

# Transparencia

## Revisión de la Teoría y de la Evidencia Empírica



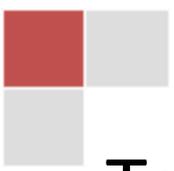
Dr. Frédéric Boehm

[frederic.boehm@yahoo.fr](mailto:frederic.boehm@yahoo.fr)

<http://fredericboehm.wordpress.com>

San José, Costa Rica

25 de septiembre del 2014



# Transparencia

- Transparencia: Grado de apertura del gobierno sobre sus funciones, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones
  - Implica un **acceso oportuno** a la información
  - Implica que esta información sea **confiable, comprehensiva, oportuna, entendible** y **comparable** con la de otros órganos de gobierno

Fuente: Kopits y Craig (1998): Transparency in Government Operations. IMF Occasional Paper 158  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf> (traducción propia)

- *¿Por qué solo del gobierno?*



# Perspectiva normativa: Derecho a la Información

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), Artículo 19 :
  - *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

## Transparencia activa

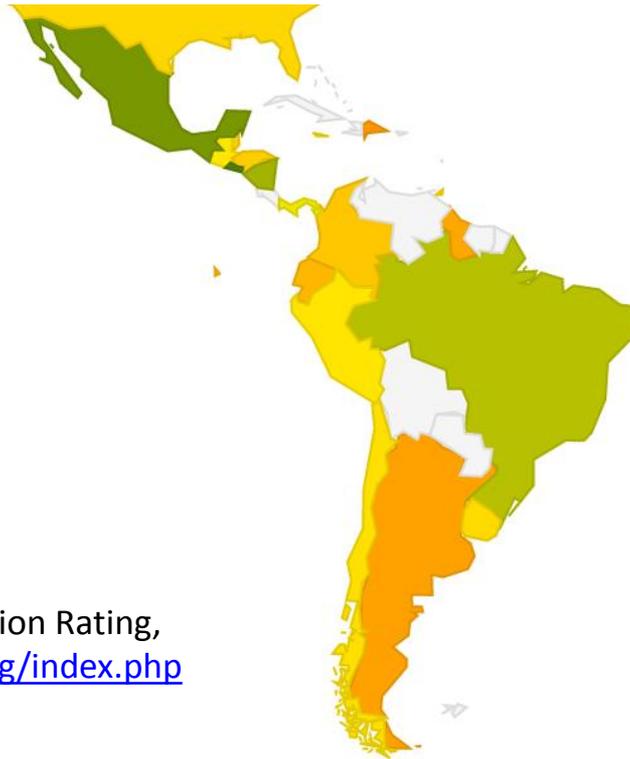
*Obligación* de la administración a publicar la información de manera proactiva

## Transparencia pasiva

*Derecho* de la ciudadanía a recibir la información pública que solicite

# Global Right to Information Rating

- No mide la efectividad *de facto*, solo aspectos *de jure*



País	RTI
El Salvador	124
México	119
Antigua	118
Nicaragua	113
Brasil	110
Panamá	102
Guatemala	96
Perú	95
Chile	93
Trinidad and Tobago	91
Uruguay	91
Jamaica	90
Belice	85
Honduras	85
Colombia	82
Ecuador	75
Saint Vincent and the Grenadines	72
Guyana	69
Argentina	66
República Dominicana	61

Fuente:  
Global Right to Information Rating,  
<http://www.rti-rating.org/index.php>

