

# Guía del usuario para **MEDIR LA CORRUPCIÓN**

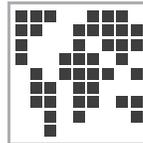




# Guía del usuario para **MEDIR LA CORRUPCIÓN**



Programa  
de Desarrollo  
de Naciones Unidas



Global Integrity

GUÍA DEL USUARIO PARA MEDIR LA CORRUPCIÓN

Copyright © 2008, PNUD. Reservados todos los derechos. Si desea información sobre el uso apropiado del presente documento, póngase en contacto con el Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD.

Ilustración de la cubierta © Adaptorplug / Flickr. Fotografía utilizada con el permiso del autor.  
Diseño de portada e interior: Jonathan Werve

Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, PNUD

Centro de Gobernabilidad de Oslo  
Borgatta 2B  
N-0650 Oslo, Noruega

[www.undp.org/oslocentre](http://www.undp.org/oslocentre)  
[oslo.governance.centre@undp.org](mailto:oslo.governance.centre@undp.org)

PRIMERA EDICIÓN  
ISBN pendiente  
Primera edición: septiembre de 2008

# Índice

1	<b>Prólogo</b>
3	<b>Introducción</b>
5	<b>Capítulo 1: Revisión crítica</b>
11	Escala y alcance de los indicadores de corrupción
15	El objeto de medición: <i>Inputs vs. outputs</i>
21	Metodología
26	El papel de los agentes nacionales e internacionales en el proceso de evaluación
33	Indicadores de corrupción: Contexto de país
35	<b>Capítulo 2: Voces desde las trincheras</b>
46	<b>Capítulo 3: Buenas prácticas y estudios de casos</b>
47	Buenas prácticas
51	Estudio de caso: Historia de una funcionaria
55	Estudio de caso: Historia de una investigadora
57	Estudio de caso: Historia de un profesional de la ayuda al desarrollo
59	<b>Anexo A: Notas y referencias</b>
59	Notas finales
62	Personas entrevistadas
63	Bibliografía
66	<b>Anexo B: Lista de control de los indicadores de selección</b>
68	<b>Anexo C: Selección de índices internacionales de corrupción</b>
76	<b>Anexo D: Selección de herramientas de ámbito nacional para medir la corrupción</b>

La presente guía es el resultado de conversaciones continuas con profesionales de la comunidad anticorrupción y gobernabilidad, investigadores, responsables políticos y donantes. Sugerencias y comentarios sobre el contenido son bienvenidos. Envíe su comentario a [info@globalintegrity.org](mailto:info@globalintegrity.org) o a [dgassessments@undp.org](mailto:dgassessments@undp.org).



# Autores

Global Integrity:

Raymond June, autor principal

Afroza Chowdhury

Nathaniel Heller

Jonathan Werve

# Editores

Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD:

Marie Laberge

Joachim Nahem

# Agradecimientos

*Guía del usuario para medir la corrupción* fue comisionada por el Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD a la organización Global Integrity.

Quisiéramos agradecer a Mohamed Abdel Aziz y a Yuksel Yilmaz de Global Integrity su aporte decisivo en la preparación de la presente guía, así como a la correctora Jennifer Frazier. Estamos en deuda con Åse Grødeland y Alessandra Fontana del Chr. Michelsen Institute (CMI), quienes se encargaron de la revisión homóloga. Asimismo, agradecemos a Phil Matsheza y a Anga Timilsina (Grupo para la Gobernabilidad Democrática del PNUD), y a Noha El-Mikawy e Ingvild Oia (Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD) por sus valiosas aportaciones.

Finalmente, quisiéramos dar las gracias a las personas entrevistadas (ver página 58) por su perspicacia y honestidad al hablar con nosotros, sin cuya colaboración no hubiéramos podido publicar la guía.

La presente guía ha sido financiada con fondos del Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD y mediante fondos adicionales aportados generosamente por el Banco Mundial.



# Prólogo

Por Bjørn Førde

Director, Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD

**E**n los últimos años hemos presenciado un crecimiento exponencial en el desarrollo y empleo de indicadores de gobernabilidad por agentes estatales y no estatales de países en vías de desarrollo, pero también por inversores internacionales, donantes de ayuda al desarrollo, analistas y académicos. A su vez, los ciudadanos de los países en vías de desarrollo exigen una mejor actuación de los gobiernos y son cada vez más conscientes de los costes que generan la corrupción y la mala gestión. Por otra parte, los recursos escasos, en especial los que provienen de donantes externos, tienden a asignarse a los gobiernos que mejor los administran. En consecuencia, los países piden ayuda para diagnosticar errores de gobernabilidad y encontrar soluciones.

En este amplio contexto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha decidido dar prioridad al desarrollo de las capacidades de los agentes nacionales, de modo que puedan

medir y supervisar la calidad de la gobernabilidad. Este proyecto se ha convertido en un área clave de apoyo dentro del Programa para la gobernabilidad democrática.

El PNUD considera que las evaluaciones de gobernabilidad mejoran la democracia de la manera más eficaz cuando se llevan a cabo dentro de un país, mediante indicadores desarrollados en el ámbito nacional y local, y se diseñan

teniendo presente a los responsables políticos y la aplicación de reformas políticas. A este respecto, las evaluaciones desglosadas para mostrar diferencias entre países por áreas geográficas, niveles de renta y grupos sociales contribuyen a que las reformas de gobernabilidad presten atención a temas de género, pobreza y a las necesidades de los grupos vulnerables en general.

Desde 2003, el Centro de Gobernabilidad de Oslo (OGC por sus siglas en inglés) del PNUD publica manuales y herramientas que pone a disposición de sus socios nacionales para evaluar la calidad de la gobernabilidad democrática en los países.

Como parte de esta actividad, el OGC publicó en 2006 *Indicadores de Gobernabilidad: Guía del Usuario*, cuya finalidad es ayudar

a los usuarios a entender cómo funcionan los indicadores de gobernabilidad. Debido al elevado interés que despertó esta publicación, en la actualidad estamos elaborando nuevas guías sobre áreas concretas de gobernabilidad, por ejemplo, corrupción, descentralización y gobernabilidad local, o reformas en las administraciones públicas.

## Los ciudadanos de los países en desarrollo exigen una mejor actuación de los gobiernos.

## El Programa Global del PNUD

El Centro de Gobernabilidad con sede en Oslo (OGC por sus siglas en inglés), Noruega, forma parte del Grupo para la Gobernabilidad Democrática de la Oficina de Políticas de Desarrollo del PNUD.

Desde que se fundara en 2003, el OGC presta apoyo a iniciativas nacionales para supervisar y medir la gobernabilidad especializadas en el desarrollo de indicadores nacionales de gobernabilidad. Las oficinas nacionales del PNUD reciben cada vez más peticiones de asistencia por parte de organizaciones de los respectivos países para desarrollar sus capacidades de manera que puedan llevar a cabo evaluaciones sobre gobernabilidad democrática.

Como respuesta, el desarrollo de las capacidades para evaluar y medir la gobernabilidad de alcance nacional se ha convertido en

la prioridad del plan estratégico del PNUD de 2008 a 2011. El Programa global de desarrollo de capacidades para la evaluación y medición de la gobernabilidad democrática, puesto en marcha

recientemente, incide en la necesidad de conseguir un mayor entendimiento de los diferentes métodos y enfoques de evaluación y medición de la gobernabilidad democrática, así como sobre sus nexos con los planes que tienen en cuenta a la población pobre, la elaboración de presupuestos generales y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para obtener más información acerca del trabajo del PNUD sobre indicadores de gobernabilidad, consulte [http://www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic\\_governance\\_assessments.html](http://www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_assessments.html).

*La Guía del usuario para medir la corrupción* está dirigida a agentes nacionales, donantes y agentes internacionales que miden la corrupción y elaboran programas para combatirla. Expone las ventajas y las limitaciones de varios enfoques de medición. Asimismo, ofrece una orientación práctica sobre el uso de indicadores y de los datos generados por las herramientas de medición de corrupción, que permite identificar puntos de entrada para los programas.

Las herramientas de medición de corrupción y de gobernabilidad son cada vez más conocidas y los instrumentos actualmente disponibles más complementarios. No obstante, se ha realizado poca investigación sistemática que analice cómo utilizar mejor estas herramientas en la planificación de reformas procesables. Esperamos que la presente guía contribuya a rellenar el actual vacío de información al respecto, de manera que se identifiquen las buenas prácticas para que las iniciativas nacionales anticorrupción sean más eficaces.

Finalmente, deseo agradecer a Global Integrity por su colaboración y el excelente resultado que ha realizado. Ha sido un placer presenciar la buena voluntad de los profesionales dentro y fuera del PNUD en la elaboración de la guía.

# Introducción

Por Nathaniel Heller

Director General de Global Integrity

**S**e podría argumentar de modo persuasivo que la ciencia dedicada a medir la corrupción requiere más astucia que empirismo. En los últimos años han aparecido infinidad de obras dirigidas a los responsables políticos nacionales, a la sociedad civil y a donantes, que desafían la validez de los mecanismos tradicionales de medición y presentan nuevas y mejores herramientas.

## Ninguna fuente de datos o herramienta por separado puede ofrecer una medición definitiva.

¿Se puede medir la corrupción? En caso afirmativo: ¿Cómo medirla? *Guía del usuario para medir la corrupción* sostiene que sí se puede y propone maneras de hacerlo, si bien con serias advertencias.

En primer lugar y más importante, los usuarios de las herramientas para medir la corrupción deben utilizar fuentes

múltiples de datos cuantitativos, además de análisis cualitativos explicativos y estudios de casos reales que compongan un mosaico de la corrupción en el ámbito nacional, subnacional o sectorial. Tal y como explicamos a lo largo de la presente guía, ninguna fuente de datos o herramienta por separado ofrece una medición definitiva. Solo mediante un cuidadoso análisis y comparación

de las herramientas disponibles (y, en ocasiones, de la creación de nuevas herramientas) es posible conseguir una medición más precisa.

Otro tema destacado y recurrente es la necesidad de que los usuarios se inclinen por las

medidas “procesables”, las que señalan dónde pueden realizarse las reformas. Por decirlo sin ambages: las mediciones para combatir la corrupción que no aclaran qué debe corregirse no tienen mucho sentido. Las conocidas medidas sobre resultados de corrupción, como por ejemplo, la percepción de los empresarios occidentales sobre el soborno en las transacciones comerciales, son excesivamente vagas y no pueden utilizarse en este tipo de análisis. Sin embargo, las herramientas delimitadas al ámbito nacional y que tienen en cuenta los desafíos políticos concretos que afronta un país presentan la ventaja de haber sido diseñadas para producir datos que sí pueden procesarse.

**Por decirlo sin ambages: las mediciones anticorrupción que no aclaran qué debe corregirse no tienen mucho sentido.**

Estos temas clave, así como otras estrategias diseñadas para mejorar la capacidad de medición de un concepto de por sí intangible, se han ido esbozando desde un enfoque relativamente novedoso: hemos hablado con las personas que utilizan las mediciones de corrupción en su día a día laboral.

La presente guía es el resultado de más de 30 entrevistas a personas involucradas en reformas para mejorar la gobernabilidad y combatir la corrupción de decenas de países: funcionarios, profesionales de la ayuda al desarrollo, representantes de agencias de donantes y especialistas multilaterales. Sus observaciones se resumen en el capítulo 2 y ofrecen gran parte de las buenas prácticas expuestas en el capítulo 3. Por otro lado, a lo largo de la guía aparece un glosario de términos clave que servirá de referencia rápida al lector.

Retomando la pregunta del principio: ¿Se puede medir la corrupción? La respuesta es un “sí” cualificado. ¿Cómo la medimos? Quizás sea siempre un proceso más astuto que empírico. No obstante, si se aplica el enfoque que presentamos, podremos con certeza conseguir mediciones informadas que empiecen a trazar una hoja de ruta para las reformas.

# Capítulo 1: Revisión crítica

El paisaje conceptual de los indicadores de corrupción: ¿Qué deben saber los usuarios?

**E**n la última década ha aumentado de modo exponencial el número de índices de medición de corrupción y, por extensión, de buen gobierno. Abarcan desde los indicadores más conocidos e utilizados como el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, los indicadores de la gobernabilidad en el ámbito mundial del Banco Mundial (WGI por sus siglas en inglés), hasta una nueva generación de herramientas de evaluación y de medición como el Índice Ibrahim de Gobernabilidad Africana o el Informe y el Índice de Global Integrity.

A estos deben añadirse herramientas específicas de áreas como el Índice de Presupuesto Abierto, así como enfoques político–económicos puramente cualitativos como los Impulsores del Cambio que realiza el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID por sus siglas en inglés).

## Definición de términos clave

En la presente guía, al hablar de medidas o análisis de corrupción se distingue entre “indicador” y “evaluación”.

Un indicador de corrupción es una medida sobre la situación de gobernabilidad o un aspecto determinado sobre la corrupción en un país.

Una evaluación es un análisis contextual más amplio sobre el estado y los impulsores de la corrupción, que con frecuencia se basa en múltiples indicadores de corrupción. En otras palabras,

la evaluación parte de datos recabados para poder identificar instituciones determinadas o acuerdos institucionales como los causantes de la corrupción, y para poder identificar soluciones apropiadas.

Nos referimos a evaluaciones como análisis basados en un marco normativo sobre buen gobierno. Una evaluación equilibrada se basa en indicadores de corrupción cuantitativos y cualitativos.

Aunque a un ritmo más lento, se ha producido un aumento significativo de las herramientas específicas de países, como pone de manifiesto una reciente compilación de medidas para

combatir la corrupción en África y Latinoamérica<sup>1</sup> y los Diagnósticos de Gobernabilidad y Anticorrupción del Banco Mundial (GAC por sus siglas en inglés).

La respuesta a semejante aumento de fuentes de indicadores de gobernabilidad (excelentemente recopilados en la publicación del PNUD *Indicadores de Gobernabilidad: Guía del Usuario*<sup>2</sup> ha sido la tendencia a desprestigiar, sobre todo por parte de agentes nacionales y donantes de ayuda al desarrollo, tal proliferación de evaluaciones sobre corrupción y gobernabilidad por resultar éstas demasiado repetitivas. Asimismo, se considera que distorsionan y obstaculizan la coordinación eficaz de los donantes y la armonización de reformas para mejorar la gobernabilidad. Aunque es difícil encontrar pruebas reales de tal perjuicio, el argumento resulta convincente.

## Las herramientas de medición se han multiplicado, pero miden diferentes cosas a pesar de tener nombres parecidos.

**Evaluación:** Análisis amplio y contextualizado sobre el estado de la corrupción y los que la controlan. Con frecuencia, se basa en múltiples indicadores de corrupción cuantitativos y cualitativos

**Indicadores compuestos:** combinan diferentes medidas de una cosa similar en una única medida. Por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano mide el nivel de desarrollo humano combinando indicadores sobre la esperanza de vida, los niveles de estudios y de renta.

**Corrupción:** No existe consenso internacional sobre el significado de corrupción. No obstante, su alcance es una manera generalmente aceptada para diferenciar varios tipos de corrupción. “Corrupción a pequeña escala” remite a la corrupción más visible: la que experimentan los ciudadanos en su vida diaria cuando interactúan con funcionarios de rango medio o bajo. “Corrupción a gran escala” (o corrupción política) suele involucrar mayores sumas de dinero y afecta al país en su conjunto, a la legitimidad del gobierno y a las élites del país. La definición más utilizada de corrupción es el abuso de una oficina o un cargo público para obtener beneficios particulares.

Sin embargo, la realidad difiere bastante de lo que muchos creen. Es cierto que el número de índices, sets de herramientas y evaluaciones cualitativas sobre la corrupción ha aumentado durante la pasada década. Pero cabe destacar que casi sin excepción, la gran mayoría de herramientas difieren enormemente en cuanto a alcance, objetos de análisis y metodologías. En otras palabras, a pesar de tener nombres similares, miden cosas muy diferentes.

Tomemos, por ejemplo, dos de las herramientas de medición de corrupción más utilizadas: el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI) y el indicador Control de Corrupción del Banco Mundial. En ambos casos, se trata de indicadores agregados elaborados a partir de fuentes de datos distintos que examinan una gama amplia y diferenciada de conceptos. En el IPC de 2007 se utilizaron 14 fuentes de datos, entre las que se incluye Naciones en Tránsito de Freedom House, el índice Evaluación del desempeño de países del Banco Asiático de Desarrollo, así como el Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial. Para el indicador Control de la Corrupción del Banco Mundial se utilizaron 25 fuentes. Sin embargo, el Índice de Percepción de Corrupción y el indicador Control de Corrupción del Banco Mundial (así como otras herramientas diferentes) suelen mezclarse con frecuencia. Se denominan “medidas sobre corrupción” y por rutina se comparan y contrastan con encuestas nacionales de empresas y hogares, presuponiendo que deberían ir a la par con este tipo de encuestas.

De hecho, lo único que estas herramientas de medición suelen tener en común es la combinación de los términos “gobernabilidad”,

“corrupción”, “transparencia”, “rendición de cuentas” o “democracia”. Se trata de una confusión en la designación de la medida (que refleja una falta de consenso a la hora de definir “corrupción” y “governabilidad”, tema abordado más adelante) y no una duplicación de índices lo que ha inducido a muchos a pensar que tenemos demasiadas herramientas para medir la corrupción.

El reto principal del usuario es entender qué herramientas de medición son las más adecuadas para sus fines. Como la designación no sirve de gran ayuda, la única manera de resolver con éxito qué medidas son las más apropiadas es hacer precisamente lo que la mayoría de los usuarios no hace: dedicar tiempo a comprender los métodos

**Indicadores de corrupción:** Medidas diferenciadas, con frecuencia cuantitativas, de un aspecto concreto de corrupción (se incluye el nivel de corrupción).

## Con frecuencia, las herramientas de corrupción aparentemente redundantes solo coinciden en la combinación de palabras “governabilidad”, “corrupción”, “transparencia”, “rendición de cuentas” o “democracia”.

y objetivos de cada herramienta de medición antes de aplicarla.

Como primer paso, el presente capítulo analiza los indicadores de corrupción existentes (y algunos indicadores de gobernabilidad intrínsecamente relacionados) mediante cuatro lentes conceptuales. A través de estas lentes, podemos ver y entender mejor el foco conceptual de cada indicador y la metodología utilizada para realizar las mediciones. Ayudará a los usuarios a comprender qué clase de indicadores son los más relevantes para identificar y abordar retos específicos de corrupción y gobernabilidad.

Los indicadores de corrupción existentes pueden clasificarse en las cuatro categorías siguientes, a modo de taxonomía informal:

- Indicadores de escala y alcance
- Objeto de medición
- Metodología
- El papel de los agentes nacionales e internacionales en el proceso de evaluación

En cada categoría cabe distinguir “corrupción” de “governabilidad”. Si bien ambos términos se mezclan con frecuencia, conviene analizarlos conceptualmente, ya que corrupción (y control sobre la corrupción) es solo un aspecto más (si bien destacado) de gobernabilidad.

Governabilidad abarca el estado de derecho, la sociedad civil, la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género y el control

**Governabilidad:** Al igual que corrupción, el término gobernabilidad presenta varias definiciones. Según el PNUD, abarca la serie de mecanismos y procesos para que ciudadanos y colectivos puedan articular sus intereses, mediar entre posturas discordantes y ejercer sus derechos y obligaciones jurídicas. Se trata del conjunto de reglas, instituciones y prácticas que establecen límites y proporcionan incentivos a individuos, organizaciones y empresas.

## Herramientas para medir la corrupción

¿Qué instrumento de medición debe utilizar?

Depende de la clase de corrupción que vaya a evaluar. A continuación presentamos una lista (si bien no exhaustiva) con varios tipos de corrupción acompañados de la correspondiente herramienta que puede utilizar para medir el nivel de corrupción.

### CORRUPCIÓN A PEQUEÑA Y A GRAN ESCALA

Es la forma más aceptada para diferenciar varios tipos de corrupción. Corrupción a pequeña escala se refiere a los casos de corrupción que encontramos en el día a día. Se produce cuando los ciudadanos tienen contacto con funcionarios de la administración de rango medio o bajo en hospitales, escuelas, comisarías de policía u otras oficinas de gestión pública. Se trata de pequeñas transacciones monetarias que afectan principalmente a los individuos (y en medida desproporcionada, a los pobres).

Por el contrario, la corrupción a gran escala (o corrupción política) mueve sumas de dinero más elevadas. Perjudica al país en su conjunto, la legit-

imidad del gobierno y las élites nacionales<sup>3</sup>.

Las encuestas realizadas en el ámbito familiar son especialmente útiles a la hora de evaluar la percepción y la experiencia de las personas con la corrupción a pequeña escala. La organización DIAL (Desarrollo de instituciones y análisis a largo plazo por sus siglas en francés) publica una de las herramientas más conocidas. DIAL ha sido pionera en la creación de indicadores sobre democracia y gobernabilidad a partir de encuestas a ciudadanos en el ámbito familiar. Estas encuestas funcionan como instrumentos estadísticos sobre países de bajos ingresos<sup>4</sup>. Otro ejemplo de encuesta robusta es el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional. Se trata de una encuesta a la opinión pública sobre percepciones y experiencias con la corrupción a pequeña escala.

Los Afrobarómetro, Asiabarómetro, Latinobarómetro y Eurobarómetro se centran en la corrupción a pequeña escala en las regiones de África, Asia, Latinoamérica y Europa respectivamente. Son

CONTINÚA EN LA PÁGINA 10

sobre la corrupción (todo ello se explicará de forma detallada más adelante). Aunque difícil, es importante que el usuario entienda donde “termina” la corrupción y empieza la “gobernabilidad”.

Incluso si los indicadores se centran en la corrupción, cabe señalar que el término corrupción también posee varios significados. El embrollo conceptual y definitorio es particularmente desafiante cuando se intenta comprender cómo los instrumentos principales de medición de corrupción se utilizan para medir diferentes clases de corrupción (ver “Herramientas para medir la corrupción” a la izquierda).

Además de clasificar los indicadores de corrupción según la escala y el alcance, el objeto de medición, la metodología y el papel que desempeñan los agentes nacionales e internacionales, la guía también examina las medidas de corrupción basadas en varios tipos de indicadores. De esta manera, el usuario comprenderá mejor los datos presentados.

Los principales tipos de indicadores de corrupción son:

- Indicadores sobre la percepción e indicadores sobre la experiencia
- Indicadores basados en una única fuente de datos e indicadores agregados
- Indicadores sustitutivos

Los indicadores basados en la percepción figuran entre las herramientas de medición

más utilizadas. Se basan en opiniones y percepciones de ciudadanos y expertos sobre el nivel de corrupción de un país determinado. Los indicadores basados en la experiencia tienen por objetivo mostrar la experiencia real de las personas con la corrupción: los ciudadanos revelan si alguna vez se les ha pedido pagar un soborno, o si voluntariamente han ofrecido coimas a funcionarios de la administración. Los resultados de ambos indicadores pueden diferir enormemente, pues las personas encuestadas suelen mostrarse reacias a hablar abiertamente sobre sobornos<sup>8</sup>.

Los indicadores basados en una única fuente de datos son producidos por la organización que los publica, sin utilizar datos de otras instituciones. En cambio, los indicadores agregados se sirven de diferentes medidas creadas por fuentes de datos de otras organizaciones.

Los indicadores agregados siguen siendo las herramientas más utilizadas para medir la corrupción debido a que tratan este tema de una manera casi global, que permite comparaciones entre países y ayuda a tomar decisiones en el plano internacional en materia de negocios o de ayuda al desarrollo.

Finalmente, ya que algunos sostienen que la corrupción no puede observarse de manera empírica (¿cómo puede medirse un fenómeno que no puede observarse en su totalidad?), los indicadores sustitutivos muestran la corrupción a partir de medidas indirectas, agregando varias manifestaciones y señales de corrupción, o bien midiendo lo contrario: mecanismos para combatir la corrupción, instrumentos de buen gobierno y la obligación de rendir cuentas en el sector público.

La presente guía presta además especial atención a los indicadores que ofrecen datos sobre el impacto de la corrupción en las mujeres y en los grupos de renta baja, ya que los estudios que cruzan datos entre países indican que la percepción o la experiencia con casos de corrupción es mayor o menor dependiendo del género o el nivel de renta. Los indicadores de corrupción que aparecen serán considerados “pro pobre” si están desglosados según la condición de pobreza (el valor del indicador se calcula por separado para el sector de población considerado “pobre”).

