

Sobre las mediciones de corrupción y su relación con el desarrollo y el bienestar en América Latina

Carlos Enrique Hernaíz, Mg.
FaCES/ Universidad Central de Venezuela,
Caracas, Venezuela.

Mauricio Phélan, Ph. D.
FaCES/ Universidad Central de Venezuela,
Caracas, Venezuela.

Jonathan E. Camacho, B. A.
IIES/FaCES/ Universidad Central de Venezuela,
Caracas, Venezuela.

RESUMEN

Este trabajo busca identificar, analizar y comparar las mediciones de la corrupción y su conexión con el bienestar en América Latina. Se revisan los diversos indicadores existentes acerca de la corrupción y seguidamente se analiza la metodología para la recolección de los datos, la elaboración y la periodicidad de los índices. Se establecen correlaciones entre las mediciones de la corrupción, el desarrollo humano y el bienestar. En conclusión, se indica que a pesar de un incremento de las mediciones de la corrupción en América Latina, no se ha logrado una cobertura total y existen inconsistencias entre estos índices. En general, el estudio de la corrupción está basado en apreciaciones subjetivas debido a la dificultad para obtener datos empíricos confiables. En otras palabras, se necesita contar con información oportuna, confiable, accesible y transparente sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas para poder medir adecuadamente este fenómeno.

PALABRAS CLAVE: Corrupción, desarrollo, bienestar, América Latina.

CORRESPONDENCIA A LOS AUTORES

carloshernaiz@gmail.com
mauphelan@gmail.com
camacho.jonathan.e@gmail.com

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Recibido: 15.08.2014

Aceptado: 28.08.2014

• Para citar este artículo

• To cite this article

• Para citar este artículo:

Hernaíz, C. E., Phélan, M., & Camacho, J. (2014).
Sobre las mediciones de corrupción
y su relación con el desarrollo
y el bienestar en América Latina,
Paradigmas, 6, 131-177.

Este artículo fue presentado como ponencia
en el IV Encuentro Latinoamericano de
Metodología de las Ciencias Sociales, celebrado
en Heredia, Costa Rica, en agosto de 2014.

Este es un artículo de acceso abierto distribuido
bajo los términos de la licencia de Creative
Commons 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>),
la cual permite su uso, distribución
y reproducción de forma libre siempre y cuando
el o los autores reciban el respectivo crédito.



Measuring corruption and its relationship with development and wellbeing in Latin America

Sobre as medições de corrupção e sua relação com o desenvolvimento e o bem-estar na América Latina

ABSTRACT

This paper seeks to identify, analyze and compare systems for measuring corruption and its association with wellbeing in Latin America. It will review the existing indicators on corruption and analyze the methodology for collecting data, and the production and frequency of indexes. It will establish correlations between measurements of corruption, human development and wellbeing. The paper concludes that, despite an increase in the number of measurements of corruption in Latin America, coverage is not complete and there are inconsistencies among the different indexes. In general terms, given the difficulty of obtaining reliable empirical data, the study of corruption tends to be based on subjective judgments. In other words, it is necessary to have access to timely, reliable, accessible and transparent information about the functioning of public and private institutions in order to adequately measure this phenomenon.

KEYWORDS: Corruption, development, wellbeing, Latin America.

RESUMO

Este trabalho busca identificar, analisar e comparar as medições da corrupção e sua conexão com o bem-estar na América Latina. São revisados os diversos indicadores existentes acerca da corrupção e seguidamente é analisada a metodologia para a coleta dos dados, a elaboração e a periodicidade dos índices. São estabelecidas correlações entre as medições da corrupção, o desenvolvimento humano e o bem-estar. Em conclusão, é indicado que apesar de um aumento das medições da corrupção na América Latina, não se consegue uma cobertura total e existem inconsistências entre estes índices. Em geral, o estudo da corrupção está baseado em apreciações subjetivas devido à dificuldade para obter dados empíricos confiáveis. Em outras palavras, se necessita contar com informação oportuna, confiável, acessível e transparente sobre o funcionamento das instituições públicas e privadas para poder medir adequadamente este fenômeno.