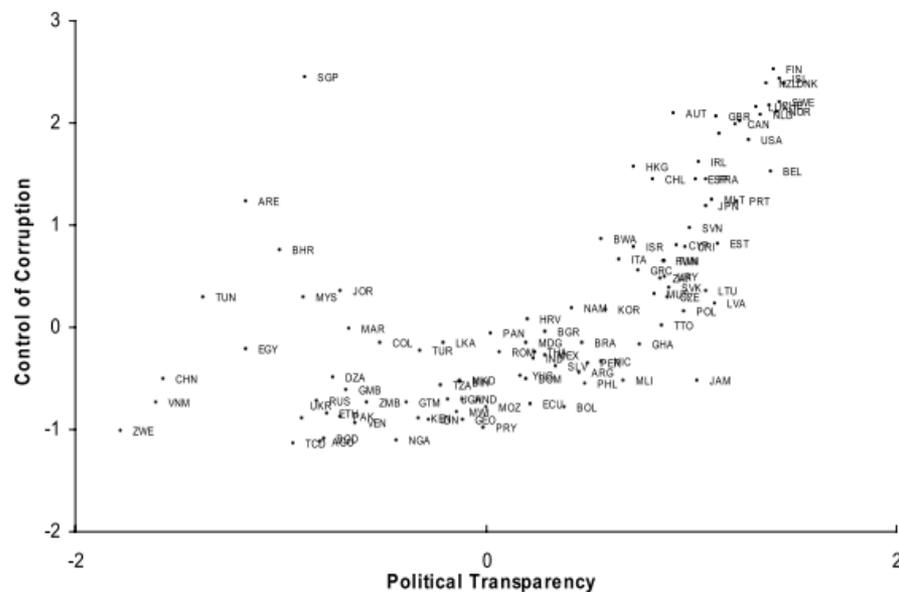
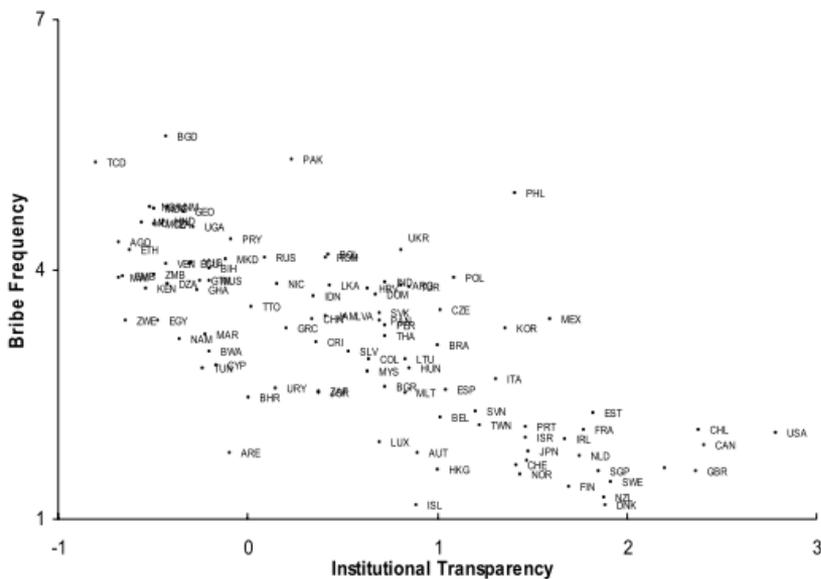


## Oficina de Transparencia

### Notas:

- No hay elevador
- Costo de la fotocopia: 15 USD/hoja
- Por razones de seguridad no pueden entrar más de dos personas al día (la lista de espera, en la cual se deben inscribir se encuentra en nuestra oficina del norte de la ciudad)

# Transparencia y Corrupción



Sources: Bribe Frequency: EOS 2004, Control of Corruption: KK 2004, Ec/Institutional Transparency Index, 2005, Political Transparency Index, 2005.

Fuente: Kaufmann, Daniel and Bellver, Ana, Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications (August 2005). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=808664> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.808664>



## Sin embargo...

- Mostrar una relación negativa entre transparencia y corrupción no muestra que la transparencia *reduce* la corrupción
  - Solo se observa que países mas transparentes tienen *en el momento de la medición* menos corrupción (no se observan *relaciones causa-efecto*)
  - Además, tanto el nivel menor de corrupción como el nivel mayor de transparencia podrían resultar de alguna tercera variable, cómo el nivel de desarrollo, por ejemplo
- Es decir
  1. Debemos entender bien los argumentos teóricos que respaldan la hipótesis “mayor transparencia → menor corrupción”
  2. Confrontar la teoría con evidencia empírica intentando de demostrar *causalidad*, no solo correlación (experimentos o técnicas econométricas)