## En el ámbito de la corrupción, los indicadores agregados continúan siendo las herramientas de medición más utilizadas ya que tratan este tema de una manera casi global.

El desglose es importante, puesto que permite comparar el valor de un indicador para la población pobre con el valor del mismo

**Indicadores objetivos:** Indicadores elaborados mediante hechos indiscutibles. Ejemplos clásicos son la existencia de leyes para combatir la corrupción o los fondos recibidos por organismos anticorrupción.

**Indicadores sobre la percepción:** Indicadores basados en opiniones y percepciones de ciudadanos y expertos sobre la corrupción de un país determinado.

**Indicadores sobre la experiencia:** Miden las experiencias reales que los ciudadanos y las empresas han tenido en el ámbito de la corrupción. Por ejemplo, si han recibido o pagado sobornos.

**Indicadores sustitutivos:** Bajo el supuesto de que es imposible medir la corrupción de manera empírica, los indicadores sustitutivos evalúan la corrupción de manera indirecta agregando tantas manifestaciones y señales de corrupción como sea posible, o bien midiendo lo contrario: mecanismos anticorrupción, instrumentos de buen gobierno o la obligación de rendir cuentas en el sector público.

**Indicadores pro pobres y sensibles al género:** un indicador pro pobre se centra en las personas que viven en la pobreza; el indicador sensible al género muestra las experiencias e intereses de hombres y mujeres. Este tipo de indicadores son útiles para indagar en los impactos potencialmente diferentes que los mecanismos y procesos de gobernabilidad tienen en los distintos grupos sociales.

## Herramientas para medir la corrupción

VIENE DE LA PÁGINA 8

encuestas realizadas a ciudadanos en las que se indaga sobre lo que piensa la opinión pública de un país sobre asuntos como democracia y gobernabilidad, incluyendo aquí la corrupción.

Para evaluar el alcance de la corrupción a gran escala se recomienda consultar el Informe Global de Competitividad del Banco Mundial, en el que destacan indicadores como la regulación del conflicto de intereses, la supervisión de la financiación de los partidos políticos o la rendición de cuentas en el sector judicial. Cabe recordar que no existe consenso internacional sobre el significado de corrupción, vaguedad que incide sobre sus clasificaciones internacionales.

### CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

Si bien la mayoría de los indicadores que se utilizan en la actualidad se centran en la corrupción del sector público, el sector privado, tanto en los países industrializados como en los estados en vías de desarrollo o en transición, merece ser estudiado con más atención.

Ejemplos de corrupción en el sector privado son el soborno a funcionarios públicos o la extorsión de empresarios por parte de líderes políticos y altos cargos.

Existen numerosas herramientas para evaluar la corrupción en el sector privado. El Índice de Fuentes de Soborno (IFS) de Transparencia Internacional (TI) se centra en la probabilidad de que las empresas extranjeras paguen sobornos. El proyecto CRINIS de TI examina la transparencia en la financiación política. La Encuesta sobre el entorno de negocios en el mundo (WBES por sus siglas en inglés) muestra cómo la corrupción obstaculiza de manera significativa los negocios de las empresas. Otras herramientas destacadas son la Encuesta sobre el entorno de negocios y el desempeño empresarial (BEEPS por sus siglas en inglés) que compara los países según el clima de inversión, la competitividad y la gobernabilidad en áreas específicas. El indicador Control de Corrupción del

CONTINÚA EN LA PÁGINA 12

indicador para el resto de la población. Pero incluso los indicadores desglosados no llegan a mostrar características de los programas anticorrupción que son especialmente importantes para los grupos con renta baja y para las mujeres. Existen indicadores “específicos de la pobreza” que sí ayudan a mostrar estas características, ya que miden la corrupción que impacta específicamente sobre los pobres, por ejemplo, la corrupción en los hospitales de atención gratuita.

El Marco del PNUD para seleccionar indicadores de gobernabilidad pro pobres y sensibles al género presenta ejemplos útiles de indicadores anticorrupción desglosados según la condición de pobreza (como el porcentaje de hogares pobres usuarios de servicios públicos que han sido víctimas directas de la corrupción en los últimos 12 meses) y específicos de la pobreza (por ejemplo, el porcentaje de corrupción denunciada en organismos públicos de especial relevancia para la población pobre como escuelas, hospitales o la policía).

Reconociendo la UNCAC como un marco importante de supervisión para combatir la corrupción, la presente guía tiene el propósito de vincular los indicadores y serie de herramientas existentes con las disposiciones anticorrupción de la Convención.

La Convención no define la corrupción sino que traza distintas medidas específicas anticorrup-

ción y de rendición de cuentas para los gobiernos que los estados miembros deben integrar en sus planes nacionales de desarrollo. Destacan la elaboración de leyes y reglamentos coordinados para combatir la corrupción (Artículo 5), de órganos o agencias (Artículo 6), así como de leyes de divulgación pública (Artículo 10). El Artículo 5 afirma que las políticas nacionales para combatir la corrupción deberán coordinarse con otras reformas y políticas de gobernabilidad. Asimismo, reconoce que las políticas anticorrupción de un país no son racionales y lineales, sino procesos dinámicos e intrínsecamente políticos<sup>9</sup>. De ahí que, con independencia de las distintas maneras de interpretar y enfocar la corrupción por los gobiernos, la Convención ofrece a los estados parámetros coordinados (pero flexibles) para combatirla.

A pesar de que la aplicación de la UNCAC ha sido ardua en según qué contextos nacionales, obstaculizada por la escasa aceptación política de agentes clave, se trata de un texto, en especial su Artículo 5, que sirve de referencia para integrar medidas de prevención de la propia UNCAC con las estrategias de integridad pública y anticorrupción de los distintos países<sup>10</sup>. La flexibilidad que ofrece la Convención para desarrollar estrategias de integridad pública y anticorrupción específicas de país requiere que los responsables políticos nacionales puedan desarrollar indicadores apropiados relevantes al contexto del país. La presente guía tiene el propósito de orientar con tal fin.

Entender los pros y los contras de las diferentes metodologías y saber qué miden exactamente es lo más importante para decidir qué herramienta de medición utilizar dependiendo del contexto. Sobre este tema se hablará en profundidad más adelante.

## **El término “corrupción” se ha aplicado a tantas opiniones y prácticas que resulta difícil definir el concepto.**

Los “consejos rápidos” que aparecen al final de cada sección ayudarán al lector a evitar usos incorrectos e ideas equivocadas.

### **Escala y alcance de los indicadores de corrupción**

¿Qué miden o evalúan los indicadores de corrupción? Ésta parece una pregunta obvia que cabe plantearse antes de escoger una herramienta de medición. Sin embargo, los usuarios pasan por alto con demasiada frecuencia un asunto tan fundamental y escogen la herramienta que les

## Herramientas para medir la corrupción

VIENE DE LA PÁGINA 10

Banco Mundial mide percepciones sobre la probabilidad de que los poderes públicos se utilicen con fines privados, ya sea corrupción a pequeña o a gran escala, y sobre el control del estado por parte de actores privados<sup>5</sup>.

No hay muchos indicadores diseñados específicamente para medir la corrupción entre actores del sector privado<sup>6</sup>.

### CORRUPCIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y PROYECTOS DE RECONSTRUCCIÓN DESPUÉS DE UN CONFLICTO

Los países que han sufrido desastres o que están superando un conflicto son más propensos a la corrupción. En ellos se produce el caldo de cultivo ideal porque las capacidades del estado son limitadas, la supervisión es

escasa y el imperio de la ley apenas existe. Con frecuencia, la corrupción tiene lugar en los programas de contrataciones públicas de reconstrucción o de emergencia cuyo objetivo en teoría es beneficiar a los ciudadanos.

En estos casos, instrumentos como las Encuestas de rastreo sobre el gasto público (PETS por sus siglas en inglés) que analizan las contrataciones públicas y el gasto de los presupuestos generales son esenciales porque supervisan programas de ayuda y procesos de reconstrucción. Igualmente importantes son las herramientas como el IFS, en las que se evalúa hasta qué punto los altos funcionarios de obras públicas y trabajos de reconstrucción son vulnerables a la corrupción<sup>7</sup>.

parece más cómoda y lleva la palabra “corrupción” en el título.

Es difícil dar respuesta a la pregunta porque no hay consenso en torno a la definición de “corrupción” o “governabilidad” entre los académicos, donantes y profesionales de la ayuda al desarrollo. Entender qué significa corrupción es clave para los usuarios que buscan indicadores procesables y análisis para llevar a cabo reformas específicas y prioridades políticas.

Para confundir más las cosas, entre los usuarios existe una amplia variedad de significados de estos conceptos, especialmente porque la evaluación de la gobernabilidad se ha ido ampliando hasta incluir derechos humanos, democracia, sociedad civil, rendición de cuentas, transparencia empresarial, rendición de cuentas fiscal y estado de derecho. Casi todas las organizaciones que elaboran indicadores de gobernabilidad o corrupción afirman que están midiendo “governabilidad” o “corrupción”, con poca claridad sobre lo que realmente se mide.

Por ejemplo, el Banco Mundial entiende por gobernabilidad “el modo en cómo los funcionarios y las instituciones adquieren y ejercen la autoridad para dar forma a las políticas públicas y ofrecen bienes y servicios públicos”<sup>11</sup>.

El PNUD utiliza el concepto de “governabilidad democrática” para referirse a sistemas de gobernabilidad en los que las personas tienen voz sobre las decisiones que

afectan a sus vidas y los responsables políticos deben rendir cuentas<sup>14</sup>.

El término “corrupción” se ha aplicado a tantas opiniones y prácticas que resulta difícil definir el concepto<sup>15</sup>. Con el fin de promover uniformidad y coherencia en el significado, organizaciones como el Banco Mundial, Transparencia Internacional o el PNUD entienden por corrupción “el abuso de la administración pública en beneficio propio”<sup>16</sup>. A pesar de la amplia aceptación, algunos críticos advierten de que tales definiciones son excesivamente restrictivas y presentan un sesgo cultural<sup>17</sup>. Para responder a las acusaciones que califican a los índices de corrupción de “occidentalistas”, se han concentrado esfuerzos en la producción de herramientas de medición más equilibradas. Así por ejemplo, el departamento de investigación de Transparencia Internacional ha creado el Índice de Fuentes de Soborno (IFS) con el fin de examinar “el lado de la oferta” de la corrupción, es decir, el papel de las empresas extranjeras provenientes de países desarrollados e industrializados en el pago de sobornos.

El debate continúa. Y a falta de consenso general sobre el significado de “corrupción”, la creación de un sistema de clasificación internacional es imposible. Por ejemplo: ¿Cómo se armonizan varias definiciones para elaborar un instrumento de clasificación universal si cierta clase de pagos son perfectamente legales

## Consejo rápido: Superar el problema de la designación

Debido a la ausencia de definiciones precisas en las herramientas disponibles, ¿cómo puede el usuario aclararse en medio de esta jungla de sets de herramientas sobre corrupción y gobernabilidad? Lo primero, y más importante: dejar a un lado el nombre de las herramientas y concentrarse en las preguntas subyacentes y los indicadores que generan categorías agregadas o índices con puntuaciones. Por ejemplo, la puntuación sobre el “estado de derecho” de un índice puede basarse en gran medida en el marco jurídico derivado de la constitución y el código civil de un país, mientras que en otro índice haga referencia al acceso de los ciudadanos a la justicia, la corrupción en los tribunales o la aptitud de los empresarios para respetar contratos o derechos de propiedad. Un tercer índice puede compilar las respuestas de una encuesta de hogares en la que se ha preguntado hasta

qué punto es necesario pagar sobornos para que se cumplan las resoluciones judiciales.

Se trata de conceptos considerablemente distintos, pero no por ello excluyentes: existen países con constituciones ejemplares que, sin embargo, registran una masiva corrupción en los tribunales, escaso cumplimiento de acuerdos y discriminación en los procesos penales. De manera que si las puntuaciones de un índice difieren de las de otro no significa que un índice sobre el “estado de derecho” sea correcto y el otro esté equivocado. Por el contrario, puede indicar que estas herramientas de medición tratan conceptos distintos que se denominan igual. Si el usuario es capaz de ver las diferencias subyacentes ignorando la designación del índice y analizando los indicadores que los componen, podrá elegir a conciencia qué herramienta es la mejor para sus fines.

en algunos países e ilegales en otros?

Este amplio alcance a efectos de definición se refleja en la diversidad de evaluaciones que intentan plasmar la magnitud de la corrupción y la calidad de los mecanismos de buen gobierno y anticorrupción. Freedom House, por ejemplo, publica cada año una evaluación sobre las libertades civiles y políticas de más de 190 países. El Índice Ibrahim de Gobernabilidad Africana es una evaluación sobre la seguridad de las personas, los derechos humanos, las oportunidades económicas y el desarrollo humano, además de la gestión en materia de estado de derecho, transparencia y corrupción en 48 países subsaharianos.

Los Indicadores de gobernabilidad en el ámbito mundial, elaborados por el Banco Mundial, incluyen la corrupción al evaluar la calidad de la gobernabilidad. Esta evaluación, que combina las opiniones de ciudadanos y expertos de países industrializados y en vías de desarrollo, incluye seis categorías de indicadores agregados: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.

De forma similar, la Fundación Heritage incluye la “ausencia de corrupción” como uno de los diez componentes de su Índice de Libertad Económica. En cambio, el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional se centra únicamente en indicadores sobre percepción de corrupción, si bien, como ocurre con otros índices, no está claro qué tipo de corrupción y cómo se mide. Para confundir más las cosas: el índice de Heritage utiliza el IPC como fuente de datos.

A pesar de la proliferación (percibida o real) de indicadores de corrupción y gobernabilidad, así como del potencial de confusión, algunos analistas observan que “la mayoría de las definiciones de gobernabilidad coinciden en la importancia de tener un estado competente que actúe bajo el imperio de la ley”, enfatizando de una manera u otra “el papel de la rendición de cuentas democrática de los gobiernos a los ciudadanos”<sup>19</sup>. En otras palabras, existe un cierto consenso sobre el significado de gobernabilidad, ya que las definiciones más minimalistas abarcan la rendición de cuentas de los gobiernos a los ciudadanos así como el estado de derecho (si bien “estado de derecho” también presenta varias acepciones).

Al mismo tiempo, la ausencia de definición estándar de “gobernabilidad” puede privar al término de especificidad y convertirlo en un vocablo genérico<sup>20</sup>. De modo similar, el término “corrupción” carece de coherencia conceptual y su definición ha sido objeto de arduo debate. Sin precisión, es difícil identificar aquello que los indicadores de corrupción evalúan: por ejemplo, instituciones, reglas, corrupción a pequeña escala, sobornos, gobernabilidad y resultados. Sobre todo

**Indicadores sobre datos objetivos de corrupción o *inputs*:** denominados también indicadores de jure, miden la existencia y calidad de los órganos de gobernabilidad y anticorrupción, leyes y procedimientos. Es decir, el texto.

**Indicadores sobre resultados de corrupción u *outputs*:** denominados también indicadores de facto, miden el impacto de la corrupción en la calidad de vida de las personas y de la administración pública, es decir, los bienes que proporciona el sistema. Es difícil medirlos con precisión a no ser que se empleen indicadores sustitutos.

en los índices agregados, que subsuman varios conjuntos de datos en uno o varios indicadores de corrupción o gobernabilidad, se corre el riesgo de dejar a los indicadores sin significado<sup>21</sup>. En este sentido, los indicadores agregados de corrupción y gobernabilidad pueden ser menos eficaces que los indicadores de fuente única a la hora de ofrecer a los usuarios datos operacionales.

Si especificamos la escala y el alcance de los conceptos de corrupción y gobernabilidad podemos generar indicadores más precisos. Por ejemplo, si nos fijamos en las fuentes de datos individuales que conforman el indicador Control de Corrupción del Banco Mundial y el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI), nos daremos cuenta de que el Banco Mundial mide la corrupción de los sectores público y privado (con algunas fuentes que incluso ofrecen datos de corrupción en los hogares) según se percibe entre los expertos y en los sondeos de opinión. El IPC mide la corrupción del sector público según la perciben únicamente los expertos.

## El objeto de medición: *Inputs vs. outputs*

Aunque las definiciones de corrupción varían, las formas de medirla suelen agruparse en dos tipos: Por un lado, existen mediciones sobre la existencia y la calidad de las instituciones, el marco legislativo y los procedimientos (datos objetivos o *inputs*); por otro, tenemos las mediciones sobre los resultados que arrojan los mecanismos que combaten la corrupción e impulsan la gobernabilidad (resultados previstos o imprevistos, *outputs* u *outcomes*). En otras palabras, los indicadores basados en datos objetivos o *inputs* evalúan la teoría, la información que aparece en los textos, mientras que los indicadores basados en *outputs* miden sus resultados, aquello que el sistema entrega a sus ciudadanos, incluida la reducción de los niveles de corrupción.

## Tanto los indicadores de *inputs* como los que miden *outputs* presentan ventajas e inconvenientes.

Medir la gobernabilidad y la corrupción es un asunto espinoso, ya que en la mayoría de los casos no es posible utilizar mediciones empíricas. Echemos un vistazo a casos donde sí se emplea la medición empírica, como la prevención de los delitos: los resultados u *outputs* pueden medirse según las estadísticas de criminalidad, mientras que los datos objetivos o *inputs* se podrían cuantificar según el número de

## Inputs y outputs: Un ejemplo real

Unas jornadas realizadas por el PNUD en Montenegro en 2008 muestran un ejemplo fructífero para desarrollar indicadores objetivos basados en *inputs* que complementen indicadores subjetivos basados en *outputs*. Los organizadores de las jornadas extrajeron indicadores de percepción no procesables del Índice sobre la Democracia en Montenegro 2006 – 2007, una encuesta realizada por la organización local dedicada a la investigación Centro para la Democracia y los Derechos Humanos (CEDEM). El contexto montenegrino presentaba un desafío concreto: la obtención de opiniones reales de los ciudadanos sobre cualquier tema, en lugar de respuestas que reflejaran su afiliación política (es decir, si estaban a favor o en contra del partido en el poder)<sup>25</sup>.

Para que la evaluación pudiera ser procesada por los responsables políticos (ya que los sondeos públicos de opinión no apuntan a las causas de un problema ni ofrecen soluciones al respecto) y para dotarla de mayor validez (es decir, que las respuestas no estuvieran condicionadas por la afiliación política de los encuestados) se realizó un ejercicio en el que los participantes tuvieron que

seleccionar una serie de nuevos indicadores objetivos basados en *inputs* que complementarían los indicadores subjetivos basados en *outputs* del Índice sobre la Democracia. Estos indicadores complementarios prestaban atención a las minorías del país y a las mujeres y forman parte del marco del PNUD de selección de indicadores pro pobres y sensibles al género.

### EJEMPLO 1: INDICADORES SOBRE EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA PROTECCIÓN LEGAL.

Indicador subjetivo basado en resultados. Se formuló la siguiente pregunta a los ciudadanos: ¿Hasta qué punto cree usted que la protección legal está garantizada por igual a todos los ciudadanos con independencia de sus rentas, pertenencia a grupo étnico o religioso o afiliación política?

Indicador de *jure* correspondiente: Número de programas en áreas geográficas donde residen los grupos minoritarios que fomenten la toma de conciencia entre los ciudadanos sobre el derecho a pedir compensaciones a la justicia, así como los pasos necesarios para iniciar procesos legales.

CONTINÚA EN LA PÁGINA 18

policías en servicio. En cambio, la corrupción y la gobernabilidad no están tan bien definidas, de manera que los resultados no pueden medirse a partir de datos empíricos sino mediante un gran número de indicadores sustitutos. Por ejemplo, nadie creerá que los casos de corrupción llevados a juicio sirven como medida apropiada para obtener resultados en la lucha contra la corrupción. Los cambios en esta medida sustitutiva son ambiguos. Un aumento de los casos de corrupción llevados a juicio puede indicar una mayor incidencia de corrupción, un creciente nivel de confianza en los tribunales, o ambas cosas.

Las encuestas sobre las experiencias de los ciudadanos con el pago de sobornos y la corrupción, así como las entrevistas a expertos que investigan las prestaciones de los servicios públicos y la confianza en el gobierno, es lo más cercano a los resultados sobre la medición de corrupción. No se mide la corrupción per se sino de manera indirecta, con el objetivo de arrojar un poco de luz sobre los niveles de corrupción.

Las herramientas que evalúan principalmente los datos objetivos sobre la corrupción presentan la ventaja de ofrecer información clara sobre puntos de referencia clave (como la existencia y la consolidación de leyes, reglamentos e instituciones) que son importantes en la arquitectura del buen gobierno y la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, existen muy pocas herramientas basadas

únicamente en *inputs* <sup>23</sup>. Entre ellas, destaca el Índice de Sostenibilidad de los Medios (MSI por sus siglas en inglés) del International Research and Exchanges Board (IREX), que clasifica la calidad de los medios de comunicación no oficiales en 38 países según cinco criterios, entre ellos: el marco legal, estándares profesionales e instituciones de apoyo. Otro ejemplo son los Informes de País POLITY IV publicados conjuntamente por las universidades George Mason y Maryland. En ellos se compila información sobre el sistema político de un país a lo largo del tiempo.

En el otro extremo se sitúan las herramientas que miden principalmente los resultados, es decir, la aplicación de las leyes y el marco jurídico. Uno de ellos es el Índice Ibrahim de Gobernabilidad Africana, que evalúa *outputs* de gobernabilidad. Por ejemplo, si los ciudadanos se han beneficiado de un aumento del gasto público en sanidad, o el porcentaje de niñas en edad escolar que han finalizado la educación primaria.

Otra herramienta destacada es la encuesta anual Libertad en el Mundo que publica Freedom House, que evalúa las libertades políticas y civiles en más de 190 países. Entre otros indicadores, se mide la libertad de los medios de comunicación preguntando si los periodistas son hostigados, arrestados o asesinados. De forma parecida, el Índice de Democracia publicado por el *Economist Intelligence Unit* mide los resultados de la democracia según cinco categorías: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. Asimismo, el proyecto del Banco Mundial “Hacer Negocios” evalúa el entorno jurídico y normativo de

## **Con el objetivo de resolver los inconvenientes de *inputs* y *outputs*, se han desarrollado nuevos enfoques político–económicos para entender qué genera e impulsa corrupción en un país.**

las empresas que operan en un país. Elabora datos que informan sobre la cantidad de días y los costes medios necesarios para tramitar licencias y llevar a cabo requisitos de reglamentación.

La mayoría de las herramientas disponibles se sitúan entre ambos extremos. Incluso se podría decir que los ejemplos presentados pertenecen a una categoría distinta o híbrida. Algunas evaluaciones sobre *inputs* van más allá de los indicadores de *jure* e incluyen la calidad de su aplicación mediante indicadores *de facto*. Por ejemplo, los indicadores Trabajo Decente de las Lagunas en los Derechos Básicos de los Trabajadores que publica la Organización Internacional del Trabajo

## Inputs y outputs: Un ejemplo real

VIENE DE LA PÁGINA 16

### EJEMPLO 2: INDICADORES DE TRANSPARENCIA EN LAS ACTIVIDADES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

Indicador subjetivo basado en resultados: Se preguntó a los ciudadanos sobre la transparencia en el funcionamiento de los gobiernos municipales.

Indicador de *jure* correspondiente: Existencia de un foro público para los ciudadanos para debatir sus opiniones con los cargos públicos electos<sup>27</sup>.

### EJEMPLO 3: INDICADORES SOBRE LA PARTICIPACIÓN EQUITATIVA DE LAS MUJERES EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA VIDA SOCIAL Y POLÍTICA.

Indicador subjetivo basado en resultados: Se preguntó a los ciudadanos sobre la participación equitativa de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social y política.

Indicador de *jure* correspondiente: El porcentaje de mujeres periodistas de la prensa escrita, radio y televisión en el ámbito nacional o el porcentaje de mujeres funcionarias o con altos cargos en

la administración pública en relación a los hombres<sup>28</sup>.

Como bien apuntó uno de los organizadores de las jornadas, el ejercicio demostró cómo los indicadores objetivos complementan a los indicadores basados en la percepción, no solo a la hora de aplicarlos en decisiones políticas (es decir, para buscar indicadores procesables) sino para superar las respuestas de sesgo político de los sondeos públicos en países con poblaciones tan polarizadas como Montenegro.