KEYWORDS: corrupção, desenvolvimento, bem-estar, América Latina.

Introducción

Desde los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial el desarrollo se asumió como sinónimo de crecimiento económico y su medición se realizó mediante el producto nacional bruto (PNB) y el producto interno bruto (PIB). Sin embargo, dadas sus limitaciones desde el surgimiento del PNB/PIB como indicador hegemónico, comenzaron a emerger mediciones que fueron consideradas como alternativas. Desde las primeras aproximaciones de construcción de índices alternativos las dimensiones predominantes han estado asociadas a dominios o derechos sociales y económicos, con una perspectiva fundamentalmente unidimensional. Desde entonces ha sido desarrollado un conjunto de índices orientados a presentar una visión alternativa al desarrollo, entendido solo como crecimiento económico. Uno de los índices alternativos que ha logrado ocupar un puesto protagónico a escala internacional y local como brújula del bienestar, ha sido el caso del índice de desarrollo humano (IDH), fundado sobre las ideas de Amartya Sen y Mahbub ul Haq y auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Junto al IDH, otros índices similares también han hecho énfasis en dimensiones sociales, económicas y, en algunos casos, ambientales.

Nuevos estudios con enfoques multidimensionales destacan la necesidad de observar y, de ser posible, medir el desarrollo. En este orden

es representativo el estudio realizado por la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y Progreso Social (CMPEPS, por su sigla en francés),¹ que recomienda de manera explícita enfocar la noción de bienestar como pluridimensional, proponiendo para ello siete dimensiones basadas en investigaciones existentes, así como tomadas de numerosas iniciativas desarrolladas a nivel mundial (Stiglitz, Sen & Fitoussi, 2008).

El informe CMPEPS marca un hito en las mediciones del desarrollo en el ámbito internacional, pues a partir de sus recomendaciones el desarrollo —o bienestar o progreso social— se comienza a definir desde un enfoque multidimensional, intentando además abarcar dominios objetivos y subjetivos de la vida social. En el

mismo tenor y de manera paralela, la *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI), de la Universidad de Oxford, está igualmente abocada al estudio de lo que se han denominado las dimensiones faltantes del desarrollo y la pobreza.² De igual forma, en varios países de América Latina se adelantan investigaciones desde este novedoso enfoque.

A propósito del informe de la CMPEPS, han salido a la luz pública nuevos índices que han incorporado, total o parcialmente, las recomendaciones tanto de la comisión como de la OPHI. Por ejemplo, un índice sumamente interesante es el realizado en el reino de Buthan: el *Gross National Happiness* (GNH), el cual mide la calidad de vida en términos más holísticos y psicológicos que el PIB. Es un índice sintético que contempla la subjetividad en la medición del bienestar, la cual es considerada tan importante como las medidas objetivas del PIB. Se estudia el bienestar o

1 El estudio fue encargado por el entonces presidente de Francia F. Sarkozy, por lo que es conocido como la Comisión Sarkozy, y contó con eminentes economistas como son Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi. El estudio tenía como misión cuatro aspectos fundamentales: 1) determinar los límites del PIB para medir el progreso social y reexaminar los problemas relativos a su medición; 2) identificar datos adicionales para medir el progreso social; 3) evaluar la viabilidad de instrumentos alternativos de medición, y 4) debatir sobre formas más apropiadas para la presentación de datos estadísticos.

2 Para mayor información consultar: <http://www.ophi.org.uk/>

la felicidad de una población a partir de nueve dominios: bienestar psicológico; salud; educación; uso del tiempo; diversidad cultural y resiliencia; gobernabilidad o buen gobierno; comunidad; diversidad ecológica y resiliencia, y nivel de vida. El cálculo del GNH ha recibido apoyo del PNUD y se lleva a cabo aplicando una metodología multidimensional conocida como método de Alkire-Foster (2011). Un segundo índice es *The Sustainable Economic Development Assessment* (SEDA), elaborado por Boston Group, una consultora de carácter privado que apoya a inversores, empresas y planificadores. Es un índice que mide diez dimensiones del desarrollo socioeconómico, incluyendo factores tales como salud, educación, sociedad civil y ambiente. Un tercer índice es el índice de progreso social (*The Social Progress Index*), que fue dado a conocer internacionalmente en el 2014. Este índice mide el nivel con el que los países responden a las necesidades sociales y ambientales de sus ciudadanos, y reúne 52 indicadores en tres grandes áreas o dimensiones: necesidades básicas humanas, fundamentos del bienestar y oportunidades.

