la información financiera a la que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a través de la inclusión de formatos específicos en la Iniciativa de Ley de Ingresos, Proyectos de Presupuestos de Egresos e informes trimestrales; así como a la armonización de las leyes locales con la misma Ley. Asimismo, se analizó el acatamiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2017: 3-4).

Finalmente, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017) del INEGI se realizó con el objetivo de obtener información que permita generar estimaciones, con representatividad a nivel nacional y estatal, sobre las experiencias, percepciones y evaluación de la población de 18 años y más (en ciudades de 100 mil habitantes y más) sobre los trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, así como los múltiples servicios que proporcionaron los diferentes ámbitos de gobierno durante 2017. El apartado sobre “Experiencias de corrupción” permite identificar cuáles son los problemas más importantes en la entidad, la percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en la entidad, la percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en diversos sectores (partidos políticos, policías, gobierno federal, gobierno estatal, gobiernos municipales, etc.), la tasa de prevalencia de corrupción y la tasa de incidencia de corrupción.<sup>8</sup>

En este sentido, el estudio de la corrupción puede realizarse a partir del análisis de distintas dimensiones, así como con base en diversos niveles de agregación<sup>9</sup>. El ámbito estatal constituye un objeto de estudio interesante dado que permite observar, con mayor detalle, cómo se manifiesta este fenómeno en ese nivel de gobierno y bajo el marco institucional que lo rige.

En la gráfica 2 se puede observar una relación inversa entre la transparencia y la disponibilidad de información fiscal y la percepción de la frecuencia de hechos de corrupción en los gobiernos estatales. Dada la inclinación de la línea recta, puede observarse que la población es poco sensible a los esfuerzos que hacen los gobiernos de sus estados transparentando su información presupuestal para prevenir probables actos de corrupción de sus funcionarios, es decir, para que los gobiernos de los estados logren disminuir sustancialmente la percepción de que sus administraciones no realizan hechos de corrupción, requieren realizar otras acciones además de cumplir con sus obligaciones de transparencia presupuestaria.