El objetivo es proporcionar a los responsables políticos una lista de indicadores de *jure* lo más diversa posible, de manera que ellos mismos seleccionen el indicador que consideren más relevante según el tipo de *inputs* necesario para capturar las opiniones de los sondeos. Este ejercicio no tiene una única respuesta correcta. Se trata, más bien, de seleccionar el indicador basado en *inputs* más apropiado para un país o región, dependiendo de los retos específicos de cara a la gobernabilidad y las prioridades políticas.

(OIT) miden la distancia entre los acuerdos laborales y su aplicación. Asimismo, los Indicadores de Integridad de Global Integrity evalúan las ventajas y los inconvenientes de los mecanismos anticorrupción del sector público recopilando información sobre el marco jurídico para combatir la corrupción, pero también sobre su aplicación práctica.

El Proyecto Internacional de Presupuesto explora el marco legal para la elaboración de presupuestos públicos de forma transparente y cuentadante, así como las deficiencias de la aplicación de tales leyes y reglamentos.

Estas herramientas de medición más robustas que combinan indicadores de *jure* y de *facto* pueden parecer indicadores globales, pero en realidad incluyen pocas medidas reales sobre resultados. Existen herramientas híbridas como los Indicadores de gobernabilidad en el ámbito mundial del Banco Mundial, que combinan por igual datos de *jure* (por ejemplo, información proveniente de Global Integrity sobre leyes y organismos anticorrupción) con datos de *facto* (información del Afrobarómetro relativa a las percepciones de los ciudadanos sobre casos de corrupción que afectan a líderes políticos electos, jueces, así como a funcionarios de aduanas o de hacienda).

Tanto los indicadores de *inputs* como los que miden *outputs* presentan ventajas e inconvenientes. Los indicadores que se centran en las normas para combatir la corrupción y otros *inputs* proporcionan

información clara y directa sobre la existencia y la eficacia de leyes y reglamentos. También son más fáciles de procesar. Volviendo al ejemplo del índice de criminalidad: los ciudadanos y el gobierno de un país no pueden escoger bajar el nivel de criminalidad (un *output*) ni en la teoría ni en la práctica. Sin embargo, pueden decidir poner más policías en servicio o incrementar las penas por delitos (*inputs*) con la esperanza de que esas medidas conduzcan al resultado u *output* deseado: menos criminalidad.

En el caso de la corrupción, los gobiernos no pueden reducirla sin más. Pero sí pueden tomar la decisión de aplicar las medidas anticorrupción recogidas en la UNCAC y esperar que estas medidas disminuyan los niveles de corrupción.

Los indicadores basados en resultados u *outputs* presentan la ventaja de poder evaluar el avance hacia los objetivos de gobernabilidad previstos o la evolución de los programas de reforma anticorrupción. Las medidas basadas en resultados pueden indicar si se ha mejorado la gobernabilidad y ha disminuido la corrupción (nuevas leyes o instituciones, clásicos indicadores *inputs*, no significan nada por sí mismos). Si se elaboran correctamente, los indicadores basados en resultados pueden medir la evolución real de los países a largo plazo. El principal inconveniente es que apenas proporcionan datos procesables: con frecuencia, la correlación de *inputs* que generan los *outputs* deseados es confusa.

## Consejos rápidos: Aunar *inputs* con *outputs*

Poner en marcha reformas en el ámbito de la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción es una tarea ardua: estas reformas tienen lugar en contextos político-económicos no siempre fáciles de entender debido a la falta de transparencia en las relaciones de intereses del ámbito gubernamental. La mayoría de las veces, esperar que un indicador o evaluación responda por completo a las necesidades del usuario es una ilusión.

Recomendamos la búsqueda de herramientas de medición complementarias que, combinadas entre sí, proporcionen una visión más global del asunto. Los indicadores basados en *inputs* y *outputs* deben verse como representación complementaria (aunque imperfecta) de las distintas dimensiones de gobernabilidad que se pretenden medir. Explorar los vínculos (o la ausencia de ellos) entre las mediciones sobre *inputs* y *outputs* de un país o región puede arrojar en ocasiones una información fascinante.

Por ejemplo, si una evaluación de Global Integrity indica que el país X posee una defensoría del pueblo excelente (con inde-

pendencia política, suficiente personal y presupuesto, publicaciones periódicas y la posibilidad de poner en marcha investigaciones sin ningún tipo de traba) y sin embargo una encuesta de hogares revela que la mayoría de éstos no confían en el defensor o no creen en su imparcialidad: ¿qué nos pueden decir estos resultados sobre la situación real? ¿Es necesario emprender reformas? En ese caso, ¿cuáles? Si combinamos diferentes herramientas obtenemos un punto de entrada para explorar lo que podría ser una divergencia en el marco de gobernabilidad y anticorrupción de un país.

Las medidas externas sobre resultados de corrupción más utilizadas como el IPC de TI o el indicador Control de Corrupción del Banco Mundial suelen ser muy amplias y con frecuencia no pueden utilizarse en este tipo de análisis. Por ejemplo, es difícil imaginar a un usuario, por sofisticado que sea, elaborar reformas específicas para un país basadas en una encuesta a empresarios occidentales sobre el porcentaje de las transacciones comerciales

CONTINÚA EN LA PÁGINA 21

Cuando examinamos gobernabilidad y corrupción, vemos que la relación causal entre normas y resultados es compleja; a menudo es difícil establecer empíricamente un vínculo directo. Asimismo, establecer la importancia relativa de los *inputs* (cuáles deben reformarse primero y por qué) tampoco está clara. Para identificar principios en las acciones políticas es necesario investigar los vínculos entre indicadores de *inputs* y de *outputs*<sup>24</sup>.

Con el objetivo de resolver estos inconvenientes, se han desarrollado nuevos enfoques político–económicos para entender qué genera e impulsa la corrupción en un país. Se parte de la base de que las reformas para mejorar la gobernabilidad y combatir la corrupción están condicionadas por las relaciones de poder inherentes al contexto social, político, cultural, institucional e histórico. Sus partidarios afirman que el análisis holístico de la dinámica de poder entre agentes e instituciones ofrece una explicación detallada y minuciosa de los obstáculos político–económicos, así como de los incentivos y los canales para lograr una reforma efectiva. Esta idea coincide con el espíritu de la UNCAC, la cual “admite que los enfoques anticorrupción no pueden limitarse a soluciones tecnócratas, sino que reconoce la naturaleza inherentemente política de lucha contra la corrupción.”<sup>29</sup>

De ahí que puedan formularse preguntas sobre cómo realizar los cambios más efectivos, por ejemplo: ¿Qué papel desempeña la voluntad política de un país para aprobar reformas que combatan la corrupción? ¿Por qué hay agentes políticos que no tienen incentivos para reforzar la rendición de cuentas y la transparencia? ¿Cómo pueden los agentes de la sociedad civil provocar cambios efectivos? ¿Qué factores culturales, históricos y estructurales están detrás de la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones públicas?

Cuestiones como estas ayudan a desentrañar información contextual sobre intereses distintos, dinámica de poder, así como normas formales e informales que pueden traducirse en resultados procesables.

El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) ha sido pionero entre las organizaciones de donantes en la elaboración de metodologías para evaluar la gobernabilidad de los países donde DFID opera. El enfoque Impulsores del Cambio (DoC por sus siglas en inglés), creado en 2001, vincula los marcos de poder político–económicos y el contexto local con evaluaciones sobre gobernabilidad y corrupción. Hasta la fecha, se ha aplicado en más de 20 países en vías de desarrollo. En Ghana, un equipo de expertos nacionales identificó las relaciones entre el gobierno y la clase empresarial como el principal pábulo de corrupción. Los investigadores

detectaron la existencia de un entorno patrón–cliente o “neopatrimonial duradero” que debilita cualquier reivindicación de cambio y desalienta reformas a largo plazo.

Para tratar éste y otros problemas, se recomendó un enfoque de múltiples vías mejorando los flujos de información, introduciendo mayor competencia entre los partidos políticos y reforzando el papel de la diáspora ghanesa y de la sociedad civil<sup>30</sup>.

La Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) también ha establecido tendencias en esta área. ASDI ha desarrollado un marco de análisis cuyo objetivo es conseguir una comprensión sólida de las relaciones y estructuras político-económicas de un país, así como de sus implicaciones en las prioridades para eliminar la pobreza, impulsar los derechos humanos y otras áreas de ayuda al desarrollo. Al examinar las causas (y no los síntomas) de la corrupción mediante análisis minuciosos sobre las relaciones de poder formales e informales, ASDI tiene por objetivo mostrar cómo se distribuye el poder (según la raza, el género, la edad o la clase social; el centro o la periferia, la esfera pública o privada) y dónde se sitúa el poder real<sup>31</sup>. Se han realizado estudios piloto en Kenia, Etiopía, Mali y Burkina Faso. Actualmente hay otros estudios en curso.

Los análisis político-económicos constituyen novedades esperanzadoras para mejorar el conjunto de herramientas de medición de corrupción. Sin embargo, también presentan limitaciones. Así lo afirmaron los participantes de la Conferencia sobre la actuación de los donantes frente a las evaluaciones sobre gobernabilidad organizada por el Comité de la Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):

“El análisis de las estructuras de poder en los proyectos de ayuda al desarrollo apenas ayuda a los donantes a entender cómo apoyar y ejecutar los resultados. No obstante, las herramientas recientes pueden contribuir a que estos análisis puedan aplicarse en el futuro<sup>32</sup>.”

## Metodología

Otra distinción importante entre las herramientas de medición de corrupción son los métodos y técnicas adoptados por los creadores. No se trata de meras notas a pie de página que pasar por alto. Tienen en realidad un impacto decisivo sobre las ventajas y las limitaciones de los conjuntos de herramientas. Al escoger las herramientas, el usuario debe tener en cuenta las diferencias metodológicas.

### Consejos rápidos: Aunar *inputs* con *outputs*

VIENE DE LA PÁGINA 19

que va destinado al pago de sobornos.

En estos casos, aunar *inputs* con *outputs* requiere dedicar tiempo y recursos a nuevas herramientas sobre resultados específicas de cada país (como las que complementan al Índice sobre la Democracia en Montenegro (ver *inputs* y *outputs*: Un ejemplo real, pág. 16). Solo entonces pueden proponerse reformas útiles e implementables.

Los tipos de fuentes de datos utilizados son de interés especial. ¿La herramienta o set se basa en datos agregados u originales? Los sets de datos originales recaban nueva información con el propósito explícito de generar un propio índice o evaluación propia. Por ejemplo: el Índice de Integridad Global, el Índice de Presupuesto Abierto (en ambos casos se trata de puntuaciones agregadas y que han sido creadas por expertos sobre el terreno), POLITY (en el que los propios investigadores asignan la puntuación), encuestas a expertos del mundo empresarial sobre percepción de corrupción o bien encuestas de hogares sobre las percepciones y experiencias de los ciudadanos con la corrupción.

## **Si el usuario agrega muchas variables en una única puntuación o categoría, corre el riesgo de perder claridad conceptual clave.**

En definitiva, el usuario debe preguntarse si la organización que publica el indicador también produce los datos que utiliza. Si es así, la herramienta está basada en datos originales.

En cambio, los indicadores agregados juntan y sintetizan información de fuentes elaboradas por terceras organizaciones. No compilan ni generan sus propios datos, sino que utilizan datos externos mediante técnicas de agregación para producir sus propios resultados y puntuaciones. En el ámbito de la corrupción, los indicadores agregados siguen siendo las herramientas de medición más utilizadas por su cobertura prácticamente global.

Este amplio alcance es especialmente atractivo para los donantes y para los inversores internacionales, ya que ambos suelen interesarse en las comparaciones entre países cuando toman decisiones fundamentadas sobre la ayuda internacional o la transferencia de capitales. Entre los indicadores agregados de gobernabilidad destacan los Indicadores de gobernabilidad en el ámbito mundial del Banco Mundial, El Índice Ibrahim de Gobernabilidad Africana y el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI).

Tanto las herramientas de medición que generan sus propios datos como las que agregan fuentes de datos externos presentan ventajas e inconvenientes. Los indicadores agregados pueden resultar útiles para resumir cantidades enormes de información provenientes de diversas fuentes. De esta manera, limitan la influencia de los errores de medición de los indicadores individuales y pueden medir con mayor precisión un concepto tan vasto como la corrupción<sup>33</sup>.

Sin embargo, y como han apuntado algunos críticos, si agregamos

muchas variables en una única puntuación o categoría corremos el riesgo de perder claridad conceptual clave<sup>34</sup>. Si el usuario no sabe comprender o deconstruir el concepto que se está midiendo, limitará gravemente su capacidad para extraer implicaciones políticas fundamentadas.

En sintonía con el problema de la designación de las herramientas expuesto anteriormente, la mayoría de los usuarios no logra entender los límites de los indicadores agregados. Éstos también son susceptibles de abuso debido a su naturaleza selectiva (favoreciendo encuestas de superpoblación), metodología pobre y criterios de puntuación opacos, ausencia de comparaciones fidedignas entre países o en el tiempo (las fuentes pueden diferir de un año a otro, o entre unidades de análisis) y la probabilidad de errores de correlación en las fuentes (es decir, la influencia de otras evaluaciones de expertos, crisis políticas o financieras y rendimiento económico de un país, así como los errores de los encuestados en los datos de percepción)<sup>35</sup>.

Por su parte, los indicadores y sets de herramientas basados en datos originales presentan una mayor consistencia y claridad. Si se diseñan de manera adecuada, su precisión puede ayudar a identificar posibles puntos de intervención en los programas de gobernabilidad y anticorrupción. En otras palabras, contribuyen a aunar los *inputs* con los *outputs* ya descritos. No obstante, el usuario deberá tener en cuenta que siempre existe un grado de sub-

## Consejo rápido: Estudie la metodología

Antes de optar por una herramienta de medición, dedique unos cuantos minutos a leer la letra pequeña. Las páginas del final de las herramientas de medición, aunque pesadas y secas, describen cómo se ha realizado la evaluación, la clasificación o las puntuaciones. Si cree que falta algo, parte del proceso, una explicación más clara de la metodología o una lista de las preguntas formuladas, póngase en contacto con la organización, la cual no tendrá ningún problema en ofrecerle la información. De lo contrario, considérela como algo sospechoso y no utilice esa herramienta de medición.

Asimismo, tenga en cuenta que no existe respuesta correcta a los argumentos “objetivo vs. subjetivo” o “agregado vs. original”. Dependiendo del contexto

serán útiles unas evaluaciones y medidas de corrupción u otras. Si desea obtener una instantánea sobre el funcionamiento de un país en comparación con los países vecinos, bastará un indicador agregado de alto nivel. De igual modo, si pretende evaluar las opiniones de los ciudadanos sobre el clima de corrupción, una encuesta de opinión pública subjetiva es totalmente adecuada. Por otra parte, si el usuario es funcionario de gobierno y su tarea consiste en mejorar el desempeño del país en la lucha contra la corrupción, probablemente deberá complementar estas fuentes con indicadores más objetivos e implementables que sirvan de base para las reformas y que reflejen o aborden la opinión general de los sondeos e indicadores internacionales agregados.

jetividad y ambigüedad en la clasificación y codificación (asignación de puntuaciones) de indicadores derivados de datos originales. Por ejemplo, los investigadores encargados de las puntuaciones de la base de datos POLITY siguen criterios estrictos al asignar puntuaciones, si bien son susceptibles de cierto grado de subjetividad o inconsistencia. Lo mismo rige para los expertos sobre el terreno que asignan puntuaciones para ong internacionales como Global Integrity o el Proyecto Internacional de Presupuesto.

El inconveniente más preocupante de las evaluaciones basadas en datos originales se da cuando las puntuaciones se otorgan sin suficiente o ninguna identificación de criterios explícitos. Un ejemplo de ello se encuentra en la encuesta del Afrobarómetro<sup>36</sup>, que recoge la opinión de los africanos sobre asuntos relacionados con el desempeño de los gobiernos y la democracia. En 2006, la encuesta incluyó la siguiente pregunta: ¿En general, como clasificaría el grado de libertad y de justicia de las pasadas elecciones? Los encuestados tuvieron que elegir entre las siguientes respuestas:

- Completamente libres y justas
- Libres y justas, pero con incidentes menores
- Libres y justas, pero con incidentes mayores
- No fueron libres ni justas
- No entiendo la pregunta
- No lo sé

A falta de otros criterios para definir estas respuestas (por ejemplo, qué significa “incidente menor” en comparación con “incidente mayor”, o qué significa exactamente “libre y justo”) es difícil saber con precisión qué actitudes y emociones reflejan los encuestados en sus respuestas.

Podemos imaginar una confusión parecida al responder a preguntas como “Clasifique el nivel de corrupción en el país X: elevado, medio o bajo”, sin ningún otro criterio orientativo de puntuación. Por no mencionar el problema del idioma (la traducción de los cuestionarios puede originar ideas todavía más imprecisas) y asuntos como la entrada de datos (si bien en este caso el problema puede minimizarse procesando los datos electrónicamente). El usuario deberá examinar detenidamente las herramientas de medición basadas en datos originales para ver si los criterios de puntuación son explícitos y, en ese caso, utilizar los criterios como guía para interpretar los resultados.

Otra distinción metodológica clave que el usuario debe tener en cuenta es la siguiente: hasta qué punto los indicadores se basan en datos subjetivos en lugar de datos objetivos. Los primeros no son necesariamente mejores que los otros y, si se entienden correctamente,

ambos pueden arrojar luz a los retos de la corrupción.

Los indicadores subjetivos se centran en las percepciones de ciudadanos o expertos y sus opiniones sobre la calidad de la gobern-

## **Debido a que existen pocas mediciones de corrupción internacionales enfocadas en la pobreza y cuestiones de género, es necesario elaborar nuevos indicadores de ámbito nacional.**

abilidad o el nivel de corrupción en un país determinado. El ejemplo más claro de este tipo de indicador lo ofrece el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) que Transparencia Internacional publica año tras año, si bien existen otros como el Índice de Democracia que publica *The Economist* a través de su Economist Intelligence Unit (EIU) y los cuatro barómetros regionales más importantes.

Si el usuario opta por utilizar índices subjetivos, debe tener en cuenta posibles inconvenientes. En primer lugar, los indicadores subjetivos se basan en percepciones y quizás no sean fiables para evaluar tendencias y cambios a largo plazo, ya que difícilmente captan las mejoras en la calidad del sistema de integridad público de un país y el rendimiento en la lucha contra la corrupción. En segundo lugar, los indicadores basados en percepciones manifiestan a menudo falta de credibilidad por la ausencia de hechos de *jure* y el abismo entre las realidades *de facto* que viven las personas.

Tercero, los indicadores más subjetivos reflejan mayormente las percepciones de la élite empresarial, que no siempre coinciden con las opiniones de los que no son empresarios y de los ciudadanos de a pie. Cuarto, estos índices tienden a medir opiniones sobre resultados de gobernabilidad y corrupción, en lugar de las causas<sup>37</sup>.

Por el contrario, los indicadores objetivos sopesan información que se atiende a los hechos, como los puntos fuertes y débiles del entorno institucional y jurídico de un país (por ejemplo, porcentaje de personas que acuden a votar en elecciones, número de mujeres elegidas para una legislatura y la existencia de leyes que garanticen la libertad de información). Estas evaluaciones objetivas se reflejan, por ejemplo, en el Índice sobre Libertad Económica de la Fundación Heritage, que clasifica a más de 160 países mediante 10 factores utilizando medidas cuantitativas de fuentes externas. Los indicadores objetivos incluyen también encuestas a empresas y a hogares sobre la experiencia. Por ejemplo, se pregunta sobre las veces que una persona o empresa ha pagado sobornos y a cuánto ascendió el pago.

No se debería insistir en las diferencias entre datos objetivos y subjetivos, sino que ambos tipos deben verse como complementarios<sup>38</sup>. De hecho, algunos indicadores aparentemente objetivos como el Índice Ibrahim integran fuentes de datos subjetivos como el IPC en sus puntuaciones totales.<sup>39</sup>

En la actualidad, solo un número limitado de herramientas tratan los aspectos de género y de pobreza en el marco de la corrupción y la gobernabilidad. Los pocos indicadores de “primera generación”, es decir, los que existen actualmente, pro pobres y sensibles al género se elaboran a partir de encuestas específicas de país, censos, registros administrativos y grupos concretos.

Ejemplos de indicadores sensibles al género más amplios (pero menos útiles) son la proporción de escaños que ocupan las mujeres en los parlamentos nacionales y la existencia de leyes contra la discriminación por razón de sexo <sup>41</sup>.

Debido a la escasez de mediciones de corrupción internacionales enfocadas en la pobreza y cuestiones de género, es necesario elaborar nuevos indicadores de ámbito nacional. Hay que responder a preguntas del tipo *¿Cómo es la experiencia de las mujeres pobres con la corrupción en comparación con la experiencia de los hombres pobres?*<sup>42</sup>

Los indicadores de “segunda generación” son aquéllos que aún no existen pero para los que ya hay información disponible. Por ejemplo, el grado de confianza de las personas pobres en la policía. Las encuestas de los Barómetros regionales incluyen preguntas relacionadas con el grado de confianza y la condición económica de los encuestados. Esta información permitiría elaborar índices centrados en las capas más bajas de la sociedad.

Estos indicadores permiten diagnósticos en profundidad más definidos sobre el impacto de la corrupción en los distintos grupos sociales. Los agentes nacionales están mejor preparados que los internacionales para desarrollarlos, aspecto que explicamos a continuación de manera detallada.

## **El papel de los agentes nacionales e internacionales en el proceso de evaluación**

El uso de expertos y fuentes de información locales es una tendencia reciente en el campo de la medición de la corrupción, en la que, por contra, cada vez se depende menos de las opiniones y clasificaciones externas. Este fenómeno pone de relieve el reconocimiento creciente de que los indicadores de corrupción deben ser relevantes para las partes interesadas nacionales. Los donantes e inversores internacionales son los principales usuarios de indicadores: los utilizan como referencia

para asignar fondos de desarrollo y capitales. Pero en el caso de las partes nacionales, como gobiernos o grupos locales, los indicadores actuales, particularmente los agregados y los que se basan en percepciones, no tienen tanta utilidad. Los indicadores agregados que engloban datos de varias fuentes de terceras organizaciones presentan un dilema particular. Es difícil vincularlos a datos objetivos (*inputs*) procesables, lo que ha creado un cierto resentimiento entre los gobiernos. Tal y como nos comentó un funcionario de ayuda al desarrollo de una agencia occidental: “A veces no sabemos qué responder cuando un país nos pregunta por qué no han obtenido una buena puntuación.”

Los esfuerzos por conseguir que los indicadores sean más útiles para los agentes nacionales han ido acompañados por el fomento cada vez mayor de la “propiedad” local de las evaluaciones. En un sentido amplio, entendemos por “propiedad nacional” una situación en la que la responsabilidad de establecer políticas públicas, las habilidades, la formación y los recursos están en manos de los gobiernos y otros agentes locales, y no dependen de agentes externos.

En un sentido más concreto como en el de la presente guía, las evaluaciones son de “propiedad nacional” si se han iniciado, implementado y continuado por agentes nacionales. Los agentes nacionales deben liderar el trabajo de la evaluación, creer en su legitimidad y mantenerla para que sea relevante.

**Propiedad nacional:** cuando los agentes locales, en lugar de los agentes externos, llevan a cabo y controlan el proceso de evaluación. Además, presupone la participación de agentes nacionales de varios ámbitos, como el gobierno, la sociedad civil y el sector privado

## “A veces no sabemos qué responder cuando un país nos pregunta por qué no ha obtenido una buena puntuación.”

La propiedad nacional presupone la participación de agentes nacionales de varios ámbitos como el gobierno, la sociedad civil y las asociaciones de empresas. Este enfoque inclusivo, ascendente y generado localmente es importante para que los indicadores de corrupción sean relevantes en el ámbito nacional, además de legítimos y fidedignos. Si las evaluaciones no son de propiedad local, es probable que la evaluación se ignore y no se tenga en cuenta en los procesos políticos<sup>43</sup>.