La incorporación de nuevas dimensiones en la medición del desarrollo ha producido un giro bastante importante: la adopción de indicadores subjetivos. En los índices anteriores a la perspectiva pluridimensional los indicadores predominantes eran de carácter objetivo y, en su mayoría, indicadores de resultado. La mayoría eran construidos mediante el procesamiento de datos provenientes de conteos, censos o registros administrativos. Así, a los indicadores tales como esperanza de vida, alfabetismo, PNB, huella ecológica, se agrega en las recientes mediciones un conjunto de indicadores subjetivos de percepción y de opinión. La mayoría de estos indicadores es construida con datos provenientes de encuestas probabilísticas o no probabilísticas y, en algunos casos, combinados con técnicas cualitativas como entrevistas y grupos focales. Es decir, se están combinando indicadores objetivos construidos a partir de conteos y padrones, con indicadores subjetivos construidos con datos provenientes de sondeos o encuestas de opinión.

Las fuentes de datos resultantes de censos, registros, padrones y conteos para la construcción de indicadores sociales tienen limitaciones y fortalezas que han sido ampliamente estudiadas. Cabe señalar, dentro de las principales limitaciones, aspectos como la periodicidad —en el caso de los censos de población— y la calidad de los datos, el *décalage*, el subregistro y la oportunidad —en el caso de los registros administrativos—. Dentro de las fortalezas se destacan la accesibilidad, la posibilidad de desagregación, así como los bajos costos.³ Por su parte, las fortalezas y las debilidades de las encuestas, las entrevistas y los sondeos como fuentes de datos para la construcción de indicadores sociales, tal vez han sido menos trabajadas. Es un tema vasto que precisa de estudio y ensayos sobre evidencias empíricas, más aún cuando se abordan fenómenos con ciertas dificultades en su naturaleza, composición y comprensión, por ejemplo, la medición de fenómenos o aspectos que no tienen registros oficiales como el narcotráfico, la trata de personas u otros fenómenos menos dramáticos como la felicidad o la participación. En este trabajo se ha elegido uno de ellos: la *corrupción*.

3 Para mayor información al respecto ver ONU (1989).

¿Por qué la corrupción? La primera razón es de orden metodológico y tiene que ver con la forma de medirla. La corrupción es un fenómeno borroso, difícil de registrar por su opacidad e ilegalidad. Hasta ahora han predominado las encuestas y entrevistas de opinión o de victimización al momento de estudiarla, lo que conlleva los aspectos relativos a la construcción de ese fenómeno social desde las percepciones de las personas. Este aspecto presenta particularidades y también limitaciones inscritas el planteamiento de Sánchez-Carrión (2012) según el cual la encuesta está constituida por dos bloques: uno visible, definido por los procedimientos técnico-estadísticos, y otro oculto, basado en los supuestos heurísticos y sociopolíticos sobre los cuales aquellos se sustentan.

En segundo término, se trata de la inclusión de la corrupción como un aspecto a tomar en cuenta cuando se habla del desarrollo, por ser un

inhibidor o bloqueador de las oportunidades o libertades instrumentales que deberían tener las personas. Cuando en una sociedad hay corrupción, las oportunidades no se ofrecen sobre la libertad de elegir (basadas en normas claras y transparentes), sino desde la discrecionalidad del funcionario o de la persona encargada de aportar el servicio o el bien. Esto se observa desde de lo micro hasta lo macro; desde obtener un pasaporte hasta adquirir un crédito para importar alimentos. Por otro lado, encontramos los problemas vinculados al desarrollo cuando las decisiones políticas son secuestradas por los intereses privados de unos pocos, dejando el interés público fuera del juego. Por último, vemos también cómo el sector privado mediante sobornos, por ejemplo, en ocasiones asume el papel de corruptor, cuyo efecto conduce a procesos como la asignación de concesiones que, en vez de ser transparente, se ve empañada por este tipo de prácticas. Varios estudios demuestran el efecto nefasto de la corrupción sobre el bienestar y el desarrollo humano (Rose-Ackerman, 2004).