# Teoría de la Transparencia



# Transparencia y Corrupción – Teoría

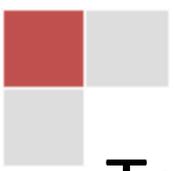




# El Poder de la Transparencia

- Entre menos transparencia (Kolstad y Wiig, 2009)...
  - ...menos arriesgada y más atractiva la corrupción (porque baja la probabilidad de detección)
  - ...más difícil incentivar el comportamiento honesto
  - ...más difícil seleccionar agentes honestos y eficientes
  - ...más difícil la cooperación y más fácil el comportamiento oportunista
  - ...más rentas económicas (ya que la información tiene valor de mercado)

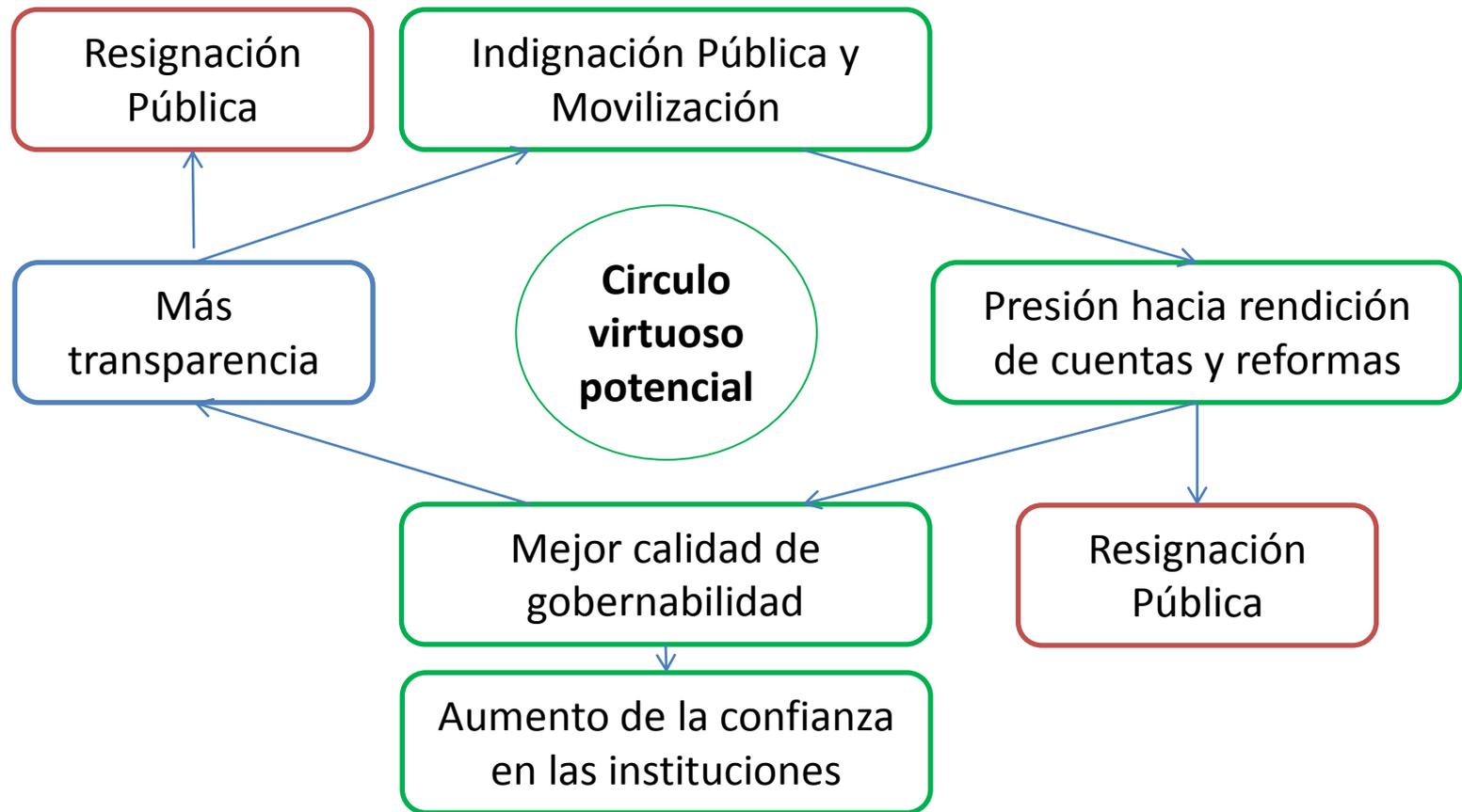
Fuente: Kolstad, I. & Wiig, A. (2009): Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? *World Development* 37(3);, 2009, 521–532