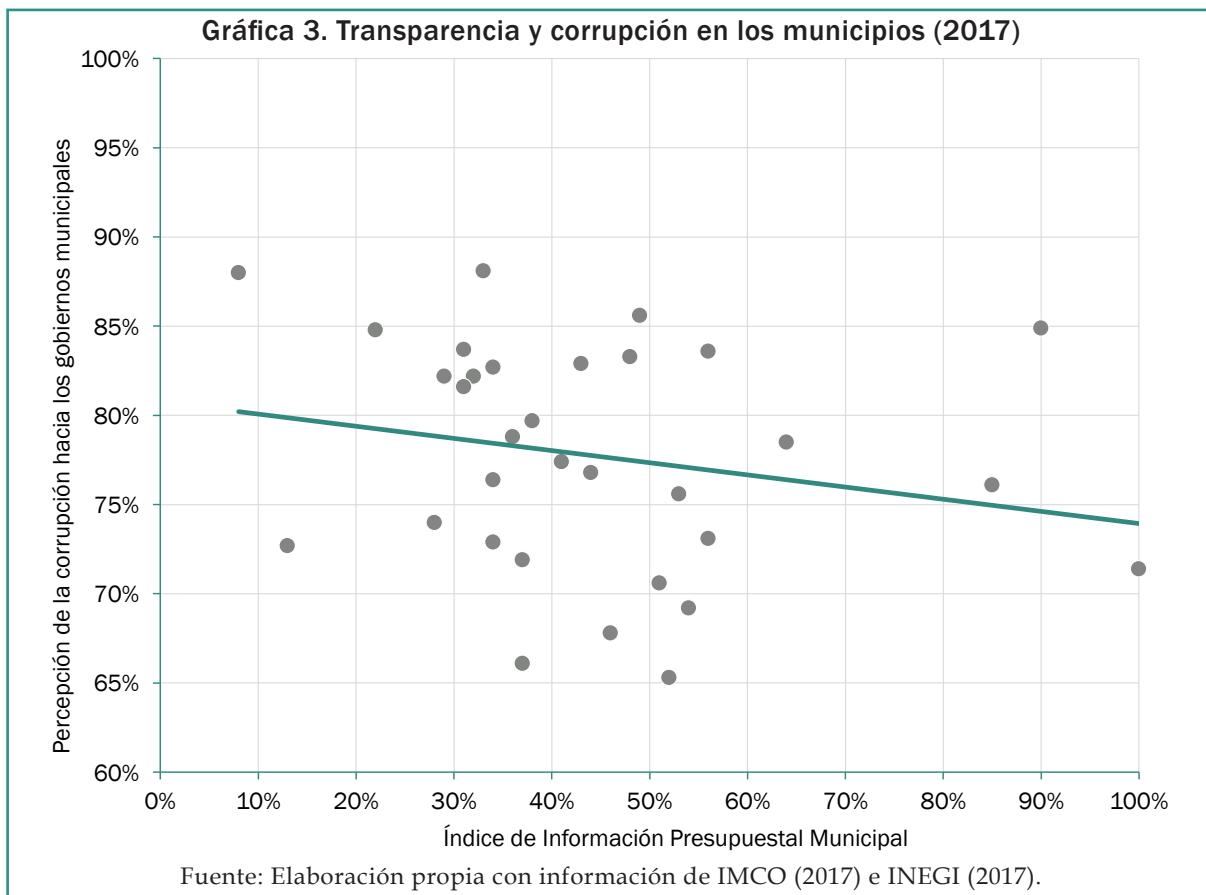
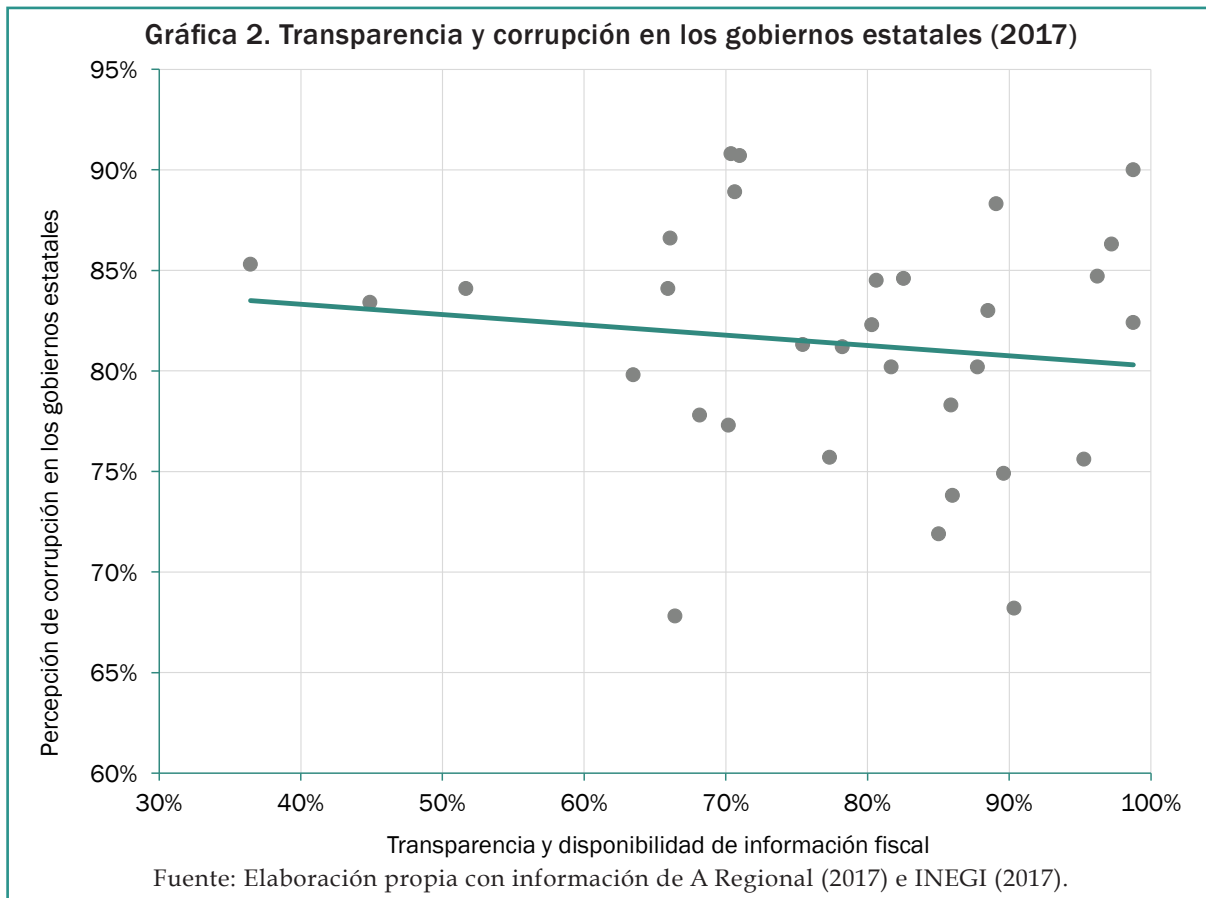
La opacidad es castigada severamente por la sociedad: Puede observarse en la gráfica 2 que la percepción ciudadana de que existen actos de corrupción en sus gobiernos estatales es, en promedio, del 81% aun en los casos en los que las entidades federativas han sido muy cumplidas disponiendo de un marco regulatorio que fortalezca la transparencia, atienda las demandas sociales, programe con claridad sus ingresos y gastos, no tenga inconsistencias en sus cuentas públicas y tenga un sistema de evaluación de su gestión y de sus resultados, y presenten de forma clara estadísticas históricas de sus ingresos, gastos y deuda pública (gráfica 3).