La tercera razón (también asociada a la anterior) tiene que ver con que el problema de la corrupción comienza a tomarse en cuenta en los índices multidimensionales del bienestar y el desarrollo dentro de dimensiones tales como la gobernabilidad o el buen gobierno, los derechos civiles y políticos y la ciudadanía. Índices mencionados arriba como el SEDA o el *Social Progress Index*, entre otros, se nutren de algunas de las fuentes que revisaremos en este trabajo. En el caso del *Gross National Happiness* de Buthan, la corrupción se recoge mediante su propia encuesta.

Por lo tanto, el presente trabajo tiene como finalidad la identificación, el análisis y la comparación de los diferentes intentos por medir la corrupción a nivel internacional, para lo cual se seleccionó, como caso de análisis, los diecinueve países de América Latina. Se intenta responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se mide la corrupción?; ¿quiénes la miden? Asimismo, se pretende hacer un primer análisis comparativo de la corrupción para cada uno de los países de la región. El texto se estructura en cuatro partes: en la primera se expone el problema de la corrupción

o la corrupción como problema; en la segunda se presentan los diversos enfoques y perspectivas que se han escrito sobre la corrupción; la tercera parte, más detallada por ser el objeto del texto, se refiere a la medición de la corrupción. En esta sección se revisan algunas instituciones y, dentro de estas, los enfoques y la manera como han medido el fenómeno. Finalmente, se presenta un breve análisis comparativo de la situación de la corrupción en los países latinoamericanos incluidos en el análisis.

El problema de la corrupción

La corrupción no es un fenómeno social nuevo. Demóstenes fue acusado de malversación pública en la antigua Grecia y Cicerón denunció la dilapidación de los bienes del Estado romano. Igualmente, personajes como Dante y Shakespeare hicieron mención de este fenómeno (Rico & Salas, 1996; Tanzi, 1998).

La organización Avaaz en 2014, en una consulta mundial acerca de los principales retos que tiene la humanidad, presenta a la lucha contra la corrupción política en primer lugar con el 49.5%.⁴ En la región latinoamericana este problema se ubica igualmente entre los primeros en ser percibidos por la población como un reto, junto a la desigualdad y la delincuencia en sus diversas manifestaciones, fenómenos que se retroalimentan. Un reciente estudio, el *Global Wealth Report* de 2013 (estudio global de la riqueza), llevado a cabo por el Credit Suisse Research Institute, halló que cerca del 10% de la población del mundo tiene el 84% de la riqueza, mientras que la mitad más pobre de la población mundial apenas alcanza un 1%. (*Crédit Suisse*, 2013). Buena parte de esta suma de dinero se encuentra en depósitos de paraísos fiscales. Según cifras del mencionado estudio, la mitad de los depósitos en estos paraísos fiscales pertenece a cerca de 91 000 personas, que representan un

4 Para mayor información sobre el estudio consultar: https://secure.avaaz.org/en/poll_results_2014/?slideshow

0,001 % de la población mundial, controlando así una tercera parte de toda la riqueza mundial. La pregunta es por qué esa ingente suma de dólares se encuentra en depósitos de paraísos fiscales. Una respuesta frecuente es por la “seguridad” que ofrecen las leyes de esos países para la inversión; sin embargo, hay otra razón: por la garantía de anonimato y discreción sobre las cifras que ofrecen dichos paraísos fiscales a los dueños de tales capitales y que deben ocultarse porque su origen, en muchos casos, no se enmarca dentro de procesos lícitos. Según un estudio de Henry (2012) hay dos países latinoamericanos que se encuentran entre las diez naciones con mayor fuga de capitales: México y Venezuela.⁵ Estas fugas dan pie a la hipótesis de

que las transferencias no operan necesariamente sobre bases regionales o intra-nacionales; más bien, son los mercados financieros mayoristas globales los que han emergido como gigantes máquinas redistributivas que juegan un rol clave en la persistente y creciente brecha entre ricos y pobres en todo el mundo. (Gaggero, Rua & Gaggero, 2013, p. 6)