# Transparencia, necesaria pero no suficiente

- La transparencia es una condición **necesaria** pero **no suficiente** (Kolstad y Wiig, 2009), adicionalmente, es necesario que exista
  - la capacidad de procesar la información existente
  - la capacidad de actuar de acuerdo a esta información
  - el interés de actuar de acuerdo a esta información
  - Educación: condición importante para que la transparencia sea efectiva
- Surge la duda si los ciudadanos *saben* cómo sancionar agentes corruptos (Winters et al, 2012), en particular
  - ¿Son conscientes los ciudadanos que pueden sancionar la corrupción política y administrativa a través de su voto?
  - ¿Conocen los ciudadanos maneras de reportar casos de corrupción administrativa?

# ¿Indignación o Resignación?





# Resumen – Teoría de la Transparencia

- Corrupción es esencialmente un problema que surge de una relación de delegación con falta de rendición de cuentas
- Para la rendición de cuentas, la transparencia es un requisito necesario pero no suficiente
- Pero la teoría también predice que
  - Con corrupción sistémica, la transparencia podría no tener efectos o incluso tener efectos indeseados (resignación)
  - Información tiene un valor estratégico: Para aspectos específicos, puede ser mejor menos que más transparencia

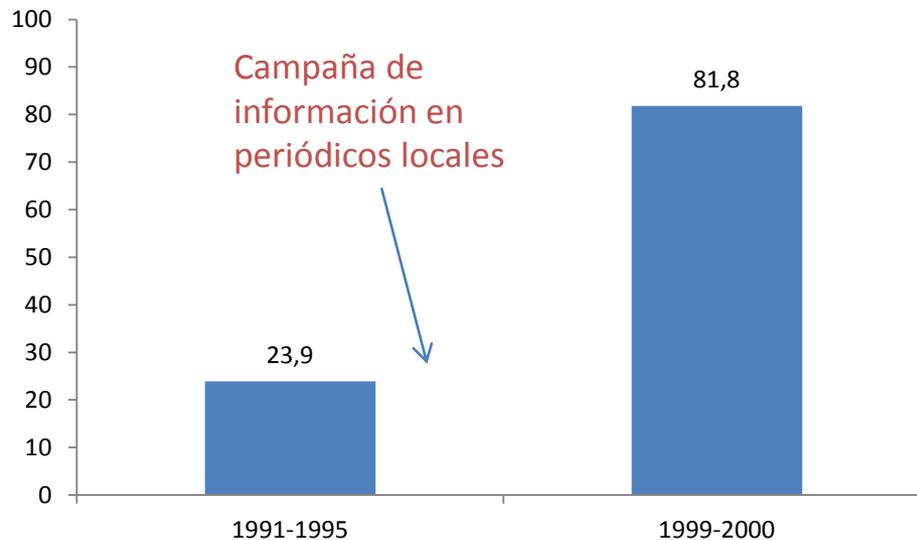
# Evidencia Empírica de la Transparencia



Fuente: OCDE

# Reinikka y Svensson (2006), PETS en Uganda

- Encuestas de Seguimiento del Gasto Público en 1996 y 2002
  - *¿Qué porcentaje de las transferencias del nivel central llegaron en promedio a las escuelas?*



Se estima que la campaña de información local explica el  $\frac{3}{4}$  de esta mejora

Fuente: Reinikka y Svensson (2006)  
<http://people.su.se/~jsven/information2006a.pdf>

# Conflictos de interés y Transparencia

- Asesor asesora a un cliente en la estimación de un valor; su pago depende de esta estimación
- Asesor tiene incentivo de exagerar la estimación hacia arriba y convencer al cliente
- ***¿Se debería declarar este conflicto de interés?***
- Dos efectos
  1. Sabiendo por el conflicto de interés del asesor, el cliente revisará la estimación del asesor hacia abajo
  2. Sabiendo que el cliente sabe de su conflicto de interés, el asesor exagerará aún más su estimación

¡Prevalece el segundo efecto! Las estimaciones fueron más altas con transparencia que sin...