Sin embargo, los indicadores específicos de un país que no estén alineados con los estándares normativos sobre gobernabilidad democrática pueden verse privados de confianza y de legitimidad, por muy rigurosa que sea la metodología empleada en la evaluación. El equilibrio entre los indicadores “satélite” locales (los que contextualizan un país) y los indicadores “básicos” globales (los comunes en la mayoría de países) puede reforzar esta legitimidad, reducir costes y enriquecer el conjunto de datos de las evaluaciones de propiedad nacional<sup>44</sup>. Por ejemplo, en

## Consejo rápido: Encontrar el grado óptimo de propiedad nacional

Las herramientas de propiedad nacional son la última novedad en medición de corrupción. Hasta tal punto que considerar las evaluaciones realizadas de otra manera como útiles o apropiadas resulta descortés. Sin duda son útiles, pero sólo si en ellas participan expertos locales y pueden recibir la aprobación de los actores nacionales.

Por ejemplo, indicadores como el Índice de Global Integrity o el Índice de Presupuesto Abierto son publicados por ong internacionales pero elaborados y puntuados por grupos de expertos dentro de los países, quienes llevan a cabo las entrevistas y la investigación. Como resultado, se obtienen datos creíbles y ascendentes de expertos que conocen el país mucho mejor que un especialista extranjero: este es el distintivo de las evaluaciones de propiedad nacional. Sin embargo, a diferencia de la clásica evaluación nacional (es decir, iniciada por actores nacionales), estos enfoques son menos costosos y su elaboración es más rápida. Las encuestas de

hogares DIAL presentan las mismas ventajas: ofrecen una manifestación local legítima y clara, sin los retrasos y sin la auto censura de las evaluaciones puramente nacionales.

Si bien las evaluaciones de participación nacional están legítimamente en boga, existen alternativas que ofrecen la mayor parte de sus ventajas sin la mayoría de inconvenientes.

El usuario debe plantearse la siguiente pregunta: ¿Para qué quiero utilizar la medición de corrupción? Si busca una herramienta de diagnóstico para elaborar un análisis, una evaluación nacional (aunque no íntegramente nacional) rápida y económica bastará. Sin embargo, si el objetivo de la evaluación es movilizar a la opinión pública o involucrar formalmente al gobierno en reformas para combatir la corrupción, entonces una evaluación exclusivamente nacional puede ser la mejor herramienta: recibirá más aprobación de actores nacionales clave, incluido el propio gobierno.

un estudio sobre la situación de la gobernabilidad en Mongolia que el PNUD realizó en colaboración con el gobierno nacional, se crearon 14 indicadores satélite que reflejaban las características específicas del país. Éstos complementaban a 117 indicadores básicos. Los indicadores básicos incluyeron cuestiones sobre la existencia de leyes anticorrupción mientras que los indicadores satélite se basaron en aspectos específicos del país como los derechos civiles, económicos y sociales de los migrantes (por ejemplo, el acceso a la sanidad, el empleo o la pobreza)<sup>45</sup>.

Es importante (y desafiante) alcanzar el equilibrio entre indicadores básicos y satélites cuando se pretende armonizar los estudios de corrupción llevados a cabo en un país con las políticas nacionales y los instrumentos relacionados orientados a donantes como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Informes estratégicos para la reducción de la pobreza (PRSP por sus siglas en inglés). Son pocos los indicadores de corrupción integrados en los planes nacionales de desarrollo y que reflejen al mismo tiempo los objetivos fijados en los ODM y los PRSP.

El Mecanismo africano de evaluación por homólogos (Africa Peer Review Mechanism, APRM) es un ejemplo de proceso formal que ayuda a integrar los resultados de autoevaluación en los planes nacionales. Se trata de una herramienta mediante la cual los estados ofrecen asistencia mutua para desarrollar, preparar y aplicar programas

de acción efectivos que mejoren la gobernabilidad económica, política, empresarial y social.

Los estados facilitan la creación de programas de acción nacional, comparten las mejores prácticas y se apoyan en el fortalecimiento de la capacidad, el diálogo constructivo entre pares y la persuasión. En Sudáfrica, el Informe de autoevaluación de país del APRM se basó en cuestionarios desarrollados por la Secretaría del APRM (junto con el apoyo de la sociedad civil y ong) que abarcaron principalmente cuatro áreas temáticas: democracia y gobernabilidad política, gobernabilidad económica y gestión, gobernabilidad empresarial, y desarrollo socio-económico. Los indicadores se agruparon según los objetivos de cada área. Por ejemplo, en el área de democracia y gobernabilidad política aparecieron los indicadores sobre el avance de “la lucha contra la corrupción en la esfera política”. Estos indicadores evaluaron la percepción general sobre la corrupción y las medidas para combatirla<sup>46</sup>.

## **La participación y consulta con agentes fuera del ámbito gubernamental es clave en este proceso ascendente, pero no basta para capturar las preocupaciones de los pobres y de los grupos marginados.**

Retomando la UNCAC, uno de los requisitos estipulado en el Artículo 5 es el establecimiento de políticas nacionales anticorrupción y el desarrollo de estrategias de supervisión. Estas suelen prepararse por una comisión formada por representantes de agencias gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado. Las herramientas de medición se integran en las estrategias anticorrupción de un país; por un lado, con el objetivo de diagnosticar y analizar cuestiones relacionadas con la corrupción, por otro, como mecanismo de supervisión de las medidas preventivas anticorrupción. A grandes rasgos, existen cuatro herramientas de medición de corrupción integradas en los procesos nacionales de planificación de la lucha contra la corrupción:

**Sondeos de opinión pública:** Encuestas de hogares, gubernamentales y de empresas que investigan cómo las personas perciben los niveles de corrupción en instituciones determinadas. Suelen ser el primer tipo de herramienta de medición de corrupción utilizada para subrayar cuán importante y serio es el tema de la corrupción para los ciudadanos. Estos sondeos se integran en los planes nacionales anticorrupción. Los responsables políticos utilizan estos puntos de vista para determinar prioridades e investigar en qué instituciones guber-

namentales y sectores de la sociedad se percibe más corrupción. La encuesta “La voz del pueblo” realizada en Ghana en marzo de 2005 es un ejemplo de sondeo de opinión centrado en un solo país. Las preguntas realizadas a hogares urbanos trataron sobre la percepción de corrupción y el pago de sobornos, y tuvieron por objetivo ofrecer información útil para los planes de reforma. Entre los sondeos de opinión que cruzan datos de países para contrastar las percepciones de corrupción en Ghana con las de otros estados de África se encuentra el Afrobarómetro: un sondeo de opinión sobre democracia, gobernabilidad y asuntos económicos, que también incluye la corrupción<sup>47</sup>.

**Diagnósticos del sector público:** Estudios que evalúan los puntos fuertes y débiles de las instituciones públicas. Los responsables políticos utilizan estos indicadores para identificar qué departamentos o agencia del sector público son más susceptibles a la corrupción. También ayudan a elaborar recomendaciones políticas. Por ejemplo, el gobierno keniano inició en 2006 una encuesta de hogares para medir las percepciones y experiencias de las personas con las instituciones judiciales y de gobernabilidad claves del sector público, como la Comisión anticorrupción y la policía. Se realizaron entrevistas a más de 12.000 kenianos adultos <sup>48</sup>.

**Encuestas del sector privado:** El reconocimiento cada vez mayor de que la corrupción no se limita al sector público sino que también afecta a los negocios ha dado pie a herramientas que miden las percepciones y las experiencias sobre corrupción en el ámbito privado. Un ejemplo es la encuesta “El coste de hacer negocios” realizada en Uganda en el año 2000. Esta encuesta fue creada por el Banco Mundial y llevada a cabo por la Asociación de Productores de Uganda. Incluye informaciones sobre los pagos de soborno en más de 170 empresas <sup>49</sup>.

**Algunos gobiernos no están interesados en dotar a la sociedad civil de un papel robusto en este proceso, sino que pretenden monopolizar el control sobre la agenda política.**

**Herramientas multi-país:** Se integran en los planes nacionales anticorrupción para mostrar la situación particular de un país en relación a otros. De esta manera, los responsables políticos pueden realizar comparaciones entre países y determinar una línea de análisis regional (lo cual puede fomentar una competición sana entre países para alcanzar los mejores resultados en la lucha contra la corrupción).

Estas herramientas permiten forjar la cooperación con otros países de la región y reforzar los conocimientos especializados de cada uno. Por ejemplo, el Afrobarómetro se ha integrado en varios programas gubernamentales del África Subsahariana como el Informe de estrategia para la reducción de la pobreza en Tanzania, el Plan estratégico de inversión y desarrollo del Parlamento Ugandés y el Mecanismo africano de evaluación por homólogos (APRM)<sup>50</sup>.

A pesar del creciente consenso en torno a la conveniencia de que las instituciones nacionales participen en los indicadores de corrupción, cómo llevar a cabo tales evaluaciones continúa siendo un desafío. En este proceso ascendente, no basta con que los agentes no gubernamentales cuenten con amplia participación y sean consultados. Para incluir al completo las perspectivas de los grupos de renta baja y de las mujeres, el usuario debe dar un paso más y crear subindicadores centrados en las preocupaciones de los grupos sociales más desventajados mediante encuestas de hogares sobre opinión y experiencias. Estas encuestas de hogares son más democráticas puesto que incluyen las preocupaciones de los pobres, de las mujeres y de la población rural. Se trata de grupos que no suelen estar representados en la sociedad civil, ya que los miembros de ésta suelen pertenecer a los sectores urbanos con mayor nivel de formación <sup>51</sup>.

Los indicadores generados localmente son especialmente propicios para desglosar información según el género y la renta, y establecer vínculos entre corrupción y otras áreas de la gobernabilidad. Los indicadores pro pobres y sensibles al género pueden responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo es la experiencia de las mujeres pobres con la corrupción, en comparación con la experiencia de los hombres pobres?
- ¿Cómo valoran los hogares pobres la incidencia de corrupción en los distintos organismos públicos?
- ¿Los hogares pobres creen que los casos de corrupción aumentan o disminuyen?
- ¿Los hogares pobres creen que las leyes anticorrupción se aplican?
- ¿Las mujeres de los hogares pobres están satisfechas con la prestación de los servicios públicos? ¿Hasta qué punto?
- ¿Las políticas públicas relevantes para las mujeres (por ejemplo, la salud reproductiva y la asistencia sanitaria a niños y niñas) están supervisadas y evaluadas de manera efectiva?<sup>52</sup>

Algunos países han desarrollado indicadores pro pobres y sensibles al género como parte de su estrategia nacional. Ejemplo de ello es un reciente estudio sobre las herramientas nacionales de corrupción y gobernabilidad existentes en Latinoamérica llevado a cabo por

Transparencia Internacional con el apoyo del PNUD. Los datos sobre el género y la pobreza demostraron que los pobres sufren el lastre de la corrupción de manera desproporcionada y que hay más hombres que mujeres víctimas de la corrupción (probablemente debido a que los hombres, sobre todo en Latinoamérica, suelen encargarse de realizar los trámites administrativos).

Sin embargo, sólo unos pocos indicadores presentados en el estudio anteriormente mencionado tratan el género y la pobreza, en parte debido a que para tal fin es necesario desglosar una muestra muy grande, lo cual no se da en la mayoría de las herramientas existentes<sup>53</sup>. Un análisis similar sobre las herramientas de medición nacionales de África Subsahariana, también llevado a cabo por TI y el PNUD, puso de manifiesto la misma escasez de indicadores pro pobres y sensibles al género.

No obstante, existen herramientas sobre sectores concretos de especial relevancia para las mujeres y los grupos de población con renta baja. Por ejemplo, los resultados que arroja el Informe del Ciudadano en Kenia sobre el acceso al agua potable y el saneamiento demuestran que los hogares pobres no tienen acceso a instalaciones de saneamiento adecuadas, en comparación con el resto de la población<sup>54</sup>.

Las evaluaciones de gobernabilidad de “propiedad” local también presentan inconvenientes. Como apunta el politólogo Goran Hyden, existen retos significativos desde el punto de vista conceptual, institucional, político y operacional para alinear las evaluaciones de corrupción y gobernabilidad con las necesidades locales. La vaguedad de los conceptos “gobernabilidad” y “corrupción” dificulta la definición de un marco adecuado para los indicadores. Asimismo, la propiedad nacional puede ser un asunto altamente politizado. Algunos gobiernos no están interesados en dotar a la sociedad civil de un papel robusto en el proceso, sino que pretenden monopolizar el control sobre la agenda política. La cuestión que subyace a toda evaluación de propiedad nacional es si permite resultados autocríticos cuando se requieran.

Los partidarios de las evaluaciones e indicadores de corrupción nacionales se enfrentan a obstáculos institucionales y operativos. Los evaluadores locales pueden verse superados por un sinnúmero de partes implicadas, lo que aumenta la carga de trabajo, el tiempo y los recursos destinados, así como la cantidad de indicadores<sup>55</sup>. El tiempo y los recursos que fueron necesarios para llevar a cabo las primeras seis evaluaciones APRM dan fe de tales retos operativos. Además, muchos países en vías de desarrollo no poseen una infraestructura de investigación desarrollada y un sector de ong capaz de llevar a cabo unas tareas de medición que pueden ser extremadamente complejas.

## Indicadores de corrupción: Contexto de país

En la sección anterior ofrecimos una clasificación informal sobre los indicadores actuales de corrupción (y algunos relacionados con la gobernabilidad), exponiendo algunas ventajas e inconvenientes de cada categoría. A continuación nos centraremos brevemente en cómo los indicadores se han utilizado en Sierra Leona. El ejemplo ilustra los desafíos reales a los que se enfrentan los políticos de cualquier país. Las lecciones aprendidas pueden aplicarse en iniciativas futuras.

**Sierra Leona:** tras una década de guerra civil que finalizó en 2002, el gobierno publicó en febrero de 2005 una Estrategia Nacional Anticorrupción. El informe se compone de tres partes principales.

## Cabe recordar que los indicadores son complementarios y no excluyentes. Depende del contexto y de los objetivos.

En la primera se examinan las causas iniciales de la corrupción: lo que los habitantes de Sierra Leona opinan sobre la corrupción y los costes que ésta implica para el país. Es decir, un breve análisis político-económico. La segunda parte recoge cuáles son las instituciones más vulnerables a la corrupción y qué áreas prioritarias deben abordarse. La tercera parte presenta una serie de recomendaciones políticas para reducir la corrupción en cada sector.

La información recabada a partir de los indicadores de corrupción y gobernabilidad utilizados aparece en las dos primeras partes del informe. El primer grupo de indicadores (básicamente de percepción) ofrece una instantánea sobre el alcance de la corrupción en comparación con otros países: “En el último (sic) Informe de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, Sierra Leona aparece en el puesto 118 de un total de 147 países, lo cual sitúa a Sierra Leona en el 10 por ciento de países percibidos como más corruptos.” En una encuesta nacional de percepciones llevada a cabo a lo largo de cinco años y publicada en 2000, “el 95,6 por ciento de los encuestados sostuvo que la corrupción era rampante y estaba extendida; aproximadamente el 94 por ciento de los encuestados afirmó que la corrupción era rampante en la mayoría de los departamentos gubernamentales. El estudio de Gobernabilidad y Corrupción de 2002 realizado con el apoyo de DFID y del Banco Mundial respalda estas cifras.”<sup>56</sup>

Para sostener que la pobreza es una de las causas principales de corrupción en Sierra Leona, el informe hace referencia a la clasificación del país en el último lugar del Índice de Desarrollo Humano<sup>57</sup>. Además, cita la encuesta de 2002 realizada por la consultoría Development Finance International (DFI) y el Banco Mundial, así como reuniones de grupos de población destacados en el informe, quejas de los ciudadanos recibidas por la Comisión Anticorrupción e informes sectoriales para identificar las áreas de gobernabilidad más necesitadas de reforma.

Entre los focos de corrupción se incluye la educación, la sanidad, las autoridades municipales, el poder judicial, la agricultura y los recursos minerales<sup>58</sup>.

Para ofrecer más información sobre las áreas prioritarias de reforma, como la gravedad de la corrupción y la ausencia de rendición de cuentas en la sanidad, así como examinar el alcance del problema, la Secretaría Nacional de Estrategias Anticorrupción recurrió a la Encuesta de Investigación sobre el Gasto Público (PETS por sus siglas en inglés). Según esta encuesta “solo un nueve por ciento de los medicamentos básicos transferidos de los almacenes de medicamentos centrales llega a los almacenes de distrito; a su vez, la cantidad de medicamentos que se envía de los almacenes de distrito a las áreas básicas de sanidad se estima en un 55 por ciento aproximadamente. Por lo tanto, se calcula que tan solo un cinco por ciento de los recursos del gobierno llega a los centros de salud.” No obstante, las pruebas de otra encuesta de gobernabilidad y corrupción sobre los servicios de salud ofrece un contrapunto a la encuesta PETS, ya que afirma “que el público no es consciente de la corrupción sistémica en los servicios de salud”<sup>59</sup>. Sin duda, las percepciones sobre la corrupción en este sector de la economía (*outputs* de corrupción) no concuerdan con los datos de las medidas objetivas de los *inputs* del sector.

La Estrategia Nacional Anticorrupción de Sierra Leona manifiesta cómo se integraron diferentes herramientas de medición de corrupción en un plan de desarrollo. Unos indicadores sirvieron para elaborar un estudio breve sobre la corrupción en el país, mientras que otros se utilizaron para desglosar datos por sector y por nivel de renta o pobreza. En resumen, el informe de Sierra Leona recurre a la herramienta de medición apropiada según necesidades u objetivos concretos. De nuevo, cabe recordar que los indicadores son complementarios y no excluyentes. Ninguno es mejor que otro, depende de lo que se mida y con qué objetivo.

## Capítulo 2: Voces desde las trincheras

**E**l objetivo del presente capítulo es destacar algunos de los temas acuciantes a los que se enfrentan los usuarios de las medidas de corrupción según sus experiencias. Representantes de organismos gubernamentales, de instituciones de donantes y profesionales han expuesto los aspectos de las herramientas de corrupción e indicadores actuales que en su opinión son válidos y lo que consideran que debe mejorar. Algunas reflexiones son circunstanciales y aún deben registrarse y analizarse de manera sistemática.

Más de 30 investigadores, profesionales sobre el terreno, miembros de instituciones de ayuda al desarrollo y de gobiernos aceptaron someterse a una entrevista informal (ver lista completa en la página 62). Se trata de colegas que trabajan en ong, organizaciones de ayuda al desarrollo (como el Banco Mundial, las oficinas nacionales del PNUD y las agencias estatales de ayuda al desarrollo), oficinas de gobierno de países en vías de desarrollo, universidades y centros de

investigación. Las conversaciones fueron realizadas por teléfono en un periodo de dos meses y se centraron en las siguientes preguntas: si utilizan indicadores y evaluaciones de corrupción en el día a día y cuáles, el papel de éstos en los procesos de desarrollo y de planificación de políticas públicas, así como las ventajas principales y las lagunas que presentan los indicadores y las evaluaciones de gobernabilidad y corrupción.

**Más de 30 colegas investigadores, profesiones sobre el terreno, miembros de instituciones de ayuda al desarrollo y de gobiernos fueron contactados para realizar entrevistas informales.**

Las observaciones meditadas y atentas de estos usuarios coinciden con los planteamientos del capítulo anterior. La información recopilada refuerza los puntos mencionados sobre los pros y contras de las herramientas de medición con ejemplos reales.

Algunas personas mencionaron

el “problema de la designación”: las dificultades que surgen debido al amplio alcance del término “corrupción” (de forma similar, en cuanto al término “buen gobierno”).

El sinnúmero de evaluaciones e indicadores sobre “gobernabilidad” y “corrupción” es tremendamente frustrante porque los usuarios no saben hasta qué punto la información generada es procesable y permite una intervención política (ver resultado 1).

Otra de las discusiones recurrentes giró en torno a lo que un entrevistado calificó de forma provocativa como “la demanda de números que no tienen sentido”, así como la manera imprecisa y negligente de aplicar indicadores y evaluaciones. Esto ocurre porque

conceptos como “corrupción”, “governabilidad” o incluso “estado de derecho” han demostrado ser muy volubles (ver resultado 7). Otros encuestados mencionaron la necesidad de mayor complementariedad entre la amplia gama de mediciones, sobre todo entre las que integran evaluaciones cualitativas, puesto que ningún indicador, por sí solo, puede abarcar las complejidades de la corrupción (ver resultado 5).

De las entrevistas también surgió un asunto referente a la segunda categoría conceptual que identificamos en el capítulo anterior: ¿Qué miden los indicadores y las evaluaciones? De nuevo, la necesidad de obtener datos procesables se puso de manifiesto cuando los usuarios criticaron que la mayoría de indicadores, tanto si se basan en *inputs*, *outputs* o ambos, rara vez proporcionan información contextual sobre las causas político-económicas de la corrupción.

Los entrevistados también tuvieron mucho que decir sobre la metodología de los indicadores y las evaluaciones de corrupción actuales, la tercera categoría conceptual. Si bien las encuestas basadas en la percepción continúan siendo las más utilizadas, muchos usuarios lamentan la aplicación tan limitada a posibles soluciones, así como las medidas subjetivas empleadas, ya que muchos consideran que no reflejan la realidad (ver resultado 3). Se mencionó la utilidad de las evaluaciones cualitativas o, al menos, la combinación de herramientas cuantitativas y cualitativas, para añadir contexto e información detallada sobre la situación de un país (ver resultado 5). De igual modo, se subrayó la utilidad de los indicadores desglosados por instituciones, grupos de población y áreas problemáticas como son los mecanismos jurídicos, los tribunales, el género y la condición de la pobreza (ver resultado 2). Finalmente, un último grupo de entrevistados reconoció cuán difícil y contradictorio es que las exigencias sobre las mediciones de corrupción y gobernabilidad satisfagan las necesidades de todo tipo de usuarios (resultado 6).

Las personas entrevistadas abordaron enérgicamente la última categoría presentada en el capítulo 1, las partes interesadas internas y externas. Muchos desean un mayor uso de los conocimientos locales, evaluaciones internas y mediciones con participación nacional en lugar de fomentar la aceptación de medidas externas. De hecho, según afirmaron, las herramientas originarias de un país y elaboradas dentro de este pueden ser más eficaces al evaluar incentivos político-económicos para el cambio (incluida la voluntad política), aspecto que algunos usuarios identificaron como la principal laguna en las evaluaciones sobre corrupción e indicadores actuales (ver resultado 4).

Los siete temas que se presentan a continuación son los más destacados de las entrevistas y coinciden con las buenas prácticas y posibilidades que se sugieren en el último capítulo.

## Resultados

### **Resultado 1: Los expertos quieren datos procesables para orientar sus decisiones; las mediciones actuales no ofrecen esta información.**

El propósito final de la información es orientar al usuario de indicadores de corrupción en la toma de decisiones. Las entrevistas realizadas pusieron de relieve la gran variedad de decisiones a las que se enfrentan los trabajadores denominados vagamente “profesionales de la gobernabilidad”. Las experiencias abarcan desde los académicos que descubren relaciones sutiles entre variables, pasando por donantes que deciden dónde gastar de la manera más efectiva millones de dólares o euros, expertos que deben decidir rápidamente si unas elecciones han sido libres y justas, o funcionarios de gobierno que intentan poner fin a modelos de corrupción afianzados y al abuso de poder.

Estas personas deben tomar complejas decisiones estratégicas y tácticas, de ahí que estén sedientos de información que les oriente. A pesar de la enorme variedad de medidas sobre corrupción y gobernabilidad disponibles, en una entrevista tras otra escuchamos la misma queja: la información de la mayoría de las medidas no sirve para guiar la toma de decisiones en el mundo real. De hecho, algunas personas afirmaron que las medidas de corrupción existentes no les sirven para nada, a pesar de que dedican su vida profesional a diseñar iniciativas de políticas públicas para mejorar la gobernabilidad y el desempeño en la lucha contra la corrupción.

### **Los profesionales consideran que los datos de las medidas disponibles son poco relevantes a la hora de establecer reformas de gobernabilidad y anticorrupción**

En resumen, muchos de los profesionales entrevistados consideran que los datos de las medidas disponibles son poco relevantes a la hora de establecer reformas de gobernabilidad y anticorrupción. Sin duda, a estos usuarios que están repartidos principalmente por todo el mundo en vías de desarrollo, les quedan muy lejos los lamentos sobre la duplicidad y redundancia percibidas de las medidas mencionadas en el capítulo anterior.