Cabe señalar que la relación descrita entre la transparencia presupuestal en los gobiernos locales y la percepción de la población sobre hechos de corrupción (gráficas 2 y 3) no es de naturaleza causal y no es estadísticamente

7 A Regional (2017). Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas. Disponible en: <https://goo.gl/cDYFvx>

8 La tasa de prevalencia de corrupción se refiere a aquella población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción, medida por cada 100 mil habitantes; mientras que la tasa de incidencia de corrupción hace referencia al número de trámites donde la población tuvo contacto con algún servidor público y experimentó, al menos, un acto de corrupción.

9 Para profundizar en la complejidad inherente a la medición de la corrupción, se sugiere ver: Gris Legorreta, P. C. y Orozco Rivera, E. D. (2018), Complejidad metodológica para medir la corrupción, No. 64, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.





significativa, ya que el fenómeno de la corrupción tiene explicaciones multifactoriales sobre las cuales se profundizará en estudios posteriores.

Con base en lo anterior, se observa que existe una relación inversa entre la calidad de la información presupuestal de los gobiernos municipales<sup>10</sup> y la percepción que tiene la población sobre la frecuencia de ocurrencia de actos de corrupción en los ayuntamientos (ver gráfica 3): En promedio, a mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos en los gobiernos municipales, menor percepción de hechos de corrupción por parte de la ciudadanía, y viceversa.

De acuerdo con la gráfica 3, el aumento en la transparencia de la información presupuestal a nivel municipal contribuye a disminuir la percepción ciudadana de que ocurren hechos de corrupción en el gobierno local, pero esta tasa de disminución es muy pequeña (la línea recta es muy plana), lo que significa que, en promedio, se requieren grandes esfuerzos para informar a la ciudadanía para que la credibilidad en la administración de sus ayuntamientos empiece a mejorar. No obstante, como se verá más adelante, la población es más sensible a los esfuerzos que hacen los gobiernos municipales, en contraste con los emprendidos por los gobiernos estatales en materia de prevención de la corrupción (la línea recta es aún más horizontal).

Es de enfatizarse que, aun si los gobiernos locales pusieran todos los esfuerzos en lograr una mayor transparencia en sus finanzas públicas, existiría, en promedio, un 81% de personas que creerían que los ayuntamientos son instituciones públicas en las que se cometen actos de corrupción. Es de destacarse que el rango estadístico de la percepción de hechos de corrupción a nivel local es 3%, es decir, la diferencia entre el municipio con mayor y menor percepción de corrupción es de sólo tres puntos porcentuales.

La situación antes descrita pudiera darse no sólo por la falta de transparencia y acceso a la información pública, sino también por incentivos institucionales perversos (por ejemplo, funcionarios nuevos, presupuestos limitados, salarios bajos, falta de procedimientos claros, discrecionalidad para la provisión de servicios públicos, falta de rendición de cuentas, impunidad, baja probabilidad de que los funcionarios corruptos sean perseguidos o castigados, entre otros).

A partir de la revisión de la literatura, el alto porcentaje de personas que creen que en sus gobiernos locales se cometen actos de corrupción y la poca sensibilidad de los ciudadanos ante una mayor transparencia presupuestal, parece intuitivo decir que no es suficiente con cumplir con todas las obligaciones que marca la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que se elimine la percepción de que los gobiernos son entes corruptos, sino que se requiere la persecución y la sanción ejemplar de los hechos ilícitos, es decir, robustecer el vínculo con los mecanismos de rendición de cuentas.

Existen casos particulares que vale la pena destacar sobre la transparencia y la percepción de la corrupción en los municipios (gráfica 3): a) el 60% de los estados tienen un IIPM menor al promedio nacional (44%); b) 16 entidades federativas tienen una percepción de hechos de corrupción por encima del promedio nacional (78%); c) 11 estados presentan un alto porcentaje de percepción de hechos de corrupción y un bajo índice de información presupuestal municipal; d) existen ocho estados en los cuales hay una baja percepción de ocurrencia de hechos de corrupción en los gobiernos municipales y un IIPM por debajo del promedio nacional y e) existen casos de gobiernos locales que requieren mayor transparencia gubernamental para lograr los mismos niveles de percepción que otros gobiernos que han realizado menores esfuerzos en el cumplimiento de sus deberes relativos a informar a la ciudadanía sobre el manejo de las finanzas públicas locales.