DAN  
ARIELY

New York Times bestselling author of  
*Predictably Irrational* and *The Upside of Irrationality*



THE (HONEST) TRUTH  
ABOUT DISHONESTY

How We Lie to Everyone—Especially Ourselves





# Leyes de Transparencia – ¿Una Panacea?

- Escaleras et al (2010) analizan datos anuales de 128 países entre 1984 y 2003
- No encuentran ninguna relación significativa entre mayor transparencia (Leyes de acceso a información) y corrupción
- Única excepción: En el mundo en desarrollo, Leyes de acceso a información están significativamente asociadas con *incrementos* en niveles de corrupción
- ¿Por qué? La eficacia de los actos FOI parece estar condicionada por la calidad de las instituciones de un país



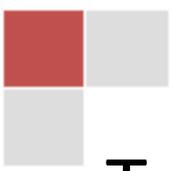
# Cuatro resultados preocupantes

- Bauhr y Grimes (2014) encuentran en un estudio econométrico los siguientes resultados
  1. En países con altos niveles de corrupción, más altos niveles de transparencia se asocian con un nivel general *menor* de interés político
  2. Niveles más altos de transparencia se asocian con niveles más bajos de actividad política en países con altos niveles de corrupción
  3. A niveles menores de corrupción, un incremento en transparencia no tiene ninguna relación con la inclinación de los ciudadanos de participar en acciones políticas
  4. La conclusión rotunda es que la transparencia tiende, como máximo, a tener una relación negativa con la confianza institucional



# Transparencia y Legitimidad (De Fine et al, 2014)

- En un experimento con estudiantes de secundaria, De Fine Licht et al (2014) muestran que diferentes tipos de transparencia tienen un impacto diferente sobre la legitimidad percibida de un proceso de decisión
- Los estudiantes leen diferentes escenarios de dos decisiones tomadas por su conferencia escolar
- Luego de leer el escenario que les correspondía, los participantes del experimento respondieron a una serie de preguntas que recogen su opinión sobre la toma de decisión



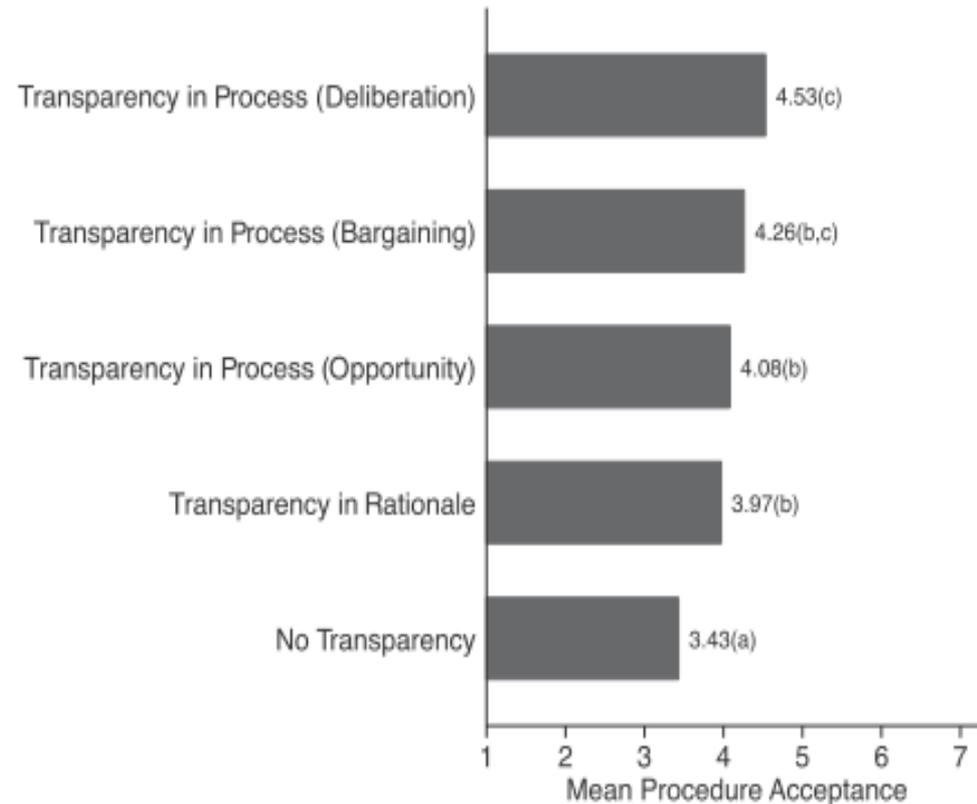
# Transparencia y Legitimidad (De Fine et al, 2014)