A pesar de la diversidad de experiencias, los profesionales comparten un objetivo en común: quieren mejorar la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción. Es aquí donde deben arraigar los datos procesables. Los usuarios se quejan de que los indicadores detectan las

áreas problemáticas (por ejemplo, corrupción en el funcionamiento de la sanidad pública), pero rara vez informan sobre cuáles son las causas del problema o incluso qué criterios específicos se están analizando. Las definiciones contrapuestas “governabilidad” y “corrupción” crean aún más confusión.

Muchos de estos profesionales apenas tienen tiempo de leer detenidamente la metodología y los libros blancos con explicaciones sobre conceptos básicos (asumiendo que existan).

Es el caso del grupo de trabajo creado por un gobierno latinoamericano con el objetivo de mejorar el funcionamiento de la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción del país. El grupo analizó los conjuntos de datos de organizaciones internacionales sobre percepción de corrupción, pero desistió enseguida, ya que esos datos no identificaban puntos reales de intervención. Otro ejemplo: una trabajadora de una ONG del sudeste asiático vivió la misma frustración al intentar ofrecer a su gobierno datos para orientar las actividades de reforma. De nuevo, los conjuntos de datos tan conocidos en el ámbito internacional fueron demasiado vagos para tal fin.

\*El término “desglose” presenta distintos significados según el contexto. En este caso se refiere a la desmembración de un concepto en varios componentes, de manera que nos lleve a varios puntos de intervención y no a una idea general como “rendición de cuentas”. No nos referimos aquí a diferentes grupos de personas encuestadas, como las personas pobres o las minorías

## **Resultado 2: Los indicadores desglosados ofrecen información pragmática\***

Muchas veces, los profesionales entrevistados pidieron más datos desglosados, especialmente los que además explican de manera detallada por qué se asigna una puntuación y no otra. Como se ha comentado anteriormente, los profesionales de la lucha contra la corrupción apenas pueden aplicar las evaluaciones con una única puntuación por país o con puntuaciones para unas pocas categorías. Incluso los índices sectoriales o temáticos son difíciles de descifrar si no vienen acompañados de explicaciones claras sobre los criterios de puntuación.

## **Los profesionales valoran enormemente las explicaciones detalladas que acompañan a las cifras.**

Por ejemplo, una clasificación cuantitativa sobre el alcance de la corrupción entre los guardias de tráfico puede parecer a primera vista que se centra correctamente en los niveles de corrupción. Aún así, su aplicación es limitada si no presenta informaciones detalladas. Que un país registre un rendimiento pobre o “bajo” puede deberse a que la policía sea incompetente o no reciba la formación y los equipamientos adecuados, en especial si la herramienta de medición no presenta unas

definiciones claras al respecto. En otro país, la policía puede exigir el pago de sobornos de manera regular y abusar de su posición a través de la extorsión explícita. Son situaciones que producen la misma puntuación baja en la categoría “corrupción entre los guardias de tráfico”, pero requieren una solución distinta.

Esta paradoja puede evitarse mediante un conjunto de datos desglosados que mida los sobornos y la extorsión de los guardias de tráfico al margen de la medición de la capacidad de la policía, o bien si las puntuaciones cuantitativas van acompañadas de explicaciones cualitativas que deconstruyan la situación en términos narrativos. Cuanto más específicos sean los indicadores, más útiles serán para idear soluciones a problemas específicos de la corrupción.

Los profesionales que trabajan en proyectos para combatir la corrupción afirmaron que prefieren utilizar indicadores que estén más desglosados y se hayan creado desde una perspectiva *bottom – up* o ascendente. Asimismo, valoran enormemente las explicaciones detalladas que acompañan a las cifras. La Evaluación institucional y política de país (CPIA por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, las clasificaciones de Freedom House, los conjuntos de datos de POLITY, los índices “Hacer negocios” del Banco Mundial y el Informe de Global Integrity son los sets de datos que más mencionaron. Los profesionales del desarrollo coincidieron al afirmar que los indicadores más útiles son los que incluyen información detallada del contexto: ¿Existen suficientes mecanismos legales para obligar a los funcionarios de alto rango a rendir cuentas de sus acciones? ¿Los funcionarios se contratan según sus cualificaciones y méritos? Las respuestas a tales preguntas invitan a discutir posibles puntos de intervención.

Las fuentes de datos desglosados también pueden utilizarse para tratar una de las preocupaciones omnipresentes entre la comunidad anticorrupción: el impacto desproporcionado de la corrupción y abusos de poder sobre los pobres y las minorías. La experiencia con la corrupción varía enormemente según la clase social, el género o la raza. Los datos de las encuestas realizadas a empresarios con negocios en terceros países o a emigrantes excluyen la experiencia de los grupos de población más afectados por la corrupción. Incluso las encuestas representativas son engañosas si enmascaran experiencias muy diversas en un único conjunto de resultados. Los profesionales piden datos aún más desglosados. Una manera de hacerlo sería presentar por separado las experiencias de los distintos grupos, lo que todavía, por desgracia, es inusual.

### **Resultado 3: Los responsables en la adopción de decisiones consideran que la información sobre percepción de corrupción no tiene gran utilidad.**

Las entrevistas confirmaron que los conjuntos de datos sobre corrupción más conocidos son el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional y los Indicadores de gobernabilidad en el ámbito mundial del Instituto del Banco Mundial (en concreto, el indicador Control de Corrupción). Cualquiera que esté familiarizado con el tema no se sorprenderá, ya que estas evaluaciones anuales presentan una extensa cobertura mundial y sus resultados son ampliamente difundidos en los medios de comunicación. En ambos casos, se agregan datos de organizaciones externas sobre niveles de corrupción percibidos, indicadores sobre resultados de gobernabilidad y evaluaciones de expertos sobre el funcionamiento de la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, el conocimiento tan difundido de estos conjuntos de datos no parece conducir a aplicaciones concretas. Muchos de los entrevistados iniciaron la conversación descargando su frustración sobre los datos de percepción de corrupción.

**“Las percepciones cambian muy despacio, lo que produce un abismo entre nuestras acciones y la evaluación de las organizaciones internacionales”**

Algunos creen que los datos de percepción tienen su utilidad. No obstante, les preocupa que los donantes vinculen la condicionalidad de la ayuda al desarrollo con estos dos indicadores polémicos, que en los últimos años han sido blanco de críticas voraces.

Las quejas provienen de dos frentes. Algunos entrevistados, en especial los que se dedican a las evaluaciones sobre corrupción y gobernabilidad, se mostraron escépticos sobre detalles concretos de la metodología que utilizan ambos indicadores. En el capítulo anterior ya presentamos algunos de los problemas metodológicos.

Pero las quejas de mayor calado surgieron cuando los profesionales hablaron sobre cómo mejorar la gobernabilidad. Según los entrevistados, estos índices presentan desventajas porque se basan en opiniones de ciudadanos o de personas que visitan varios países. Los funcionarios de gobierno y los miembros de la sociedad civil que luchan por la mejora de la gobernabilidad ven un abismo frustrante entre los primeros e importantes pasos para combatir la corrupción y la actitud veleidosa que a veces muestra la opinión pública.

“Las percepciones cambian muy despacio, de manera que se produce un abismo entre nuestras acciones y la evaluación de las organizaciones internacionales”, afirmó el funcionario que trabaja para un gobierno, cuya recepción de ayudas para el desarrollo depende de la mejora del país en estas clasificaciones. En otro caso, una funcionaria afirmó que su gobierno reformista ha convertido en prioridad la difusión de los progresos en el ámbito de la gobernabilidad, de manera que las medidas de percepción de corrupción reflejaban, en su opinión, las mejoras de manera más detallada.

En el sector de la sociedad civil, los partidarios de la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción destacan lo siguiente: aun cuando las mediciones de percepción sean eficaces para plasmar lo que piensa la opinión pública, e incluso si ésta es receptiva a los cambios reales en los niveles de corrupción, la aplicación de los resultados sigue siendo limitada, ya que asignar una única puntuación a todo un país ofrece poca información a posibles soluciones.

Los defensores de las reformas en el ámbito de la gobernabilidad lamentaron que, debido a estos inconvenientes, muchos gobiernos restan credibilidad a las medidas de percepción de corrupción. El representante de una ong internacional que lucha contra la corrupción afirmó que los capítulos nacionales de su organización tienen problemas para cooperar con los gobiernos porque los indicadores de percepción carecen de peso suficiente para empezar a debatir qué puntos deben tratarse en el programa de gobernabilidad y anticorrupción.

#### **Resultado 4: Los agentes nacionales dan más relevancia y credibilidad a las evaluaciones internas que a las internacionales.**

Algunos profesionales entrevistados insisten en que los indicadores localizados y desarrollados en el país y por agentes internos deberían ser el futuro en el campo de la mediciones de corrupción. Estas medidas son, por lo general, bastante limitadas: su cobertura internacional es escasa o nula, con frecuencia ofrecen información puramente cualitativa y su publicación no siempre es anual. Pero debido a que son altamente localizados y se han creado teniendo en cuenta las necesidades nacionales o subnacionales, presentan la ventaja significativa de haberse diseñado desde un principio para ofrecer datos concretos procesables.

Las evaluaciones internas poseen otra ventaja con respecto a los sets de herramientas internacionales: el trabajo local suele tener mayor credibilidad entre los gobiernos escépticos. La gobernabilidad, la democracia

y la corrupción son asuntos muy delicados en la esfera política. La presión y la crítica externa pueden provocar rechazo y dificultar la labor de la sociedad civil del país por conseguir que los gobiernos reconozcan deficiencias en materia de gobernabilidad sin generar polémica. Algunos expertos entrevistados creen que los indicadores y las evaluaciones externas frenan a los gobiernos a aceptar los resultados, incluso si estos son correctos y no están politizados.

**“Es mejor centrarse en las preocupaciones manifestadas en el país, las de los ciudadanos [...] Ningún gobierno quiere ser visto como partidario de la corrupción si la ciudadanía está en contra”.**

Un profesional de una ong dedicada al desarrollo puso de manifiesto que cuando se publican evaluaciones negativas de un país es difícil que las ong que colaboran con el gobierno puedan hacer uso de ellas. “Para fomentar la aceptación es mejor centrarse en las preocupaciones [manifestadas] en el país, las de los ciudadanos”, afirmó. “Ningún gobierno quiere ser visto como partidario de la corrupción si la ciudadanía está en contra”.

Los entrevistados afirman que la investigación local, la colaboración entre ong locales e internacionales, así como las consultas con grupos de la sociedad civil producen elementos de mayor utilidad para los profesionales. Los profesionales prefieren este enfoque porque es viable desde un punto de vista político y dotan a los ciudadanos de mayor capacidad para supervisar las actuaciones del gobierno. El énfasis sobre “lo local” refuerza el punto mencionado anteriormente sobre encontrar el grado de “propiedad nacional” adecuado.

Los indicadores publicados por organismos externos pueden ser aceptados por agentes nacionales si su elaboración y puntuación ha sido realizada por expertos locales.

### **Resultado 5: Las evaluaciones cualitativas ofrecen más información que las estadísticas, pero no permiten comparaciones rápidas.**

Debido a la vaguedad inherente de los términos “governabilidad” y “corrupción”, no sorprende que muchos usuarios se muestren escépticos con las evaluaciones numéricas de conceptos tan amplios. Muchos profesionales entrevistados insisten en trabajar con datos cualitativos y desearían que

las herramientas existentes incluyesen más análisis cualitativos. “La corrupción es un fenómeno tan complejo que una única medida no puede medirla”, afirmó el delegado de una ong en Sudasia.

## **“La corrupción es un fenómeno tan complejo que no se puede medir con una única medida”.**

Algunos profesionales creen que los datos cuantitativos ofrecen una primera instantánea de los países, pero rápidamente añaden que su utilidad no va mucho más allá de esta función. Para lograr una comprensión profunda y detallada, los entrevistados proponen que los datos numéricos vayan acompañados de evaluaciones cualitativas. Donantes como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) se basan más en las evaluaciones cualitativas que en los indicadores numéricos a la hora de crear programas anticorrupción.

Sin embargo, las evaluaciones cualitativas presentan el inconveniente de que pueden ser voluminosas, difíciles de resumir y de comparar entre países. Un experto subrayó que los estudios de países “Sistemas Nacionales de Integridad” (SNI), una serie de evaluaciones cualitativas globales de Transparencia Internacional, son documentos muy extensos que requieren una lectura detenida. La comparación entre países mediante los SNI es difícil. No obstante, ofrecen más información sobre las lagunas en las instituciones de gobernabilidad y ayudan a contextualizar otros indicadores de corrupción. El experto de una ong afirmó que las evaluaciones que combinan análisis cuantitativos y cualitativos como los Informes de auditoría social de Paquistán y los Informes de ciudadano de Bangalore, India, ofrecen modelos de mayor utilidad (o, al menos, más accesibles) de evaluaciones cualitativas sobre corrupción y gobernabilidad.

### **Resultado 6: Los creadores de indicadores se esfuerzan por satisfacer demandas contrapuestas de datos que sean actuales, que permitan comparaciones internacionales y preserven al mismo tiempo su relevancia local.**

Muchas veces, los datos de los indicadores tienen ya varios años, incluso si se publican como parte de un índice “nuevo”. Los agentes nacionales y la sociedad civil lamentan esta manera de trabajar y, en ocasiones, la antigüedad de los datos hace que se muestren desdeñosos

con las investigaciones recientes. Asimismo, se quejan de los conjuntos de datos que aplican una única metodología para todos los países, en especial medidas agregadas que ignoran asuntos claves cuando los datos de terceros no están disponibles en un país determinado.

Estas críticas suponen un problema para las organizaciones que elaboran los indicadores, las cuales también se encuentran bajo presión para incluir en sus índices tantos países como sea posible hasta lograr el patrón oro de “cobertura mundial”. La práctica del organismo reciente Corporación Desafío del Milenio (CDM) de comparar el rendimiento anticorrupción de todos los países según una única medida uniforme para determinar la asignación de ayudas ha hecho aumentar la percepción de que se necesitan datos globales.

Algunos creadores de indicadores creen que los profesionales deben mantenerse al margen de esta tendencia y recomiendan en su lugar profundizar en unos pocos países mediante investigación propia. En su opinión, la principal ventaja de este enfoque es la contextualización de los datos recabados. De esta manera, se mejora la aplicabilidad de los datos, ya que el modelo de investigación se vincula con las repercusiones políticas. Las evaluaciones locales también mejoran la aceptación de los resultados por parte de los gobiernos.

## **Los académicos y los investigadores siguen prefiriendo los datos de cobertura mundial a los datos cualitativos.**

La cobertura mundial en un único set de datos (labor realizada por muy pocas organizaciones entre las que se encuentran Transparencia Internacional, Freedom House y el Instituto del Banco Mundial) es utilizada muchas veces por numerosos académicos para comprobar variables. Irónicamente, muchos de ellos critican las metodologías adoptadas para generar estos índices. Sin embargo, académicos e investigadores siguen prefiriendo los datos de cobertura mundial a los datos cualitativos. Al fin y al cabo, es más fácil y rápido realizar un análisis regresivo mediante los datos de terceros que generar los datos por sí mismos

## **Resultado 7: Existe una demanda de cifras, con independencia del uso adecuado que se les den.**

Tanto usuarios como creadores son conscientes de que los indicadores pueden utilizarse en la racionalización a posteriori de la inercia institucional o de ciertas decisiones. En otras palabras, muchas personas solo buscan una cifra que demuestre la importancia de las actividades anticorrupción, en lugar de un número que puedan utilizar en políticas públicas más discretas. Esta dejadez intelectual se ve exacerbada por la ausencia de escepticismo sano con respecto a los términos “corrupción”, “governabilidad” y “estado de derecho”, los cuales pueden reflejar conceptos muy distintos dependiendo del país y de la cultura. Surge de nuevo el problema de la designación.

## **Las clasificaciones pueden ir de manera rápida (y peligrosa) más allá del mero conjunto de observaciones para convertirse en instrumento de juicio oficial sobre las cualidades morales de un país.**

La actitud con respecto al mal uso de los indicadores varía entre los creadores. Algunos investigadores expresan su preocupación porque los usuarios apoyan reivindicaciones erróneas y políticas mal orientadas utilizando mal indicadores que de lo contrario son correctos. Otros se muestran indiferentes y subrayan que las malas políticas públicas pueden tener lugar con o sin indicadores de corrupción.

Lo ineludible es que muchos indicadores de corrupción simplemente adquieren un estatus oficial por la notoriedad de la organización que los publica. Las clasificaciones pueden ir de manera rápida (y peligrosa) más allá del mero conjunto de observaciones y convertirse en instrumento de juicio oficial sobre las cualidades morales de un país. La prensa está deseosa de utilizar los indicadores de esta forma, nombrando y poniendo en evidencia a los países que se encuentran en el furgón de cola de cualquier índice.

En general, los creadores de indicadores están al corriente de tales abusos, pero con frecuencia no saben qué hacer al respecto. La mayoría acoge con satisfacción la cobertura de su trabajo en los medios de comunicación y detesta criticar públicamente los abusos de la información que producen.

## Capítulo 3: Buenas prácticas y estudios de casos

**E**n los capítulos anteriores tratamos de ofrecer coherencia conceptual a la explosión verdadera de indicadores, así como una plataforma para que los usuarios expresen sus inquietudes.

Aunque los entrevistados reconocen que los indicadores y evaluaciones actuales desempeñan un papel importante en su trabajo, la mayoría interpone críticas mordaces y sugiere ciertas mejoras. Con frecuencia, se muestran preocupados porque las medidas de corrupción no proporcionan suficientes datos procesables que orienten decisiones de manera efectiva o evalúen el impacto de políticas anticorrupción determinadas.

Comparten la idea general de que las evaluaciones desglosadas, cualitativas y nacionales o locales proporcionan más datos procesables que los indicadores agrega-

dos y basados en la percepción. Asimismo, anhelan indicadores que evalúen incentivos político-económicos de cara a los cambios y reformas.

El capítulo final pretende unir las distintas experiencias de los entrevistados con una discusión sobre estrategias eficaces en el uso de los indicadores de corrupción actuales. Con tal fin, se incluye una lista de “buenas prácticas”. Si bien no exhaustiva, incorpora recomendaciones fundamentales sobre qué hacer y qué evitar, que los usuarios deben tener en cuenta.

Además presentamos tres estudios de casos ficticios que ejemplifican la aplicación de las “buenas prácticas”. Analizaremos cómo tres tipos de usuarios (funcionarios de gobierno, investigadores y profesionales de la ayuda al desarrollo) deben plantear los indicadores de corrupción.

## Buenas prácticas

### **Sepa lo que quiere medir o referir y encuentre la herramienta de medición apropiada.**

- La claridad conceptual es decisiva.
- Evite la trampa de la designación: Investigue más allá del nombre del indicador para entender las preguntas que se formulan y determinar si se trata de la evaluación adecuada para su trabajo.
- Hágase a la idea de que quizás las fuentes de datos o las evaluaciones actuales no son las más apropiadas a sus necesidades.
- Esté dispuesto a dedicar tiempo y recursos para investigar por su cuenta si las fuentes de datos actuales no reflejan sus temas, son muy específicas, muy generales o antiguas.

### **Cree estrategias anticorrupción y los indicadores que necesita para medir el progreso de una manera modesta y ascendente:**

- Deconstruya el objeto de medición en conceptos diferenciados.
- Intentar rastrear el impacto de la corrupción sobre los logros de objetivos de desarrollo global como los Objetivos del Milenio (ODM) o la implementación de la UNCAC es un callejón sin salida. Los conceptos son muy amplios y establecer vínculos entre “corrupción” (sin una definición detallada) y los resultados de esas políticas públicas es casi imposible.
- En su lugar, mida la corrupción en un sector particular, rama de gobierno, o parte de la sociedad con medidas más distintas pero importantes que se amolden a los resultados políticos deseados (es decir, una sección específica de la UNCAC o un elemento de uno de los Objetivos del Milenio).
- Por ejemplo, será más útil medir la corrupción en las contrataciones públicas de los hospitales y su impacto en los ODM relativos a la salud que medir el impacto de la corrupción en los logros de todos los ODM.

## Busque datos procesables:

- Las medidas de corrupción deben ofrecer datos que permitan a los usuarios afrontar un problema específico. De lo contrario, utilice otra fuente de información.
- Los indicadores desglosados son uno de los métodos más eficaces para operacionalizar datos de corrupción. Pueden utilizarse para medir los distintos componentes de un concepto o para captar las experiencias que las capas más bajas de la sociedad y las mujeres tienen con la corrupción.
- No se limite a los números: preste atención a las preguntas formuladas y a los criterios de puntuación. Le guiarán en las acciones de seguimiento.
- Los datos procesables deberían siempre complementarse con indicadores basados en resultados o *outputs*. Pero algunos usuarios, en especial los que trabajan en áreas de gobierno, sólo pueden actuar sobre los primeros.

## Considere las fuentes de datos actuales para crear indicadores que reflejen las experiencias de los pobres y de las mujeres:

- Existen muchas fuentes de datos relevantes para construir indicadores pro pobres y sensibles al género, aunque no tienen un uso extendido.
- Por ejemplo, el indicador “nivel de confianza en la policía entre los pobres” podría medirse fácilmente utilizando una encuesta de hogares en la que se pregunte tanto por el nivel de confianza como por la situación económica del encuestado.
- Las evaluaciones externas creadas por expertos internacionales son más dadas a excluir las experiencias de los grupos más afectados por la corrupción: los más pobres y marginados.
- Es posible desvelar las experiencias de los grupos marginados desglosando los datos de las encuestas según pobreza, etnicidad y género.

## Siempre que sea posible, combine datos cuantitativos con evaluaciones cualitativas:

- Las evaluaciones deberían ofrecer al usuario información contextual y detallada que refleje la situación específica de un país.
- Un número por sí solo no ayuda a comprender un fenómeno tan complejo como la corrupción.

- Los números sólo ofrecen una instantánea sobre la corrupción en un país y con frecuencia excluyen las voces de las minorías como los pobres o las mujeres.

### **Céntrese en evaluaciones creadas en el ámbito local:**

- Los indicadores creados por expertos locales son más valiosos para conseguir la aceptación de los gobiernos y otros agentes nacionales que los indicadores producidos fuera del país.
- Para los grupos de base, las evaluaciones locales son una herramienta política más útil en comparación con las evaluaciones externas.
- Las evaluaciones generales realizadas con los conocimientos de numerosos agentes locales (académicos, ONGs y políticos de ámbito local) permiten un marco de discusión más participativo.
- Los creadores de encuestas e indicadores sobre corrupción específicos de un país deben tener en cuenta a la sociedad civil y sus conocimientos. Este compromiso permite que los indicadores sirvan como mecanismo de rendición de cuentas para los ciudadanos, en especial los grupos marginados, y de presión desde abajo para alcanzar las reformas.

### **Acepte que las evaluaciones múltiples y la complementariedad son necesarias:**

- La corrupción es un asunto complejo. Una única herramienta no basta para comprender de forma global e identificar posibles puntos de intervención.
- Todos los sets de herramientas y las mediciones son subjetivas de una forma u otra. Utilizando varias fuentes de información, el usuario puede mitigar el riesgo de políticas infortunadas debido a datos sesgados.

### **Utilice las herramientas medición de manera responsable:**

- Si bien muchas medidas de corrupción se basan en cifras (lo cual ofrece cierto aire de autoridad) y se citan en numerosos medios de comunicación y círculos académicos, el usuario deberá mostrar cautela al vincular datos de corrupción con los distintos resultados de las políticas de desarrollo si no entiende por completo los datos que utilizan.

- Las correlaciones simplistas o análisis regresivos son insuficientes para captar realmente las dinámicas interrelacionadas que producen corrupción en el contexto de un país determinado.
- Los análisis simplistas para impulsar programas políticos pueden fracasar si los agentes nacionales cuestionan la metodología.

### **Una metodología transparente es decisiva:**

- Los indicadores son más fiables si la metodología utilizada para crearlos es transparente.
- Tómese el tiempo necesario para entender la metodología.
- Si no encuentra datos subyacentes o las preguntas formuladas, busque una fuente más transparente o cree su propia fuente de datos.

## Estudios de casos

Los siguientes estudios de casos ficticios demuestran cómo los indicadores de corrupción podrían utilizarse para atajar los problemas de medición. Con frecuencia, estas historias hacen referencia a conceptos clave y temas tratados en los capítulos anteriores de la presente guía. Si bien los nombres se han inventado, los ejemplos se asemejan a situaciones de la vida diaria de experiencias reales en países determinados.