Como sucede en muchos casos, la población más pobre es la más vulnerable ante estas situaciones, dado que las élites adineradas generalmente evaden sus obligaciones impositivas, obteniendo beneficios y ventajas competitivas. Además, el secreto bancario facilita el blanqueo de dinero proveniente de la corrupción, de actividades ilegales, así como de otro tipo de delitos. Todo ello contribuye a aumentar la desigualdad, afectar el empleo formal y golpear la producción de algunos países, especialmente los más pobres. En otros términos, la existencia de paraísos fiscales y la evasión de impuestos en regiones ricas y pobres limitan la recaudación impositiva de recursos que podrían fortalecer oportunidades y libertades en los países. En definitiva, estamos en una región con tres características nefastas: la desigualdad, la delincuencia y la corrupción. De estas, la corrupción tal vez sea la menos estudiada

5 Los otros países que integran los diez países con mayores fugas de capital son: Arabia Saudita, Malasia, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar, Nigeria, China, Rusia. Para mayor información ver Henry (2012).

y son pocos los esfuerzos dedicados a cuantificarla. Ahora bien, antes de pasar a la revisión de la medición de la corrupción, es necesario mirar *grosso modo* los diferentes enfoques sobre este fenómeno.

Aproximaciones y enfoques sobre la corrupción

La palabra “corromper” proviene del latín *corrumpere* y supone alterar, trastocar la forma de alguna cosa. Pero quizá la acepción más interesante es la siguiente: echar a perder, depravar, dañar, pudrir. Co-romper es un acto que supone la participación de al menos dos personas; se rompe co-participando. Pero ese acto de corromper encierra algo que quebramos en común. La definición de corrupción más difundida la delinea como el “mal uso o abuso del poder público para obtener una ganancia privada” y ha sido acuñada por Transparency International, si bien es una definición muy general que se centra en la corrupción administrativa y política. Haciendo un *collage* de varias concepciones se puede decir que la corrupción es todo comportamiento o acción abusiva por parte de funcionarios gubernamentales, o de algún miembro de una compañía, éticamente cuestionable y con la que se busca el beneficio individual o de un grupo específico, en detrimento del posible beneficio de otros actores (BID, 2001; PNUD, 2003). En un intento por identificar estas acciones se pueden enumerar las siguientes: sobornos, lavado de dinero, malversación, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, encubrimiento, obstrucción de la justicia y corrupción política.

En el ámbito académico actual, cuando se indaga sobre la corrupción como fenómeno y los intentos dirigidos a su conceptualización, sale a relucir una intensa discusión sobre cómo definirla, encontrando una fértil polisemia de desarrollos teóricos que permiten adaptar el fenómeno a

una diversidad de perspectivas y necesidades de investigación que, a su vez, dan cuenta de variadas formas de entender y observar el fenómeno. Tal vez una de las dificultades más claras a la hora de hacer una definición concreta sobre la corrupción es que como fenómeno tiene implicaciones sociales, económicas, legales y políticas. Las definiciones sobre corrupción han tendido a orientarse hacia dos grandes perspectivas: una en la que se la trata como un problema estructural —donde política y economía están en el centro del análisis—, o bien como un problema cultural, que se enfoca en la moral individual (Andvig & Odd-Helge, 2001).

En este trabajo nos centraremos en la corrupción desde la perspectiva estructural. Según Mohabbat (2004) las distintas aproximaciones a la corrupción que existen pueden ser agrupadas según la naturaleza que atribuyen a dicho fenómeno, clasificándolas en cinco categorías con base en la función que esta adquiere. Así, el autor expone las siguientes: 1) las definiciones que se centran en el *beneficio público* asumen la corrupción como negativa, en tanto supone que funcionarios utilizan su posición para el beneficio privado propio o de terceros; 2) las definiciones que atienden al *mercado*, provenientes de análisis que han estado en aumento, incluso con la aparición del concepto de corrupción corporativa, la cual incluye el soborno de funcionarios así como de los *insider trading*⁶ (Bratsis, 2003); 3) las definiciones que hacen énfasis en la *función pública* insisten en el hecho de que el uso indebido de recursos o influencias por parte de los titulares de cargos públicos para beneficio privado es corrupción; 4) las definiciones basadas en la *opinión pública* utilizan la percepción de la población sobre los políticos, las instituciones y sus niveles de corrupción, así como la honradez de los servidores públicos, y 5) están aquellas definiciones que se concentran en criterios *legales* para la observación de la corrupción.