- Tratamiento sin transparencia: solo se notifica la decisión
- Tratamientos con transparencia se dividen en dos
  - Tratamiento transparencia **racional**: incluye justificaciones (argumentos) acerca del porqué de las decisiones
  - Tratamiento de transparencia **procesal**:
    - (1) se notifica sobre la **posibilidad** de vigilar en tiempo real las discusiones en la conferencia gracias a la existencia de una camera web
    - (2) se da un informe parcial de las discusiones en la conferencia con un enfoque que refleja una interacción de **negociación**
    - (3) se da un informe parcial que refleja una interacción **deliberativa** (intercambio de argumentos)

# Transparencia y Legitimidad (De Fine et al, 2014)

## ■ Resultados

- Entre más transparente el proceso, más alta es la percepción de su legitimidad
- Mejor resultado: Transparencia procesal “deliberativa”
- La posibilidad de observar en tiempo real la toma de decisión no es mejor que la transparencia enfocada a la racionalidad de la toma de decisión



*Note:* Mean values of procedure acceptance (controlling for political orientation). Values with no letters (a, b, and c) in common differ significantly ( $P < 0.05$ ).



# Comentarios finales

1. La transparencia activa y pasiva es una base del buen gobierno, pero no es una panacea
  - Pensar que solo por la transparencia, los ciudadanos se vuelvan “miles de auditores”, es un poco heroico
2. Para que la transparencia cumpla su rol en la reducción de corrupción se requieren reformas complementarias
  - Solo publicar información no es suficiente y puede, incluso, ser contra productivo, fomentando la resignación política
3. Hay una tendencia de igualar la transparencia con la participación y la rendición de cuentas
  - Sin embargo, es útil separar los temas para no perder de vista qué cada uno es importante y qué se vuelven efectivos **conjuntamente**



# Referencias

- Baur y Grimes (2014): Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability. *Governance* 27(2), pp. 291–320
- De Fine et al (2014): When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance* 27(1), pp. 111–134
- Escaleras, Lin and Register (2010): Freedom of information acts and public sector corruption. *Public Choice* 145, pp. 435–460
- Kolstad, I. & Wiig, A. (2009): Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? *World Development* 37(3):, 2009, 521–532
- Winters, Testa & Fredrickson (2012), Using Field Experiments to Understand Information as an Antidote to Corruption. In: Danila Serra and Leonard Wantchekon [eds.]: *Research in Experimental Economics, Volume 15 (New Advances in Experimental Research on Corruption)*, Emerald Group Publishing. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2116564>



# ¡Muchas Gracias!

---

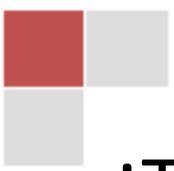
*Preparado en las tinieblas el mejor proyecto, causará mayor espanto en ciertas circunstancias que el peor bajo los auspicios de la publicidad. (...) Póngase el gobierno en la imposibilidad de hacer nada sin saberlo la nación; pruébele que él no puede engañarla ni sorprenderla, y se quitan al descontento cuantas armas le hubiera sido posible dirigir contra el gobierno. El público devuelve duplicada a este la confianza que él le manifiesta; pierde la calumnia su fuerza (...)*