# Historia de una funcionaria

**E**lsa es funcionaria en un país latinoamericano. Su trabajo consiste en entender el desempeño de su país en las mediciones internacionales de corrupción y gobernabilidad. Su gobierno debe mejorar la lucha anticorrupción según los Indicadores de gobernabilidad en el ámbito mundial del Instituto del Banco Mundial (IBM) si quiere seguir recibiendo ayudas de un donante bilateral.

Su función como máxima intérprete de las medidas de gobernabilidad se creó como respuesta al desafío impuesto por el donante, el cual vincula de manera explícita los indicadores sobre el rendimiento anticorrupción con la futura ayuda al desarrollo. Elsa cree profundamente que su país necesita un gobierno justo que rinda cuentas, pero sabe que su trabajo consiste en

gran medida en lograr que el flujo de ayudas no se interrumpa. Para ello, el rendimiento de su país en las evaluaciones internacionales de corrupción debe mejorar. Ella es la encargada de elaborar las recomendaciones políticas para mejorar las puntuaciones.

Elsa comienza pidiendo a su equipo de investigadores que estudie detenidamente la metodología del Instituto del Banco Mundial.

Todos saben que el índice se elabora a partir de datos de encuestas realizadas por otras organizaciones. Al examinar los componentes de estas encuestas, observan que el material de la fuente puede variar drásticamente de un año a otro.

Elsa lee con preocupación los informes entregados por el equipo: las preguntas de las encuestas giran en torno a la percepción de la

corrupción, pero el grupo de personas encuestadas, la formulación de las preguntas y los periodos de tiempo estudiados son aleatorios; y es que el índice depende de datos sobre encuestas realizadas por organizaciones externas que poseen diferentes metodologías y objetivos.

Por ejemplo, unas se centran en el pago de sobornos, otras en la corrupción en los juzgados y otras en las trabas legales e ineficiencias de la burocracia. Asimismo, los datos de encuestas realizadas en los últimos años se combinan en el resultado de un índice anual. En consecuencia, los datos de valores extremos, como son los resultados poco favorecedores de las encuestas, no aparecen como una excepción llamativa y brusca de ese año sino como una tendencia suave de varios años.

No son buenas noticias para Elsa y sus recomendaciones políticas. Las percepciones internacionales sobre el desempeño de su gobierno en la lucha contra la corrupción pueden tener un impacto sobre los resultados del índice en cualquier momento, con independencia de los pasos que el gobierno considere que deben darse para ser popular en la esfera internacional. Además, ya que las preguntas van dirigidas a actitudes muy generales, los planes políticos deben reforzar la imagen de un gobierno de confianza que mantiene la corrupción bajo control.

Elsa aparta los informes y sale a dar un paseo por la húmeda capital. Suponiendo que cualquier recomendación que proponga será adoptada (teniendo en cuenta la cantidad de dinero en concepto de ayudas que está en juego, no es una mala suposición): ¿Qué podría hacer para influir en estas clasificaciones? Se da cuenta de que todo depende de percepciones internacionales sobre asuntos de corrupción muy generales. No hay duda de que los ciudadanos de su país están desencantados con la corrupción. Pero, ¿qué les gustaría a ellos que se hiciera al respecto?

Entra en una pequeña cafetería y pide tomar algo fresco. De pronto, le pregunta al camarero si cree que la corrupción es un problema. Éste se muestra sorprendido ante la pregunta, pero contesta que sí, que la corrupción es una terrible lacra para el país. Entonces, Elsa le pregunta qué le gustaría que se hiciera al respecto. “Me gustaría ver que se descubre a los responsables y que se les envía a la cárcel.” Algunos clientes del café asienten.

Es difícil ignorar el entusiasmo que se desprende a su alrededor. Elsa piensa en ello mientras da un sorbo al refresco. Quizás el procesamiento de personas conocidas bastaría para mejorar los ánimos de los ciudadanos. Podría basar su propuesta en la realización de investigaciones a fondo y en el cumplimiento sin excepción de las leyes, pero se pregunta si una lista de reformas políticas para facilitar el enjuiciamiento de altos cargos es suficiente.

A la semana siguiente, Elsa presenta el plan en una reunión de líderes del partido en el poder: les explica que el gobierno necesita capturar a un pez gordo y enviar el mensaje de que nadie está por encima de la ley. Los ministros más importantes reciben la recomendación en silencio. Un ambicioso diputado empieza a especular sobre quién podría ser procesado. En seguida, los colaboradores de los ministros proponen candidatos que merezcan una humillación pública en toda regla. Elsa no participa pero se da cuenta de que todos los “peces gordos” propuestos pertenecen al partido de la oposición. “Esto no va a acabar bien”, piensa.

Finalmente, el Ministro del Interior interrumpe la discusión. Despacio, como si hablara con niños pequeños, se dirige a la sala:

“La ayuda financiera es muy importante para el país. La nuestra depende de las clasificaciones internacionales de corrupción. La calificación que obtengamos en estos índices depende de la percepción internacional sobre el nivel de corrupción en el gobierno. La solución que usted propone se basa en grandes juicios públicos”, afirma.

“De hacerlo así”, continúa, “en todas las emisoras de radio, periódicos y cafés del país no se hablaría más que de corrupción. Y entonces, cuando se realice la siguiente encuesta, y se les pregunte a los empresarios de otros países si existe corrupción en el nuestro, ¿qué cree usted que responderán? ¿Y qué cree que ocurrirá con nuestra puntuación en el índice?”

A continuación, el ministro sugiere amablemente a Elsa que elabore nuevas recomendaciones y considere las medidas que se centran en captar algunos problemas fundamentales que originan la corrupción, en lugar de manipular a la opinión pública.

Elsa abandona la reunión consciente de que necesita otros indicadores. El enfoque de los Indicadores de Integridad de Global Integrity parecen una buena solución. Éstos no se centran en la corrupción sino que analizan los diferentes mecanismos anticorrupción como las prácticas de publicación de activos, las capacidades de auditoría y la información sobre la financiación de las campañas, junto con su aplicación práctica en un país determinado. Debido a que el Informe de Global Integrity no presenta una cobertura internacional completa, no hay datos sobre su país. Sin embargo, las preguntas del indicador sirven de punto de partida para elaborar una lista de políticas anticorrupción deseadas.

Elsa y su equipo se lanzan a revisar la bibliografía e investigaciones actuales sobre corrupción, pero no encuentran mucho que poder aplicar directamente a su país. No obstante, descubren nuevos enfoques de otros países que utilizan sistemas de relatoría personalizados para analizar la implementación de las políticas anticorrupción en distintas áreas del funcionariado. Cada programa se idea para incentivar a los departamentos y ministerios para que apliquen mejor una área específica de política anticorrupción, como mejorar la protección de los delatores o la supervisión más detallada de los intereses empresariales de los funcionarios. Si estos programas identifican las oficinas con mejores resultados, podrían funcionar como estudios de casos que otros ministerios podrían copiar.

Teniendo en cuenta lo poco productiva que fue la reunión anterior, Elsa aprecia el atractivo de este enfoque indirecto y menos volátil. Aún hay lugar para los procesamientos de altos cargos, pero no parece que vayan a realizarse este año. Sin embargo, su equipo podría conseguir

mejoras continuadas dirigidas a objetivos políticos ya marcados.

El nuevo plan encuentra poca resistencia y pronto su equipo comienza a recabar datos del funcionariado en todas las regiones del país. Tras publicar los resultados en forma de clasificaciones por agencias y región, Elsa se sorprende de que la iniciativa reciba tanta atención por parte de los medios. Esperaba que la clasificación presionara a las oficinas con peores resultados, pero se sorprende gratamente al ver que los números uno también se animan con los resultados. Pronto se desarrolla una competencia sana entre agencias y regiones.

Consciente de que la ayuda financiera depende de que las percepciones internacionales sobre la lucha contra la corrupción sean buenas, el equipo de Elsa dedica parte de su actividad a difundir la labor realizada. En ocasiones, los medios se hacen eco y publican reportajes positivos.

No se sabe qué impacto tendrá la nueva iniciativa entre las evaluaciones internacionales de corrupción, pero a Elsa ya no le preocupa el siguiente lote de clasificaciones internacionales. En su lugar, está abrumada con los informes y datos sobre regiones y ministerios que recaba cada nuevo programa de relatoría que el equipo pone en marcha. Es información local, actualizada y, lo mejor de todo, directamente relevante para el rendimiento de las instituciones de su país.

## Historia de una investigadora

**S**arah es investigadora principal en un think tank de Freetown, Sierra Leona. Este centro se dedica a la investigación aplicada a temas de gobernabilidad y corrupción, disemina sus resultados en seminarios y diálogos políticos, y colabora con ONGs y funcionarios para fomentar el buen gobierno. Sarah trabaja en el grupo de Corrupción y su investigación se centra en los recursos naturales y las industrias extractivas.

Tras una década de guerra civil financiada con el contrabando de diamantes (el principal recurso natural de Sierra Leona), Sarah quiere idear estrategias para mitigar la corrupción en la industria del diamante. Quiere identificar puntos clave de intervención gubernamental y marcos normativos plausibles para garantizar que los beneficios del comercio de diamantes se

canalicen a través de sectores de la sociedad como la educación, sanidad, agricultura, generación de empleo e infraestructura.

Mientras sus colegas exploran el marco de la industria del diamante y de las empresas privadas que a ella se dedican, Sarah centra su investigación en la perspectiva política de la corrupción en esta industria extractiva. Busca información respecto a las cuestiones siguientes:

- La estructura del gobierno: ¿Hasta qué punto participa el poder legislativo en la supervisión de los acuerdos sobre minería? ¿El poder legislativo es independiente del ejecutivo? ¿Quién controla su presupuesto? ¿A cuánto asciende el salario de los legisladores? How much are legislators paid?

- La experiencia de los agentes de la sociedad civil al intentar colaborar con funcionarios del gobierno.
- ¿Pueden los ciudadanos y los agentes no estatales (organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación) exigir cuentas al gobierno por sus actividades fiscales?
- La transparencia de las transacciones financieras del estado relativas a los diamantes.

Sarah busca indicadores objetivos. También trata de encontrar evaluaciones que desglosen información sobre corrupción, de manera que pueda elaborar propuestas políticas específicas basadas en las desventajas institucionales detectadas en estas evaluaciones.

Sarah sabe que Sierra Leona ha aplicado algunos de los manda-

tos de la Iniciativa Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es reforzar la gobernabilidad mejorando la transparencia y la rendición de cuentas en el sector de las industrias extractivas. Además, el sector del diamante está regulado por un marco reglamentario básico: el parlamento ha modificado ciertas leyes relativas al tráfico ilegal y a la posesión de diamantes; también se han aprobado leyes sobre la banca<sup>60</sup>. A pesar de estos esfuerzos, no se realizan suficientes inspecciones sobre el transporte de los diamantes desde las minas hasta los mercados y los recursos financieros destinados a tales inspecciones son escasos.

En su investigación inicial a la lista completa de fuentes globales de *indicadores aparecidos en Indicadores de gobernabilidad: Guía del Usuario*, Sarah selecciona los índices que cree que serán más útiles para sus objetivos, por ejemplo:

- Índice Bertelsmann de Transformación (IBT)
- Encuesta sobre el Entorno de Negocios y el Desempeño Empresarial (BEEPS)
- Índice de Presupuesto Abierto (IPA)
- Índice de Integridad Global (GII)
- Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA).

Las evaluaciones son de gran utilidad porque algunas están desglosadas (IPA), otras son cuantitativas (BEEPS) y otras complementan los indicadores con datos cualitativos (GII). Asimismo, prácticamente sólo tienen en cuenta la corrupción en los niveles políticos y nacional, que son los que más interesan a Sarah.

Al analizar los indicadores, Sarah descubre que BEEPS, IPA y PEFA no incluyen información sobre Sierra Leona. Se da cuenta de que quizás ocurra lo mismo con otros indicadores y conjuntos de datos. Sierra Leona está saliendo de una guerra civil, de manera que los datos externos sobre el país son limitados. Sólo el IBT y el GII presentan información y datos cuantitativos sobre Sierra Leona.

En estos últimos, Sarah encuentra información general y específica sobre la estructura del gobierno, la participación política, la economía, el papel y la labor de los legisladores como vigilantes del gobierno, así como la eficacia de los activistas de la sociedad civil. La información desglosada sobre la regularidad y la cuantía del sueldo de los legisladores le ayuda a descifrar si una compensación inadecuada lleva a los diputados a sobornar a las empresas mineras. El hecho de que algunos de estos índices hayan sido realizados por investigadores locales (en el GII, expertos y periodistas locales realizan una revisión homóloga) le ayudará a impulsar medidas políticas concretas y facilitará la aceptación del gobierno de tales reformas.

## Historia de un profesional de la ayuda al desarrollo

**J**ohn ha dedicado toda su vida a la ayuda al desarrollo. En los últimos 20 años ha trabajado en la agencia de cooperación de su país. Con el tiempo, se ha convertido en un experto sobre gobernabilidad y corrupción. Su siguiente destino es Timor Oriental, donde el gobierno nacional ha propuesto la creación de una nueva comisión anticorrupción para abordar el problema de la corrupción, cada vez más omnipresente.

Tras establecerse en su oficina de Dili, su gobierno le pide un dictamen sobre las ventajas de tal propuesta. Además, debe argumentar si su país debe apoyar o no la medida.

Por su experiencia en temas de gobernabilidad, John sabe que

no existe una única clasificación o grupo de datos sobre organismos anticorrupción. También sabe que no tendría sentido elaborar un índice de tales organismos en todo el mundo.

Debe argumentar, de manera detallada y atendiendo todos los puntos de vista, el posible apoyo de su gobierno al establecimiento de una comisión anticorrupción en un contexto político-social muy concreto: un país con capacidad institucional extremadamente limitada pero con una entrada inminente de ingresos derivados del petróleo. Al mismo tiempo, el recién nombrado ministro para la cooperación y el desarrollo de su país, muy amigo de los indicadores cuantitativos, ha solicitado más

decisiones políticas basadas en evidencias. De manera que John debe hacer frente a dos peticiones: una cualitativa y otra cuantitativa.

Empieza explorando los índices actuales de corrupción y gobernabilidad que cubren Timor Oriental, como los Indicadores de Gobernabilidad en el ámbito mundial del Banco Mundial (WGI), el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional y las últimas evaluaciones de Global Integrity. Aparte del tratamiento de Global Integrity sobre el rendimiento de los organismos nacionales anticorrupción (que incluye también a Timor Oriental), John se da cuenta enseguida de que las cifras por sí mismas no van a proporcionarle las respuestas que necesita.

Por ello, analiza fuentes cualitativas que complementen a las cifras. Transparencia Internacional no ha publicado ningún estudio sobre el Sistema Nacional de Integridad de Timor Oriental.

En cambio, John localiza un estudio de 2007 sobre la corrupción en el proceso de reconstrucción del país publicada por la ong anticorrupción Tiri, en el que se investigan varios fenómenos específicos del país relacionados con la corrupción y se ofrecen explicaciones detalladas<sup>61</sup>. A continuación analiza bibliografía sobre comisiones centrales anticorrupción, ya que con los años se han llevado a cabo investigaciones sobre estos organismos en varios países. Descubre que Hong Kong y Singapur poseen organismos anticorrupción prestigiosos y eficaces, aunque con entornos sociales, político y económicos muy distintos. También descubre que las comisiones de muchos otros países son con frecuencia ineficaces porque han sido utilizadas por políticos para tapar sus malas acciones o perseguir a rivales políticos.

Al combinar las distintas fuentes de datos, John llega a la siguiente conclusión: tanto las cifras como las fuentes cualitativas indican que la creación de una única comisión anticorrupción conlleva éxitos y fracasos. El análisis de las evaluaciones cualitativas muestra alarmantes parecidos entre la situación política de Timor Oriental y experiencias fracasadas en otros países. John consigue explicar detalladamente estas experiencias para concluir que una comisión anticorrupción centralizada posiblemente no será efectiva y restará mérito a los esfuerzos realizados en la actualidad por el gobierno para impulsar mecanismos actuales anticorrupción. Contento de haber satisfecho la demanda del ministro y su propio deseo de complementar las cifras con explicaciones, presenta sus recomendaciones al Ministerio del Interior de su país.

# Anexo A: Notas finales y referencias

## Notas finales

- <sup>1</sup> *Mapping of Corruption and Governance Measurement Tools in Sub-Saharan Africa*, Transparency International, PNUD, 2007; *Corruption and Governance Measurement Tools in Latin American Countries*, Transparency International, PNUD, 2006.
- <sup>2</sup> Joachim Nahem, Matthew Sudders (2007), *Indicadores de Gobernabilidad: Guía del Usuario*, PNUD, segunda edición.
- <sup>3</sup> Glosario de corrupción de U4.
- <sup>4</sup> *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender Sensitive Indicators*, PNUD, Oslo, Noruega, 2006.
- <sup>5</sup> Susan Rose-Ackerman (2007), *U4 Brief*, no. 5, “Measuring Private Sector Corruption”.
- <sup>6</sup> Ibid.
- <sup>7</sup> Fredrik Galtung, (N.D.), “Corruption in Post-Conflict Reconstruction: Confronting the Vicious Cycle”, [www.tiri.org](http://www.tiri.org), 6.
- <sup>8</sup> Véase por ejemplo, Åse B. Grødeland, Tatyana Y. Koshechkina, William L. Miller, *A Culture of Corruption? Coping with Government in Postcommunist Europe*, Central European University Press, Budapest, 2001.
- <sup>9</sup> Hannes Hechler, Karen Hussmann (2008), “Anti-Corruption Policy Making in Practice: Implications for Implementing UNCAC”, *U4 Brief*, no. 1.
- <sup>10</sup> Ibid.
- <sup>11</sup> *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, Banco Mundial, 2007.
- <sup>12</sup> OCDE, Glosario de términos estadísticos, 2007.
- <sup>13</sup> Marie Besancon, “Good Governance Rankings: The Art of Measurement”, *World Peace Foundation Reports*, Vol. 36, 2003, 1.
- <sup>14</sup> Informe de Desarrollo Humano del PNUD, 2002.
- <sup>15</sup> Michael Johnston (1996). “The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption,” *International Social Science Journal* 149: 321-335.

- <sup>16</sup> Daniel Kaufmann (1997). “Corruption: The Facts,” *Foreign Policy*, no. 107: 114-131; PNUD, Nota práctica: Anticorrupción (2004): 2.
- <sup>17</sup> Dieter Haller, Cris Shore, editores (2005). *Corruption: Anthropological Perspectives*. Londres: Pluto Press; Janine R. Wedel (2007). “The Corruption Conundrum: Bridging Perspectives Between East and West,” National Institute of Justice Report.
- <sup>18</sup> Tina Søreide (2006). “Is it Wrong to Rank? A Critical Assessment of Corruption Indices,” *Chr. Michelsen Institute Working Paper*: 1-13.
- <sup>19</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay (2007). “Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?” *Banco Mundial, Policy Research Working Paper*: 6.
- <sup>20</sup> Goran Hyden, “The Challenges of Making Governance Assessments Nationally Owned,” (2007), informe presentado en el seminario de Bergen en 2007 sobre “Evaluaciones de Gobernabilidad y la Declaración de París,” organizado por el PNUD, Centro de Gobernabilidad de Oslo y Chr. Michelsen Institute, Bergen, Septiembre 24-25.
- <sup>21</sup> Christiane Arndt, Charles Oman (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. París: Centro de Desarrollo de OCDE: 72.
- <sup>22</sup> Goran Hyden, “The Challenges of Making Governance Assessments Nationally Owned,” (2007), informe presentado en el seminario de Bergen en 2007 sobre “Evaluaciones de Gobernabilidad y la Declaración de París,” organizado por el PNUD, Centro de Gobernabilidad de Oslo y Chr. Michelsen Institute, Bergen, Septiembre 24-25.
- <sup>23</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay (2007). “Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?” *Banco Mundial, Policy Research Working Paper*.
- <sup>24</sup> *Ibid.*, 7 – 15.
- <sup>25</sup> Milos Besic, Veselin Pavicevic, MA Nenead Koprivica, Rajko Radevic, Nikola Djurovic, and Aleksandar Pajevic (2007). *Democracy Index: Montenegro 2007*. Center for Democracy and Human Rights.
- <sup>26</sup> *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender Sensitive Indicators* (2006) Oslo, Noruega: PNUD.
- <sup>27</sup> *Ibid.*
- <sup>28</sup> *Ibid.*
- <sup>29</sup> Karen Hussmann, Hannes Hechler (2008). “Anti-Corruption Policy Making in Practice: Implications for Implementing UNCAC,” *U4 Brief*, no. 1.
- <sup>30</sup> David Booth, Richard Crook, E. Gyimah-Boadi, Tony Killick, Robin Luckham, Nana Boateng (2005). “What are the Drivers of Change in Ghana?” *CDD/ODI Policy Brief*, No. 1: 1-10.
- <sup>31</sup> Helena Bjuremalm (2005). “Introduction,” *Methods of Analysing Power – A Workshop Report*. ADIS: División de Gobernabilidad Democrática: 5.
- <sup>32</sup> *OCDE/DAC GOVNET Conference on Governance Assessment and Aid Effectiveness (2008)*. Concept paper y anotaciones de agenda: 3.
- <sup>33</sup> Christiane Arndt, Charles Oman (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. París, Francia: Centro de Desarrollo de la OCDE.
- <sup>34</sup> *Ibid.*
- <sup>35</sup> *Ibid.*
- <sup>36</sup> Existen cuatro barómetros regionales: además del Afrobarómetro, existe el Barómetro de Asia Oriental, el Latinobarómetro y el Eurobarómetro.
- <sup>37</sup> Christiane Arndt, Charles Oman (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*. París, Francia: Centro de Desarrollo de la OCDE: 90-91; consulte también Richard Rose, William Mishler (2007). “Explaining the Gap Between the Experience and Perception of Corruption,” Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, *Studies in Public Policy* Número 432: 1-28.

- <sup>38</sup> Christiane Arndt, Charles Oman (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. París, Francia: Centro de Desarrollo de la OCDE: 30-31.
- <sup>39</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay (2007). “Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?” *World Bank Policy Research Working Paper*: 30.
- <sup>40</sup> *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender Sensitive Indicators* (2006). PNUD Oslo, Noruega: 14-17.
- <sup>41</sup> *Ibid.*, 15-16, 35.
- <sup>42</sup> *Ibid.*, 34.
- <sup>43</sup> *PNUD Nota Práctica: Supporting Country Led Governance Assessments* (próxima publicación).
- <sup>44</sup> *Governance Assessments and the Paris Declaration: Opportunities for Inclusive Participation and National Ownership* (2001). PNUD Oslo, Noruega: Centro de Gobernabilidad de Oslo /Chr. Michelsen Institute Seminar Report: 11.
- <sup>45</sup> *Democratic Governance Indicators: Assessing the State of Governance in Mongolia* (2006). Ulán Bator: PNUD Mongolia.
- <sup>46</sup> [www.aprm.org.za](http://www.aprm.org.za).
- <sup>47</sup> *Mapping of Corruption and Governance Measurement Tools in Sub-Saharan Africa* (2007). Transparencia Internacional, PNUD: 14-15, 41-43. Para ver ejemplos de herramientas de medición en evaluaciones nacionales de Latinoamérica consulte *Corruption and Governance Measurement Tools in Latin America* (2006). Transparencia Internacional, PNUD.
- <sup>48</sup> *Ibid.*, 27-28.
- <sup>49</sup> *Ibid.*, 32.
- <sup>50</sup> *Ibid.*, 7, 42.
- <sup>51</sup> “Evaluation of UNDP’s Role in the PRSP Process: Vol. 1: Main Report” (2003). New York, NY: PNUD: 12.
- <sup>52</sup> *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender Sensitive Indicators* (2006). PNUD Oslo, Noruega: 34.
- <sup>53</sup> *Corruption and Governance Measurement Tools in Latin American Countries* (2006). Transparencia Internacional, PNUD: 6.
- <sup>54</sup> *Mapping of Corruption and Governance Measurement Tools in Sub-Saharan Africa* (2007). Transparencia Internacional, PNUD: 8, 35-36.
- <sup>55</sup> Goran Hyden, “The Challenges of Making Governance Assessments Nationally Owned,” (2007), informe presentado en el seminario de Bergen en 2007 sobre “Evaluaciones de Gobernabilidad y la Declaración de París,” organizado por el PNUD, Centro de Gobernabilidad de Oslo y Chr. Michelsen Institute, Bergen, Septiembre 24-25.
- <sup>56</sup> *National Anti-Corruption Strategy: Government of Sierra Leone* (2005). Freetown, Sierra Leona: Secretaría de la Estrategia Anticorrupción: 7.
- <sup>57</sup> *Ibid.*, 13.
- <sup>58</sup> *Ibid.*, 15 ff.
- <sup>59</sup> *Ibid.*, 15-16.
- <sup>60</sup> Shari Bryan, Barrie Hofmann (2007). *Transparency and Accountability in Africa’s Extractive Industries: The Role of the Legislature*. Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs.
- <sup>61</sup> Francisco da Costa Guterres, Joao M. Saldanha, Anacleto a Costa Riberio (2007). *Reconstruction National Integrity System Survey: East Timor*. Tiri.