---

<sup>10</sup> Si bien el Índice de Información Presupuestal Municipal del IMCO evaluó la información de 423 gobiernos municipales, el IMCO publica el promedio de los ayuntamientos analizados para cada estado, de tal forma que el valor que se tomó en la gráfica 3 es representativo de los municipios que fueron analizados para cada entidad federativa. Ver: <https://goo.gl/VC4xdW>

### III. REFLEXIONES FINALES

A partir del análisis de tres índices relacionados con la transparencia de la información presupuestal municipal, la disponibilidad de información fiscal en las entidades federativas y la percepción de la población sobre hechos de corrupción en esos niveles de gobierno se observó que existe una relación inversa entre la calidad de la información presupuestal y fiscal y la percepción que tiene la población sobre la frecuencia de ocurrencia de actos de corrupción en ambos niveles de gobierno.

De 2011 a 2017 ha aumentado la percepción promedio de ocurrencia de fenómenos de corrupción en el gobierno federal y estatal, y ha bajado este indicador para los municipales, no obstante, aún se encuentra en niveles muy altos. La población parece ser más sensible a los esfuerzos que hacen sus gobiernos municipales que a los de sus homólogos estatales en materia de prevención de la corrupción.

El fenómeno de la corrupción tiene explicaciones multifactoriales que no solamente dependen de la transparencia y acceso a la información presupuestal, sino también de los incentivos institucionales en los gobiernos locales, la impunidad y la falta de seguimiento y sanción ante hechos de corrupción.

La multiplicidad de factores que intervienen en la percepción ciudadana sobre corrupción gubernamental enfatiza la importancia de que los esfuerzos dirigidos a disminuir estas prácticas atiendan distintas dimensiones del problema. El desafío parece radicar en establecer mecanismos de coordinación entre las políticas públicas dirigidas a fortalecer la transparencia con aquellas vinculadas con la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones. Esfuerzos aislados e inconexos dificultarán la atención efectiva de esta problemática y, por consiguiente, afectarán la percepción ciudadana sobre la integridad de las instituciones públicas.

### FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Bac, M. (2001). "Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene?" en *Public Choice*, 107, pp. 87-96.

Consultoría A-Regional, 2018. Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas, edición 2017, disponible en <https://goo.gl/FHmtmy>, consultado el 18 de octubre de 2018

Diario Oficial del Estado de Yucatán, 2017. Exposición de Motivos de la Ley Estatal del Sistema Anticorrupción de Yucatán, publicado el 18 de julio de 2017, disponible en <https://goo.gl/W2tzDu>, consultado el 18 de octubre de 2018

Gris Legorreta, P. C. y Orozco Rivera, E. D. (2018), Complejidad metodológica para medir la corrupción, No. 64, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Índice de Información Presu-

puéstal Municipal, edición 2017, consultado el 18 de octubre de 2018, disponible en <https://goo.gl/GL8Anq>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, ediciones 2011, 2013, 2015 y 2017", disponibles en <https://goo.gl/PRVrVE>, consultadas el 18 de octubre de 2018.

\_\_\_\_\_ (2018a). "Marco Conceptual de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental", edición 2017, disponible en <https://goo.gl/JeEdCH>, consultadas el 18 de octubre de 2018.

Kaufmann, D. (2001). "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica" en *Perspectivas* 3(2), pp. 367-387.

Kolstad, I. y A. Wiig (2009). "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?" en *World Development* 37 (3), pp. 521-532.



- Lindstedt, C. y D. Naurin (2010). "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption" en *International Political Science Review* 31 (3), pp. 301-322.
- Park, H. y J. Blenkinsopp (2011). "The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction" en *International Review of Administrative Sciences* 77(2), pp. 254-274.
- Valle-Cruz, D., R. Sandoval-Almazán y R. Gil-García (2016). "Citizens' perceptions of the impact of information technology use on transparency, efficiency and corruption in local governments" en *Information Polity* 21, pp. 321-334.
- Vergara, R. (2008). "La transparencia como problema". Cuadernos de Transparencia 5. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Wang, H. y J. N. Rosenau (2001). "Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance" en *Global Governance* 7 (1), pp. 25-49.
- González de Asís, María (2000). "Reducing corruption at the local level", World Bank Institute, disponible en <https://goo.gl/Bn8ABZ>

**TEMAS ESTRATÉGICOS** es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

**Elaboración de este reporte:** Edgar Moisés Rivero Cob y Perla Carolina Gris Legorreta. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Los autores agradecen los comentarios del Dr. Itzkuauhtli Zamora Saenz para enriquecer este documento.

**Cómo citar este reporte:**

Rivero Cob, E. M. y P. C. Gris Legorreta (2018), *Reflexiones sobre transparencia y corrupción: una visión desde lo local*, No. 67, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.



**Juan Pablo Arroyo Ortiz**  
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Dirección General  
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.