J. Bentham (1839): Táctica de las asambleas legislativas, capítulo 3



# ¿Transparencia e interés en la política?

- El interés político se mide con la pregunta: “¿Qué tan interesado diría que usted está en la política?”
  - Escala de 1 (no interesado) a 4 (muy interesado)
- Resultados (Bauhr and Grimes, 2014)
  - En países con altos niveles de corrupción, más altos niveles de transparencia se asocian con un nivel general menor de interés político
  - En lugar de resultar en una movilización para lograr un cambio, recibir información adicional sobre el gobierno puede, donde la corrupción es un fenómeno generalizado, crear desilusión y apatía política
  - En ningún nivel de corrupción la transparencia tiene una relación positiva con el interés de los ciudadanos en los asuntos políticos



# ¿Transparencia y participación política?

- La participación política se mide por cuatro variables dicotómicas
  - Si el persona había firmado una petición, se unió a un boicot, asistió a una demostración , o asistió a una huelga no oficial
- Resultados (Bauhr y Grimes, 2014)
  - La transparencia se asocia con niveles más bajos de actividad política en países con altos niveles de corrupción
  - El efecto es menos pronunciado que para la variable de interés político
  - A niveles menores de corrupción, un incremento en transparencia no tiene ninguna relación con la inclinación de los ciudadanos de participar en acciones políticas



# ¿Transparencia y confianza en las instituciones?

- Se mide la confianza institucional a través de las respuestas a tres preguntas con respecto a la confianza en la administración pública, el poder judicial, y el gobierno
  - Escala 1 (ninguna) a 4 (mucho)
- Resultado (Bauhr y Grimes, 2014)
  - La conclusión rotunda es que la transparencia tiende, como máximo, a tener una relación negativa con la confianza institucional...
  - El rol de la información en fortalecer la confianza en los gobiernos parece ser mucho más complejo de lo que se estipula normalmente



## Implicaciones (Bauhr y Grimes, 2014)

- Los resultados muestran que cuando la corrupción es endémica, no podemos esperar que reformas de transparencia por si solas conlleven a un proceso amplio y general de rendición de cuentas social, donde los ciudadanos empezarán a monitorear el gobierno para detectar irregularidades
- Incluso, si las reformas de transparencia no se acompañan por otros arreglos institucionales, estas pueden hacer más daño que bien, socavando la participación y el interés en la política
- Tales arreglos podrían incluir procesos efectivos de participación, sistemas diseñados para detectar y procesar irregularidades o fomentar organizaciones de auditorías sociales activas



## Reinikka y Svensson (2006), PETS en Uganda

- A menudo se usa este caso para mostrar que ciudadanos informados pueden hacer una diferencia (“el pueblo como principal”)
- Sin embargo, una mirada a los detalles del caso muestra que en primer lugar fue el gobierno central que actuó, no tanto los padres de familia
  - Reestructuración: transferencias globales → transferencias condicionales
  - Introducción de la educación primaria universal y eliminación de pagos de padres

Fuente: Hubbard (2007), [http://www.cgdev.org/files/15050\\_file\\_Uganda.pdf](http://www.cgdev.org/files/15050_file_Uganda.pdf)