## Personas entrevistadas

Jairo Acuna-Alfaro (PNUD, Vietnam)  
 Saku Akmeemana (Banco Mundial)  
 Marawan Al Faouri (Moderation Assembly for Thought, Jordania)  
 Veronika Baumgartner (PNUD, Burkina Faso)  
 Octavio Chavez (Asociación Internacional de Gestión de Ciudades y Municipios [ICMA por sus siglas en inglés])  
 Ingrid Crowe-Aycinena (FUNDESA, Guatemala)  
 Andreas Danevad (NORAD)  
 Dan Dionisie (PNUD, Eslovaquia)  
 Ahmed El Sawy (Catedrático, Ain Shams University, Egipto)  
 Vincent Fruchart (Banco Mundial)  
 Ramesh Gampat (PNUD, Centro Regional de Colombo)  
 Shirin Gul (PNUD, Paquistán)  
 Emmanuel Gyimah-Boadi (Centro de Ghana para del Desarrollo Democrático)  
 Elizabeth Hart (USAID)  
 Constance Hybsier (PNUD, Vietnam)  
 Aart Kraay (Banco Mundial)  
 Lawrence Lachmansingh (PNUD, Guyana)  
 Robert Leventhal (Departamento de Estado de EE.UU, Programas anticorrupción)  
 Jockely Mbeye (PNUD, Johannesburgo)  
 Gerardo Munck (University of Southern California)  
 Anton Op de Beke (FMI)  
 Lucrecia Palacios (Gobierno de El Salvador)  
 Rae-Ann Peart (PNUD, Maldivas)  
 James Polehumus (consultor independiente especializado en gobernabilidad)  
 Anuradha Rajivan (PNUD, Centro Regional de Colombo)  
 Sarah Repucci (Secretaría de Transparencia Internacional, Berlin)  
 Richard Rose (University of Aberdeen, Escocia)  
 Robert Rotberg (Belfer Center, Harvard University)  
 Fernando Spross (FUNDESA, Guatemala)  
 Stefanie Teggemann (Banco Mundial)  
 Stephen Weber (Program on International Policy Attitudes [PIPA])  
 Hanan Yossef (Organización Árabe para la Comunicación Internacional, Egipto)

## Referencias bibliográficas

- Arndt, Christiane, Charles Oman (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, Francia.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/21/16/40037762.pdf>
- Besancon, Marie (2003), *Good Governance Rankings: The Art of Measurement*, World Peace Foundation Reports, Vol. 36.  
<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/wpf36governance.pdf>
- Besic, Milos, Nikola Djurovic, MA Nenead Koprivica, Aleksandar Pajevic, Veselin Pavicevic, Rajko Radevic (2007), *Democracy Index: Montenegro 2007*, Center for Democracy and Human Rights.  
[http://www.cedem.cg.yu/publications/files/DemocracyIndex\\_report2007.pdf](http://www.cedem.cg.yu/publications/files/DemocracyIndex_report2007.pdf)
- Bjuremalm, Helena (2005), “Methods of Analysing Power – A Workshop Report”, ASDI: División de Gobernabilidad Democrática, Introducción.  
<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=3485>
- Booth, David, Richard Crook, E., Gyimah-Boadi, Tony Killick, Robin Luckham, Nana Boateng (2005), “What are the Drivers of Change in Ghana?”, CDD/ODI Policy Brief, No. 1, 1-10.  
[http://www.odi.org.uk/PPPG/politics\\_and\\_governance/what\\_we\\_do/Developmental\\_state/drivers\\_of\\_change/GhanaDoC\\_ODI-CDD\\_Policy%20Brief\\_1.pdf](http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_governance/what_we_do/Developmental_state/drivers_of_change/GhanaDoC_ODI-CDD_Policy%20Brief_1.pdf)
- Bryan, Shari, Barrie Hofmann (2007). *Transparency and Accountability in Africa’s Extractive Industries: The Role of the Legislature*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, DC.  
[http://www.accessdemocracy.org/library/2191\\_extractive\\_080807.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/2191_extractive_080807.pdf)
- “Concept Paper and Agenda Annotations”, OCDE/CAD GOVNET Conferencia sobre Evaluación de Gobernabilidad y Ayuda Eficiente, 2008, 1-8.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/16/27/40266891.pdf>
- “Corruption and Governance Measurement Tools in Latin American Countries”, Transparencia Internacional, PNUD, 2006  
[http://www.transparency.org/content/download/8686/56295/file/TI2006\\_Corruption\\_Governance\\_Measurement\\_Tools\\_LA.pdf](http://www.transparency.org/content/download/8686/56295/file/TI2006_Corruption_Governance_Measurement_Tools_LA.pdf)
- “Democratic Governance Indicators: Assessing the State of Governance in Mongolia”, PNUD Mongolia, Ulán Bator, Mongolia, 2006.  
<http://www.undp.org/oslocentre/docs07/DGI-Mongolia.pdf>
- “Evaluation of UNDP’s Role in the PRSP Process: Vol. 1: Informe principal, PNUD, New York, NY, 2003.  
[http://www.jposc.dk/documents/evaluation\\_of\\_the\\_role\\_of\\_UNDP\\_in\\_the\\_PRSP\\_Process.pdf](http://www.jposc.dk/documents/evaluation_of_the_role_of_UNDP_in_the_PRSP_Process.pdf)
- Galtung, Fredrik (N.D.), “Corruption in Post-Conflict Reconstruction: Confronting the Vicious Cycle”, 1-10.  
[www.tiri.org](http://www.tiri.org)

“Glosario de términos estadísticos (en inglés)”, OCDE, 2007.  
<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>.

“Governance Assessments and the Paris Declaration: Opportunities for Inclusive Participation and National Ownership”, PNUD Centro de Gobernabilidad de Oslo / Chr. Michelsen Institute Seminar Report, Oslo, Noruega, 2007.  
<http://www.undp.org/oslocentre/docs07/BergenSeminar.pdf>

Grødeland, Åse B., Tatyana Y. Koshechkina, William L. Miller, *A Culture of Corruption? Coping with Government in Postcommunist Europe*, Central European University Press, Budapest, 2001.

Guterres, Francisco da Costa, Joao M. Saldanha, and Anacleto a Costa Riberio (2007). *Reconstruction National Integrity System Survey: East Timor*. Tiri.

Haller, Dieter, Cris Shore, editores (2005). *Corruption: Anthropological Perspectives*, London, Pluto Press.

Hechler, Hannes, Karen Hussmann (2008), “Anti-Corruption Policy Making in Practice: Implications for Implementing UNCAC”, U4 Brief, no. 1.  
<http://www.cmi.no/publications/file/?2915=anti-corruption-policy-making-in-practice>

Hyden, Goran (2007), “The Challenges of Making Governance Assessments Nationally Owned,” Seminario de Bergen sobre Evaluaciones de Gobernabilidad y la Declaración de París, Bergen, Noruega.

Johnston, Michael (1996), “The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption,” *International Social Science Journal*, 149: 321-335.  
<http://people.colgate.edu/mjohnston/MJ%20papers%2001/issj.pdf>

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay (2007), “Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 1-43.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/18/35/40041515.pdf>

Kaufmann, Daniel (2007), “Corruption: The Facts”, *Foreign Policy*, no. 107, 114-131.  
[http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/fp\\_summer97.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/fp_summer97.pdf)

*Mapping of Corruption and Governance Measurement Tools in Sub-Saharan Africa*, Transparencia Internacional, PNUD, 2007.  
[http://www.undp.org/oslocentre/docs08/mapping\\_corruption\\_africa.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs08/mapping_corruption_africa.pdf)

*Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender Sensitive Indicators*, PNUD, Oslo, Noruega, 2006.  
<http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Framework%20paper%20%20entire%20paper.pdf>

Nahem, Joachim, Matthew Sudders (2007), *Indicadores de Gobernabilidad: Guía del Usuario*: PNUD, segunda edición.  
[http://www.undp.org/oslocentre/docs07/undp\\_users\\_guide\\_online\\_version.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs07/undp_users_guide_online_version.pdf)

*National Anti-Corruption Strategy: Government of Sierra Leone*, National Anti-Corruption Strategy Secretariat, Freetown, Sierra Leona, 2005.  
<http://www.anticorruptionsl.org/pdf/acstrategy.pdf>

Nota Práctica, “Anti-Corruption, 2004”, PNUD.  
[http://www.undp.org/governance/docs/AC\\_PN\\_Spanish.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/AC_PN_Spanish.pdf)

Nota Práctica, “Supporting Country Led Governance Assessments”, PNUD, próxima publicación.

Rose, Richard, William Mishler (2007), Studies in Public Policy Number 432, “Explaining the Gap Between the Experience and Perception of Corruption”, Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, 1-28.

Rose-Ackerman, Susan (2007), U4 Brief, no. 5, “Measuring Private Sector Corruption”.

<http://www.cmi.no/publications/file/?2755=measuring-private-sector-corruption>

Søreide, Tina (2006), “Is it Wrong to Rank? A Critical Assessment of Corruption Indices”, Chr. Michelsen Institute, 1-13.

<http://www.cmi.no/publications/file/?2120=is-it-wrong-to-rank>

“Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption”, Banco Mundial, 2007.

<http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/governancefeedback/gacpaper-03212007.pdf>

U4 Glosario sobre corrupción

<http://www.u4.no/document/glossary.cfm#pettycorruption>

Wedel, Janine R. (2007), “The Corruption Conundrum: Bridging Perspectives Between East and West”, National Institute of Justice.

<http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/218356.pdf>

# Anexo B: Lista de control de los indicadores de selección

Guía para encontrar el indicador de corrupción más apropiado

1. ¿Sabe qué va a medir o tomar como punto de referencia?
  - ¿Ha evitado la “trampa de la designación” explorando los indicadores para entender las preguntas formuladas?
  - ¿Ha considerado que quizás las fuentes de datos existentes no son las más apropiadas para sus objetivos?
  - ¿Está dispuesto a invertir tiempo y recursos para realizar investigaciones per su cuenta si las fuentes de datos existentes no reflejan sus objetivos de forma apropiada?
  
2. ¿Está diseñando sus estrategias anticorrupción de una manera modesta y ascendente?
  - ¿Ha desglosado los conceptos generales que quiere investigar en temas más específicos que puedan medirse?
  
3. ¿Ha buscado datos procesables?
  - Las medidas de corrupción, ¿ofrecen información que le permita tomar decisiones políticas concretas y abordar un problema específico?
  - ¿Ha buscado indicadores desglosados eficaces para procesar datos sobre corrupción?
  
4. En la medida de lo posible, ¿ha combinado datos con evaluaciones cualitativas?
  - Además de las cifras, ¿ofrecen los indicadores información contextual que reflejen las características concretas sobre la situación de un país?

5. ¿Ha tenido en cuenta evaluaciones provenientes del ámbito local?

- La evaluación proveniente del ámbito local: ¿incluye conocimientos de los distintos agentes (entre ellos académicos locales, ONGs o políticos) que permitan un marco de discusión más participativo?

6. ¿Ha tenido en cuenta la necesidad de múltiples evaluaciones y la complementariedad?

- Debido a que la corrupción y la gobernabilidad son asuntos complejos, ¿está utilizando diversas fuentes de información para alcanzar una comprensión general, identificar posibles puntos de intervención y reducir la subjetividad derivada del uso de una única fuente de datos?

7. ¿Ha utilizado la herramienta de medición de manera responsable?

- ¿Sus análisis están respaldados por una metodología rigurosa?
- ¿Entiende completamente los datos sobre corrupción que está utilizando y las limitaciones existentes al vincular esta información con resultados de desarrollo a un nivel macro?

8. ¿La metodología utilizada para diseñar indicadores es transparente?

- ¿Si los datos subyacentes o las preguntas formuladas no se incluyen, ¿presta atención a fuentes más transparentes?

9. ¿Está utilizando indicadores pro pobres y sensibles al género?

- ¿Ha identificado los grupos de población que no se ven reflejados en los indicadores y evaluaciones actuales?
- ¿Ha utilizado fuentes de datos actuales para crear indicadores que se centran de manera explícita en los pobres, las mujeres y otros grupos marginados?
- ¿Se ha planteado el uso de encuestas de hogares para recabar información sobre las experiencias y las percepciones de los ciudadanos en materia de corrupción que pueda desglosarse en función de la renta, el género, la etnia o el área de residencia de los encuestados?

# Anexo C: Índices de corrupción

Tabla comentada con una selección de índices internacionales de corrupción

Índice / organización que lo publica: **ÍNDICE BERTELSMANN DE TRANSFORMACIÓN (IBT)**

Objeto de medición: Examina y evalúa si los países en vías de desarrollo y en transformación logran realizar cambios sociales hacia la democracia y la economía de mercado, y cómo los llevan a cabo. Los resultados de los procesos de transformación y de la gestión política se sintetizan en dos grupos de clasificaciones: el Índice de estatus y el Índice de gestión. Estos índices clasifican a los países según el estado de la democracia, la economía de mercado y la calidad de la gestión política.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Valores sustitutos.

*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos originales.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción interna. Expertos del país responden y revisan el cuestionario. El consejo del IBT finaliza el índice.

Ventajas: Los datos desglosados ayudan a establecer con exactitud las desventajas y lagunas de los mercados y de los gobiernos. El índice se elabora a partir de evaluaciones cualitativas de expertos.

Inconvenientes: Tiene en cuenta instituciones económicas, de manera que no solo refleja la calidad de los gobiernos.

Sitio web: [www.bertelsmann-transformation-index.de/](http://www.bertelsmann-transformation-index.de/)

Índice / organización que lo publica: **ÍNDICE DE FUENTES DE SOBORNO / TRANSPARENCIA INTERNACIONAL**

Objeto de medición: Clasifica los 30 países principales exportadores según la propensión de sus empresas al pago de sobornos cuando operan en el extranjero.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Datos originales, pago de sobornos.

*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos originales.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción interna y externa. En 2006, el índice se basó en las respuestas de 11.232 ejecutivos de 125 países, a quienes se les preguntó por el país de origen de las empresas más activas en su país.

Ventajas: Mide la probabilidad de las empresas a dispensar sobornos.

Inconvenientes: No identifica los problemas institucionales subyacentes que conducen al pago o a la exigencia del soborno.

Sitio web: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi)

Índice / organización que lo publica: **ENCUESTA SOBRE EL ENTORNO DE NEGOCIOS Y EL DESEMPEÑO EMPRESARIAL (BEEPS POR SUS SIGLAS EN INGLÉS) / BANCO EUROPEO DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO, BANCO MUNDIAL**

Objeto de medición: Analiza la facilidad para iniciar y llevar a cabo prácticas empresariales. Con tal fin, se investigan las siguientes áreas: problemas al hacer negocios, asuntos laborales, pagos extra oficiales y corrupción, delitos, reglamentos y burocracia administrativa, aduanas e impuestos, financiación de empresas, infraestructura para asuntos legales y judiciales.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Datos sustitutivos originales, corrupción en el sector empresarial, corrupción a pequeña escala, normativa empresarial.  
*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos originales.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción externa. Entre 200 y 600 empresas de cada país responden a preguntas sobre el entorno de negocios y su relación con el estado. Se obtienen datos cuantitativos y cualitativos.

Ventajas: Refleja la implementación de políticas gubernamentales en el sector empresarial.

Inconvenientes: Solo examina temas de reglamentación y legales del sector empresarial.

Sitio web: [info.worldbank.org/governance/beeps/](http://info.worldbank.org/governance/beeps/)

Índice / organización que lo publica: **ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN (IPC) / TRANSPARENCIA INTERNACIONAL**

Objeto de medición: Mide el nivel de corrupción en los países según la percepción de expertos. Se utilizan datos cuantitativos de 14 fuentes creadas por 12 organizaciones independientes. Todas las fuentes miden el alcance de la corrupción (frecuencia y cuantía de sobornos) en los sectores público y político y proporcionan una clasificación de países.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Percepción sobre el nivel de corrupción a pequeña escala, sobornos.  
*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos compuestos.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción interna y externa. Se utilizan fuentes de terceras organizaciones para producir un índice agregado.

Ventajas: Ofrece un conjunto global de fuentes primarias.

Inconvenientes: No se trata de una medición concreta sobre corrupción. No evalúa el marco y la calidad institucionales. No desglosa diferentes tipos de corrupción.

Sitio web: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

Índice / organización que lo publica: *EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y POLÍTICA DE PAÍS (CPIA POR SUS SIGLAS EN INGLÉS) / BANCO MUNDIAL*

Objeto de medición: Mide la calidad de los entornos institucional y político. Entre los criterios se incluyen: gestión macroeconómica, política fiscal, política de deuda pública, comercio, sector financiero, entorno reglamentario empresarial, igualdad de género, uso equitativo de los recursos públicos, creación de recursos humanos, protección social y trabajo, políticas públicas e instituciones, derechos de propiedad y gobernabilidad basada en reglas, calidad de la gestión presupuestaria y financiera, eficacia de la movilización de ingresos, calidad de la administración pública, rendición de cuentas transparente y corrupción en el sector público.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Valores sustitutos. Corrupción en los sectores financiero, comercial y público. Nivel de reglamentación. Calidad de la gestión fiscal.  
*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluación basada en las reglas.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos originales.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos objetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción externa. Los países se clasifican según 16 criterios agrupados en cuatro áreas: (a) gestión económica, (b) políticas estructurales, (c) políticas de integración social y de equidad y (d) gestión del sector público e instituciones.

Ventajas: Información detallada sobre cómo se vincula el presupuesto con las políticas públicas.

Inconvenientes: Evalúa solo las políticas y no sus resultados. No siempre está disponible públicamente.

Sitio web: [go.worldbank.org/7NMQ1P0W10](http://go.worldbank.org/7NMQ1P0W10)

Índice / organización que lo publica: *ÍNDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD / FORO ECONÓMICO MUNDIAL*

Objeto de medición: Evalúa la competitividad de los sectores institucional (derechos de propiedad), económico (estabilidad macroeconómica, mercado laboral) y social (sanidad y educación). Las fuentes de datos provienen de organizaciones internacionales y las Encuestas de Opinión para Ejecutivos que el FEM realiza cada año. Ofrece datos sobre una gran variedad de indicadores de competitividad.

Valores sustitutos.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Valores sustitutos.  
*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos compuestos.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos objetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción externa.

Ventajas: Facilidad para detectar qué sector y qué temas son los más problemáticos. Se realiza anualmente.

Inconvenientes: La mayor parte del índice solo mide la competitividad económica y del mercado.

Sitio web: [www.gcr.weforum.org](http://www.gcr.weforum.org)

Índice / organización que lo publica: **BARÓMETRO GLOBAL DE CORRUPCIÓN / TRANSPARENCIA INTERNACIONAL**

Objeto de medición: Evalúa las percepciones y la experiencia del público con la corrupción. En 2007, se preguntó a los ciudadanos qué sectores públicos, en su opinión, eran los más corruptos, qué niveles de corrupción se alcanzarían en el futuro y qué estaba haciendo el gobierno para luchar contra la corrupción. Asimismo, el Barómetro indaga en la experiencia de las personas con el pago de sobornos: presenta información sobre la frecuencia con la que los proveedores de servicios públicos sobornan a los ciudadanos.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Percepciones, experiencia con la corrupción y pago de sobornos.

*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos originales. Encuesta realizada por terceros.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción interna. Transparencia Internacional elabora la encuesta del Barómetro, la cual se lleva a cabo por prestigiosas organizaciones de sondeos.

Ventajas: Mide las percepciones de los ciudadanos y las experiencias en el pago de sobornos en diferentes instituciones públicas. Mide la experiencia con la corrupción.

Inconvenientes: El soborno es solo una de las varias formas de corrupción, las cuales no figuran en el Barómetro. Evalúa percepciones de corrupción que no tienen por qué indicar el nivel real de corrupción. No evalúa la calidad y el marco institucional.

Sitio web: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb)

Índice / organización que lo publica: **ÍNDICE DE INTEGRIDAD GLOBAL / INTEGRIDAD GLOBAL**

Objeto de medición: Evalúa la existencia, la eficacia y el acceso de los ciudadanos a mecanismos clave de anticorrupción en el ámbito nacional. No mide la corrupción en sí misma, ni la percepción sobre ella. Tampoco mide resultados de gobernabilidad (por ejemplo, estadísticas sobre la prestación de un servicio, los delitos o el desarrollo socio-económico). En cambio, este índice es un punto de entrada para entender las salvaguardas de buen gobierno y anticorrupción de un país que deberían impedir, disuadir o castigar la corrupción perfectamente.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Valores sustitutivos.

*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en normas y sus resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos originales.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos objetivos y subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción interna. La evaluación está diseñada por Integridad Global; se completa y revisa por expertos de los países.

Ventajas: El índice presenta datos desglosados, lo que permite comparar qué sectores estatales (por ejemplo, justicia o contrataciones públicas), sociales (medios de comunicación, sociedad civil, etc.) o instituciones económicas (aduanas, administración tributaria, etc.) están peor preparados en relación con los demás para prevenir la corrupción. De esta manera, se abre la puerta al diálogo político y a las reformas. El Índice se publica anualmente. Los expertos regionales llevan a cabo una revisión independiente. Combina datos cuantitativos con información cualitativa.

Inconvenientes: No es específico de sectores, no posee una cobertura global, se centra más en los organismos públicos que en las instituciones privadas.

Sitio web: [report.globalintegrity.org](http://report.globalintegrity.org)

Índice / organización que lo publica: **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD EN EL ÁMBITO MUNDIAL / BANCO MUNDIAL**

Objeto de medición: Evalúa la voz y la rendición de cuentas, la estabilidad política, la efectividad gubernamental, la calidad regulatoria, el estado de derecho y el control de la corrupción.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Valores sustitutos. Corrupción en los sectores público y privado. Capacidad de los ciudadanos para exigir cuentas al gobierno. Capacidad del gobierno para imponer leyes y acatar las reglas sociales.

*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en normas y sus resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos compuestos.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos objetivos y subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción externa. Los datos originales provienen de organizaciones externas. Los indicadores agregados combinan las opiniones de un elevado número de empresas, ciudadanos y expertos encuestados, de países industrializados y en vías de desarrollo. Están agrupados en seis dimensiones de gobernabilidad.

Ventajas: Los indicadores incluyen cinco variables institucionales relevantes. Se realizan anualmente.

Inconvenientes: No permite el desglose por género y situación de pobreza. Las definiciones de los seis indicadores primarios son confusas.

Sitio web: [info.worldbank.org/governance/wgi2007](http://info.worldbank.org/governance/wgi2007)

Índice / organización que lo publica: **ÍNDICE DE LIBERTAD ECONÓMICA / FUNDACIÓN HERITAGE Y WALL STREET JOURNAL**

Objeto de medición: Promedio de diez tipos de libertades. Éstos son: libertad comercial, empresarial, fiscal, monetaria, laboral, de inversión, financiera, libertad frente a la corrupción, derechos de propiedad y tamaño del sector estatal. El índice está basado en el IPC y en evaluaciones del Departamento de Comercio de los EE.UU., del Economist Intelligence Unit y de las oficinas de representantes comerciales de los EE.UU.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Percepciones. Corrupción en el entorno empresarial, incluidos los niveles de corrupción gubernamental, legal, judicial y administrativa.

*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos compuestos.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción externa. Los datos originales son recopilados por terceros.

Ventajas: Datos desglosados que permiten a los usuarios ubicar con exactitud los sectores con problemas.

Inconvenientes: Las áreas “derecho de propiedad” y “corrupción” no aparecen desglosadas, de manera que no se pueden detectar lagunas en las estructuras políticas.

Sitio web: [www.heritage.org/Index](http://www.heritage.org/Index)

Índice / organización que lo publica: **GUÍA INTERNACIONAL DE RIESGO DE PAÍS (ICRG POR SUS SIGLAS EN INGLÉS) / POLITICAL RISK SERVICES GROUP**

Objeto de medición: Mide riesgos políticos, económicos y financieros. El riesgo político se basa en: la estabilidad del gobierno, las condiciones socio-económicas, el perfil de inversión, la existencia de conflictos internos, la existencia de conflictos externos, corrupción, la presencia militar en la política, tensiones religiosas, ley y orden, tensiones entre etnias, rendición de cuentas democrática y la calidad de la burocracia.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Original. Corrupción en el sector público (es decir, instituciones del estado) y en el privado (por ejemplo, en el sector empresarial). Incluye las siguientes clases de corrupción: pago de sobornos, patrocinio, nepotismo, financiación secreta de partidos políticos y conflicto de intereses.

*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos compuestos.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción externa. Las clasificaciones del ICRG se crean agregando puntuaciones cualitativas y cuantitativas de subtemas (por ejemplo, déficit presupuestario, corrupción o tensiones étnicas, en una escala de 1 a 5) para conseguir puntuaciones generales sobre los riesgos político, económico y financiero.

Ventajas: Evaluación cuantitativa y cualitativa. Se actualiza cada mes. Cada riesgo se desglosa en diferentes factores (es decir, la corrupción es un factor de riesgo político).

Inconvenientes: La clasificación numérica no explica las dificultades específicas de las instituciones políticas y económicas que pueden propiciar un aumento del riesgo. La evaluación de riesgo político se basa en análisis subjetivos de la información que llevan a cabo los expertos.

Sitio web: [www.countryrisk.com/reviews/archives/000029.html](http://www.countryrisk.com/reviews/archives/000029.html)

Índice / organización que lo publica: **ÍNDICE IBRAHIM DE GOBERNABILIDAD AFRICANO / FUNDACIÓN MO IBRAHIM**

Objeto de medición: Mide la calidad del buen gobierno en seis categorías. Éstas son: protección y seguridad, estado de derecho, transparencia y corrupción, desarrollo humano, participación y derechos humanos, desarrollo económico sostenible.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Percepciones, valores sustitutivos, corrupción en el sector público. Basado en el IPC, la independencia judicial, la eficiencia en las cortes, la leyes sobre contratos y lo derechos de propiedad.

*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en reglas y sus resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos compuestos.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos objetivos y subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción externa. La mayoría de los datos (estadísticas nacionales y encuestas) se recopilan de fuentes secundarias y terceros.

Ventajas: Cubre los 48 países del África Subsahariana. Global. Evalúa todos los componentes de gobernabilidad, no solo la corrupción. Los indicadores son más específicos y orientados, desglosados en varias subcategorías.

Inconvenientes: Algunos grupos de datos no son actuales o presentan lagunas. La mayoría de los datos provienen de otras fuentes como el IPC o el Economist Intelligence Unit.

Sitio web: [www.moibrahimfoundation.org/index](http://www.moibrahimfoundation.org/index)

Índice / organización que lo publica: **ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO / CENTRO DE PRIORIDADES PRESUPUESTARIAS Y DE POLÍTICA PÚBLICA**

Objeto de medición: Datos cualitativos y cuantitativos sobre la disponibilidad pública de información presupuestaria. El índice evalúa la cantidad de información que se ofrece a los ciudadanos en siete documentos clave sobre los presupuestos generales que los gobiernos deberían publicar. Éstos son: documento preliminar, propuesta del Ejecutivo, presupuesto ciudadano, informes emitidos durante el año, informe de medio año, informe de fin de año e informe de la auditoría. El cuestionario es rellenado por expertos y revisado por investigadores homólogos.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Valores sustitutos. La disponibilidad de los documentos presupuestarios permite una mayor vigilancia, transparencia y rendición de cuentas.  
*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos originales.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción interna y externa.

Ventajas: Fuente útil para los asesores políticos de reformas presupuestarias.

Inconvenientes: Cobertura limitada.

Sitio web: [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org)

Índice / organización que lo publica: **GASTO PÚBLICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS FINANCIERAS (PEFA POR SUS SIGLAS EN INGLÉS) / BANCO MUNDIAL, COMISIÓN EUROPEA, DFID**

Objeto de medición: El marco de referencia para la medición del desempeño (PFM por sus siglas en inglés) de PEFA incorpora un informe de desempeño y un set de indicadores de alto nivel que utilizan las referencias para rastrear el gasto público de los países pobres altamente endeudados (PPAE), el Código de Transparencia Fiscal del FMI y otros estándares internacionales.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: La herramienta evalúa el desempeño presupuestario, la transparencia en el proceso de creación del presupuesto, los informes de auditoría y otras prácticas relacionadas con los presupuestos generales.  
*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos compuestos.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos objetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción interna y externa.

Ventajas: Los datos desglosados permiten al usuario determinar qué área del proceso presupuestario está mejorando o empeorando.

Inconvenientes: No mide el marco legal o las capacidades del gobierno que influyen en el desempeño. Cada indicador recibe una puntuación alfabética, lo cual es complejo: comprender el significado de cada puntuación requiere tiempo. También es difícil realizar comparaciones entre países.

Sitio web: [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

Índice / organización que lo publica: **BARÓMETROS REGIONALES (ÁFRICA, ASIA, LATINOAMÉRICA Y EUROPA) / CONSORCIO GLOBAL DEL BARÓMETRO**

Objeto de medición: Las encuestas del Eurobarómetro indagan en la opinión de los ciudadanos de la Unión Europea sobre temas como la ampliación de la UE, la situación social, la salud, la cultura, las tecnologías de la información, el medio ambiente, el euro o la defensa. El Barómetro de Asia Oriental informa sobre el respaldo a la democracia y a las reformas democráticas en los países donde se realiza, el nivel de participación política (incluida la participación electoral) y la confianza en las instituciones políticas. El Afrobarómetro consiste en una serie de encuestas sobre la situación social, política y económica en África. El Latinobarómetro indaga en la opinión y la postura de los ciudadanos frente a la economía y el comercio internacional, los acuerdos comerciales y de integración, la democracia política y las instituciones sociales y políticas, la distribución de la riqueza, la cultura cívica, el capital y la participación social, el medio ambiente, el género y la discriminación, las instituciones y la corrupción.

Dimensión conceptual de (anti)corrupción: Valores sustitutivos, democracia y participación política.

*Input* (basado en las reglas) vs. *output* (basado en resultados): Evaluaciones basadas en resultados.

Datos compuestos vs. datos originales: Datos originales.

Datos objetivos vs. datos subjetivos: Datos subjetivos.

Producción interna vs. producción externa: Producción interna.

Ventajas: Es apropiado para realizar comparaciones entre los países de la región.

Inconvenientes: La opinión pública no refleja en su totalidad la calidad real de la gobernabilidad. No se evalúa el marco y la calidad institucional.

Sitio web: [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org), [www.asianbarometer.org](http://www.asianbarometer.org), [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org), [ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)

# Anexo D: Herramientas nacionales

Tabla comentada con una selección de herramientas nacionales para medir la corrupción

## INFORME DEL CIUDADANO

**Propósito:** “Herramienta simple pero efectiva para proveer a los organismos públicos de información sobre lo que piensan los usuarios acerca de los servicios públicos”. El Informe del Ciudadano (Citizen Report Card, CRC) aborda temas como el acceso a los servicios, la calidad y la confianza, la transparencia en la prestación del servicio (como la revelación de normas sobre la calidad del servicio), los costes que incurren en la prestación del servicio, incluidos los “costes ocultos” como el pago de sobornos o los recursos privados para compensar una mala prestación de servicio. Los organismos anticorrupción pueden utilizar el CRC para detectar áreas propensas a casos de corrupción y adoptar medidas.

**Tipo de datos:** Datos basados en la experiencia y en la percepción, normalmente recopilados mediante encuestas de hogares, o encuestas a ciudadanos, instituciones o grupos.

Los resultados (de los diferentes servicios como sanidad, educación o policía) se expresan de la siguiente manera: “porcentaje de usuarios que tropiezan con la corrupción, “el pago medio de sobornos”, “porcentaje de usuarios satisfechos con el comportamiento de los funcionarios”, etc.

**Metodología:** Generalmente, una ong local destacada toma la iniciativa de llevar a cabo un CRC. También puede ser dirigido por un consorcio independiente formado por miembros del gobierno, la sociedad civil, académicos y los medios de comunicación. Es importante asegurar la aceptación de los proveedores de servicio de los organismos públicos.

Se organiza un grupo principal de discusión en el que participan tanto los proveedores de servicio como los usuarios para identificar los servicios (uno o varios) y aspectos de la prestación del servicio que deberán incluirse en el CRC: disponibilidad, acceso, calidad, incidencia y resolución de problemas y quejas, interacción con los trabajadores, corrupción.

Se recomienda dividir el cuestionario en varios módulos que serán planteados a diferentes miembros del hogar. Los datos se recopilan a partir de una muestra aleatoria y representativa de encuestados. Los encuestados suelen dar información sobre aspectos de los servicios gubernamentales según una escala numérica (por ejemplo, de 1 a 7).

El proceso debe llevarse a cabo con regularidad. Los resultados deben difundirse a través de los medios de comunicación. Deberán organizarse reuniones de seguimiento entre ciudadanos y proveedores de servicio, de manera que se establezca un diálogo sobre las pruebas que arrojan las encuestas para identificar vías que mejoren el rendimiento de los proveedores de servicio.

**Ejemplo de indicador:** CRC sobre el sistema de pago de los servicios de agua potable:

*¿La información que recibe en el ayuntamiento sobre dónde dirigirse para efectuar el pago es clara? ¿La información sobre cómo pagar es clara? ¿La información sobre quién debe recibir el pago es clara? ¿La información sobre dónde dirigirse para averiguar el estado de cuentas es clara? ¿Se emiten facturas oficiales como comprobantes de pago? ¿Cuánto tarda en realizar la transacción del pago? Por lo general, ¿está satisfecho con el sistema de pago?*

**Aspectos pro pobres y sensibles al género:** Los resultados suelen desglosarse en las categorías “personas pobres”, “personas no pobres” y según el género. De esta manera, se pone de manifiesto las desigualdades en el grado de acceso y en la calidad del servicio ofrecido a las personas más pobres y a los grupos marginados de la comunidad (por ejemplo, hogares medios y personas que viven en los barrios pobres).

Sitio web: [www.pacindia.org](http://www.pacindia.org)

## MÓDULO DE GOBERNABILIDAD DIAL ADJUNTO A LAS ENCUESTAS DE HOGARES

Propósito: “Explotar el potencial de las encuestas de hogares llevadas a cabo por las oficinas nacionales de estadística como herramientas para construir y supervisar indicadores de gobernabilidad y anticorrupción en los países en vías de desarrollo.”

Si se incluye un módulo de gobernabilidad adjunto a la encuesta oficial de hogares, la oficina nacional de estadística puede llevar a cabo la encuesta sobre gobernabilidad de manera regular. Así, los responsables políticos pueden tener acceso a información actual sobre gobernabilidad, realizada de forma fidedigna, que más adelante pueden aplicar en las políticas públicas.

La ventaja de este enfoque es la recopilación de datos objetivos sobre la situación de los hogares (que provienen de la parte socio-económica de la encuesta, por ejemplo, niveles de renta o de consumo), además de datos subjetivos basados en las percepciones y evaluaciones de los encuestados (sus opiniones sobre el funcionamiento de las instituciones, el alcance de la corrupción a pequeña escala, la vitalidad de la participación social y política, etc.). Así, es posible un desglose más fácil de los indicadores de gobernabilidad según pobreza, género, pertenencia a etnia, nivel de formación, etc.

Tipo de datos: El módulo de gobernabilidad recaba datos basados en la experiencia y en la percepción. Se centra en el funcionamiento y la eficacia de las instituciones públicas, ya que mide la confianza pública en esas instituciones y detecta las fuentes principales del mal funcionamiento, prestando especial atención a la corrupción y al absentismo de los funcionarios. Los indicadores utilizados para estos dos puntos son subjetivos (por ejemplo, percepción de corrupción) y objetivos (incidencia real de corrupción a pequeña escala, tipo de transacciones y servicios afectados, así como cantidad real abonada) Las preguntas sobre corrupción incluyen formas “socialmente aceptadas” de corrupción o formas impuestas por las clases altas. Además de evaluar la cantidad abonada, se pregunta por el grado de oposición social a la corrupción (oposición a realizar los pagos), la presentación de quejas a las autoridades si los encuestados se topan con la corrupción y las razones por las que no dan parte de ella (por ejemplo, miedo a represalias, pasividad de las autoridades, falta de información sobre cómo y dónde presentar una queja, etc.).

Metodología: El módulo de gobernabilidad debe elaborarse teniendo en cuenta el contexto local y los núcleos de interés (puede utilizarse como referencia los módulos existentes desarrollados con el apoyo de DIAL en 12 países de África y Latinoamérica).

La recopilación de datos de gobernabilidad mediante encuestas de hogares presenta la ventaja clave de que el coste marginal es bajo si la encuesta ya ha sido planificada por la oficina nacional de estadística. De este modo, se facilita además la sostenibilidad del ejercicio. Otras ventajas son la representatividad de la información recopilada, lo que permite cuantificar fácilmente el fenómeno de la gobernabilidad, así como la capacidad de comparar indicadores en el tiempo y medir el progreso de manera sistemática, ya que las encuestas de hogares se realizan en intervalos regulares de tiempo.

Ejemplo de indicador: Para evaluar la aceptación pública de varias medidas que mejoren la eficacia de la administración: *¿Cree que las siguientes medidas podrían mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos?*

1. Salarios en función del rendimiento
2. Sanciones (por ejemplo, despido a funcionarios por su mala conducta)
3. Fomentar la descentralización

Aspectos pro pobres y sensibles al género: Los resultados de la encuesta se desglosan fácilmente en las categorías rural / urbano, pobre / no pobre, hombre / mujer o distintos grupos étnicos, para emprender reformas de gobernabilidad y lucha contra la corrupción más enfocadas.

Sitio web: [www.dial.prd.fr](http://www.dial.prd.fr)

## INFORME DE GLOBAL INTEGRITY

Propósito: “Medir la existencia (en la legislación), la eficacia (en la práctica) y el acceso de los ciudadanos a mecanismos clave de buen gobierno y anticorrupción en un país determinado que deberían prevenir, disuadir o castigar la corrupción.”

El marco de Global Integrity no mide la corrupción. En lugar de intentar medir el “cáncer” de la corrupción, se evalúa la calidad del “tratamiento” aplicado para combatirla: mecanismos de buen gobierno y anticorrupción.

Tipo de datos: Indicadores muy específicos (más de 300) basados en hechos y apoyados por pruebas objetivas (leyes, documentos políticos oficiales, artículos de periódico, datos administrativos, informes independientes, fuentes académicas, etc.)

Metodología: Investigación original sobre el terreno realizada por expertos del país (ong locales destacadas, universidades o institutos de investigación) respaldada de manera homóloga por comentarios y referencias. Cada evaluación de país que aparece en el Informe de Integridad Global contiene dos elementos fundamentales: un informe cualitativo en forma de libro de notas y una tarjeta con las puntuaciones cuantitativas de los indicadores de integridad. Los datos de esta tarjeta se agregan para producir el Índice de Integridad Global.

La tarjeta de puntuaciones de los índices de integridad evalúa la existencia, la eficacia y el acceso de los ciudadanos a mecanismos clave de gobernabilidad y anticorrupción mediante más de 300 indicadores procesables. Analiza temas como la transparencia en los procesos de contrataciones públicas, la libertad de los medios de comunicación, los requisitos para la revelación de activos y la regulación de los conflictos de interés. Las tarjetas de puntuación tienen en cuenta las medidas legales y la realidad de sus aplicaciones prácticas en cada país. Un investigador del país otorga la puntuación, la cual es revisada de manera neutral y objetiva por un panel de investigadores locales y externos. Asimismo, las notas son redactadas por periodistas de los países y revisados por el mismo panel.

Ejemplo de indicador: Para evaluar las medidas de protección de los denunciantes (Categoría 4: administración y servicio público):

1. *¿Existe un mecanismo interno recogido en la ley que permita a los funcionarios informar sobre casos de corrupción (por ejemplo, línea de teléfono abierta, dirección de correo electrónico u oficina local)?*

2. *En la práctica, ¿el mecanismo interno (línea de teléfono abierta, dirección de correo electrónico u oficina local) por el que los funcionarios pueden informar de un caso de corrupción es efectivo?*

*En la práctica, el mecanismo interno para informar sobre corrupción en el servicio público cuenta con un equipo de profesionales que trabaja a jornada completa.*

*En la práctica, el mecanismo interno para informar sobre corrupción en el servicio público recibe fondos con regularidad.*

*En la práctica, el mecanismo interno para informar sobre corrupción en el servicio público reacciona a las quejas en un periodo razonable de tiempo.*

*En la práctica, el mecanismo interno para informar sobre corrupción en el servicio público inicia investigaciones si es necesario.*

Aspectos pro pobres y sensibles al género: El comentario cualitativo de las notas da contexto a las puntuaciones. Con frecuencia, resalta el impacto desproporcionado sobre los grupos marginados. Algunos indicadores reflejan asuntos relacionados con la pobreza y el género; otros se adaptan fácilmente para analizar los desafíos específicos a los que se enfrentan los grupos marginados en un país determinado. Por ejemplo (categoría 6: imperio de la ley):

*En la práctica, los ciudadanos con ingresos anuales medios pueden asumir los costes de un proceso judicial.*

*En la práctica, un comerciante medio puede asumir los costes de un proceso judicial.*

*En la práctica, todos los ciudadanos tienen acceso a los tribunales, con independencia de su ubicación geográfica.*

Sitio web: [report.globalintegrity.org](http://report.globalintegrity.org)

## MARCO DE EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO ABIERTO

**Propósito:** “Dotar a ciudadanos, legisladores y sociedad civil de información completa y práctica para medir el compromiso de los gobiernos con la transparencia y la rendición de cuentas.” Provistos de esta información, los agentes nacionales pueden identificar reformas presupuestarias con sentido para combatir la corrupción.

**Tipo de datos:** Opiniones de expertos independientes y no gubernamentales sobre la transparencia de los presupuestos. La mayoría de las preguntas formuladas indagan sobre lo que ocurre en la práctica y no en los requisitos de la ley. Las preguntas se han articulado de manera que puedan captar fácilmente fenómenos observables. Los investigadores y evaluadores homólogos que completan el cuestionario deben fundamentar sus respuestas, por ejemplo, referirse a un documento presupuestario, ley, declaración pública de un funcionario de gobierno o entrevista personal con un funcionario de gobierno.

**Metodología:** El cuestionario contiene 122 preguntas. 91 preguntas se refieren al acceso público de la información presupuestaria. El resto trata temas sobre la rendición de cuentas de los presupuestos, entre ellos, la capacidad de las instituciones claves de gobierno de exigir rendición de cuentas al Ejecutivo.

Los criterios utilizados para evaluar qué información debe estar disponible para el público y en cuánto tiempo debe publicarse están recogidos en el Código de Buenas Prácticas en la Transparencia Presupuestaria del FMI así como en la Declaración de Lima de Directrices sobre Reglas de Auditoría emitida por la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría de las Naciones Unidas (INTOSAI por sus siglas en inglés).

El cuestionario de Presupuesto Abierto tiene tres secciones

### 1. Disponibilidad de los documentos presupuestarios

- Año presupuestario de los documentos utilizados para completar el cuestionario
- Enlaces de Internet a los documentos presupuestarios clave
- Distribución de los documentos relacionados con la propuesta del Ejecutivo
- Distribución del presupuesto aprobado y otros informes

### 2. La propuesta de presupuesto del Ejecutivo

- Estimaciones para el año presupuestario y años subsiguientes
- Estimaciones de los años anteriores al año presupuestario
- Exhaustividad
- La narrativa presupuestaria y la evaluación del desempeño
- Información adicional importante para el análisis y la supervisión del presupuesto

### 3. El proceso presupuestario

- Formulación del presupuesto por parte del Ejecutivo
- Aprobación del presupuesto por parte del Legislativo
- Ejercicio del presupuesto por parte del Ejecutivo
- Informe de fin de año del Ejecutivo y del Órgano Supremo de Auditoría

**Ejemplo de indicador:** De la sección “Aprobación del presupuesto por parte del Legislativo”:  
*¿El Ejecutivo presenta más detalles u ofrece una mejor explicación de la propuesta presupuestaria si los miembros del Legislativo (incluidos los de los partidos minoritarios) así lo solicitan?*

De la sección “Formulación del presupuesto por parte del Ejecutivo”:  
*¿El Ejecutivo publica un calendario sobre el proceso de preparación del presupuesto?*

**Aspectos pro pobres y sensibles al género:** Los indicadores están basados en informaciones objetivas; evalúan las políticas, las prácticas y la legislación de un país. Por ello, no pueden desglosarse en función del género o la renta. Por lo tanto, estos indicadores no cubren temas relativos a los pobres o a las mujeres.

**Sitio web:** [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org)

## ENCUESTAS DIAGNÓSTICO DE ANTICORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD DEL BANCO MUNDIAL (GAC por sus siglas en inglés)

Propósito: “Ofrecer datos en profundidad sobre un país para diseñar estrategias nacionales anticorrupción mediante un enfoque participativo que incluya el gobierno nacional, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.”

Las encuestas de diagnóstico GAC son de tres tipos:

1. Encuestas a los usuarios de servicios públicos / encuestas de hogares
2. Encuestas a empresarios
3. Encuestas a funcionarios

Tipo de datos: Las encuestas GAC recaban datos basados en la experiencia.

Metodología: Las encuestas GAC se diseñan en función de la realidad y las prioridades de un país. Se lleva a cabo un proceso participativo, en el que tienen cabida multitud de agentes, con el fin de elaborar y revisar encuestas acordes con los problemas legales e institucionales de un país. A continuación, una institución independiente y local realiza y procesa los cuestionarios. La información recopilada en las tres encuestas debe tratarse de una manera estrictamente confidencial.

La encuesta de usuarios de servicios públicos se realiza para averiguar qué piensan los ciudadanos sobre los servicios públicos y el nivel de servicio que reciben cuando realizan procedimientos obligatorios. También se pregunta por los sistemas judicial y educativo, así como la adecuación de los mecanismos para denunciar la corrupción. Además, se recopilan las sugerencias de los encuestados para combatir la corrupción.

La encuesta a empresarios se realiza para comprender mejor las razones que impiden o limitan el desarrollo empresarial de un país. Se pregunta por la frecuencia del pago de sobornos, quiénes los reciben y por qué, la transparencia en los requisitos empresariales, sobre leyes y políticas, los factores que impiden el funcionamiento eficaz del sistema judicial, los costes en cuanto a tiempo y dinero que ocasiona la burocracia, los procesos de concurso público, etc.

La encuesta a los funcionarios públicos tiene por objetivo identificar las prácticas desarrolladas en las instituciones relativas a la distribución de los servicios públicos. Se pregunta por la calidad y la implementación de políticas y regulaciones de gestión de personal, administración presupuestaria, funcionamiento de la prestación de servicios, gestión de la información, etc.

Ejemplo de indicador: De la encuesta de usuarios de servicios públicos  
*En una escala de 1 a 7: ¿Cuánto influyen las siguientes razones en su decisión de no denunciar un caso de corrupción?*

1. No sabría dónde denunciar.
2. No podría demostrar nada.
3. La denuncia no tendría sentido porque los responsables no serían perseguidos.
4. Los que denuncian sólo quieren crear más problemas.
5. Los que denuncian son los que más sufren al final.
6. Todo el mundo está al corriente de estos casos y nadie denuncia.
7. La corrupción es tan trivial y escasa que no merece la pena denunciar.
8. No habría recibido protección frente a posibles represalias.
9. No quería traicionar a nadie.

Aspectos pro pobres y sensibles al género: Es posible desglosar los resultados de la encuesta de usuarios de servicios públicos según los datos personales recabados (por ejemplo, renta, ciudadanía, etc.).

Sitio web: [www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/diagnostics.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/diagnostics.html)





Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, PNUD  
Centro de Gobernabilidad de Oslo  
Borgatta 2B  
N-0650 Oslo, Noruega

[www.undp.org/oslocentre](http://www.undp.org/oslocentre)