# Presión Social: Benchmarking en Zambia

Table 3: Overview of Key Performance Indicators

	UFW [%]	Water Quality Compliance#	Metering Ratio [%]	Water Service Coverage [%]	Sanitation Coverage [%]	Hours of supply	Staff per 1,000 water connections	Collection efficiency [%]	O+M Cost Coverage by Collection [%]			
LWSC	43 ↑	89 ↓	62 ↑	75 ↑	65 ↑	18 ↑	11 →	75 ↓	102 ↓	2	3	4
NWSC	51 ↓	97 ↓	41 ↓	90 ↑	57 ↑	16 →	8 →	83 ↑	95 ↑	2	2	5
KWSC	49 ↓	92 ↓	52 ↓	87 ↑	61 ↑	15 ↓	7 →	67 ↓	105 ↑	2	2	5
MWSC	40 ↑	95 ↑	60 ↑	90 ↑	81 ↑	17 →	7 →	94 ↑	129 ↓	6	3	0
LGWSC	58 ↓	95 ↑	78 ↑	66 →	21 ↓	21 ↓	12 ↑	74 ↓	77 ↑	3	1	5
SWSC	35 ↑	97 ↑	74 ↓	92 ↑	61 ↑	20 ↑	8 ↑	100 ↑	106 →	6	3	0
CHWSC	44 ↑	87 ↓	41 ↑	66 ↑	22 ↓	16 →	13 ↑	91 ↑	77 ↑	2	2	5
NWWSC	34 →	99 ↓	100 →	73 ↑	22 →	23 →	11 ↑	101 ↓	93 ↑	5	1	3
WWSC	45 ↑	89 ↑	14 ↑	51 ↓	22 ↑	10 →	11 ↓	75 ↓	73 ↓	1	1	7
EWSC	48 ↑	86 ↑	80 ↑	65 ↑	31 ↑	17 ↓	12 ↓	99 ↑	73 ↑	3	1	5
LPWSC	67 ↓	79 ↓	0 →	15 ↓	8 ↓	6 ↑	17 ↓	90 ↑	48 ↑	1	0	8
Av.	46 (w) ↓	91 (s) ↓	58(w) ↑	76 (w) ↓	53(w) ↑	16 (s) →	**	84 (w) ↓	105 (w) ↓			

- ✓ Facilita la competencia y crea presión social
- ✓ Permite pedir cuentas a su proveedor
- ✓ Permite la regulación por incentivos
- ✓ Presión hacia eficiencia

## Sin embargo

- Contabilidad interna de proveedores débil
- Regulador no tiene capacidad para comprobar información
- Incentiva manipulación de la información...

Fuente: Boehm (2011) 2011: *Is there an anti-corruption agenda in regulation? Insights from Colombian and Zambian Water Regulation*. In Rose-Ackerman, S. and Søreide, T. [eds.]: *International Handbook on the Economics of Corruption Vol. II*, Edward Elgar Publishing





# Peisakhin y Pinto (2010), experimento en la India

---

- Autores demuestran que la ley de acceso a información es tan efectiva como los sobornos para que las personas de bajos recursos tengan acceso a servicios públicos
- (Los sobornos solo fueron un poco más rápido... )

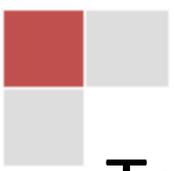
Fuente: Peisakhin, L., & Pinto, P. (2010): *Is Transparency an Effective Anti-corruption Strategy? Evidence from a Field Experiment in India*. *Regulation And Governance*, 4(3), 261-280



# Costas et al (2012), Trabajo econométrico, España

- Noticias de prensa publicadas entre 1996 y 2009: En total 814 casos (judicializados) y escándalos en 565 municipios
- *¿Cuál es el efecto de escándalos de corrupción locales publicados sobre los resultados electorales locales?*
  - Electores sancionan a alcaldes corruptos: pérdida de votos ~ 4 %
  - Sanción es más fuerte para casos que recibieron amplia atención en los medios locales (9 %)
  - Escándalos con proceso y cobertura amplia por la prensa causan la pérdida de votos más alta (14%)

Fuente: Costas, E., Solé-Ollé, A. y Sorribas-Navarro, P. (2012): *Corruption scandals, voter information, and accountability*. European Journal of Political Economy 28(4), pp. 469-484



# Transparencia política – más evidencia

- Brasil: Probabilidad de reelección baja cuando se publica información sobre corrupción de los políticos en cuestión (Ferraz y Finan, 2008)
- Pero esta información también reduce la participación (Brasil: Figueiredo et al 2011, México: Chong et al 2010)
  - Unos votantes castigan los políticos en las urnas, otros prefieren quedarse en casa: Efectividad de este tipo de información es ambigua
- Campañas de información general de tipo “*voten para políticos honestos*” parece no ser efectiva (Banjeree, 2011)