En los últimos años ha venido tomando fuerza otro aporte importante en la conceptualización de la corrupción: la incorporación de los

⁶ El *insider trading* supone la compra de valores en la bolsa, haciendo uso de información confidencial.

agentes corruptores en la ecuación. Como corruptores se entienden aquellos actores que ofrecen algún tipo de soborno a funcionarios públicos, bien sean políticos o burócratas, o a algún miembro de una compañía o corporación, cuyo objetivo es obtener alguna ventaja o beneficio éticamente cuestionable. En la mayoría de las definiciones se asume la corrupción como un tema de gestión gubernamental e incluso se ha llegado a hacer la distinción entre corrupción política y administrativa, asumiendo que en el caso de la primera se refiere a representantes políticos, es decir, a cargos electos e implica el estrato más alto de este tipo de corrupción, ya que involucra a las más altas esferas de la toma de decisiones. Por su parte, la corrupción administrativa compromete a los funcionarios públicos por nombramiento y supone la corrupción “aguas abajo”, hasta llegar al nivel inferior en la jerarquía de la burocracia gubernamental. Una de las consecuencias más palpables de la corrupción en este nivel es que los funcionarios tienden a complejizar o dificultar los procesos burocrático-administrativos para propiciar la oferta de sobornos por parte de quienes requieren dichos procesos (Khan, 2008).

Tal vez la distinción más importante entre la corrupción administrativa y la política tiene que ver con sus implicaciones. Por un lado, la corrupción administrativa supone sobornos y desplazamiento de recursos públicos a representantes privados, lo cual es un problema bastante serio que, si bien no siempre ocupa los titulares de las noticias, crea el ambiente necesario para otras formas de corrupción (Langseth, 2006). Pero en el caso de la corrupción política el efecto es sobre las decisiones que se toman y cómo estas benefician a unos pocos, es decir, las implicaciones son mucho más profundas y permanentes. A estos dos tipos se suma la corrupción corporativa, en la que los actores principales son del sector privado y está asociada a algunas de las formas más borrosas de la corrupción, como el tráfico de influencias, por ejemplo. Según un estudio llevado a cabo por Transparency International en 2013, el soborno entre empresas parece ser tan común como aquel entre el sector privado y el público (Hardoon & Heinrich, 2011). También es importante destacar

que la corrupción se puede dar sin la participación de un agente público, es decir, se puede dar entre actores del sector privado, organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones civiles, e incluso en las relaciones entre individuos⁷ (Andvig & Odd-Helge, 2001).

El planteamiento de Transparency International es que la corrupción no solo es un problema moral o ético, sino que además es un gran obstáculo para el desarrollo de las naciones, con lo que la tesis desarrollista comienza a tambalearse. Quizá no es que sean menos corruptos por ser desarrollados, sino a la inversa: son desarrollados por ser menos corruptos. Por décadas leímos el asunto de cabeza. Desde el enfoque de las capacidades, la corrupción inhibe el desarrollo de la agencia o del empoderamiento de las personas.

7 Un ejemplo de ello es la práctica de dar propinas en ocasiones en las que ya se está cobrando por un servicio o incluso para agilizar trámites burocráticos por parte de funcionarios.

Es importante destacar que en el análisis de la corrupción se ha hecho cada vez más latente la necesidad de darle una mirada más amplia, que no se centre únicamente en el funcionario o político como transgresor, sino que incorpore los elementos sociales que hacen posible o incluso incentivan este tipo de actitudes. Esto nos lleva a un análisis de las relaciones entre corruptores y corrompidos, así como de las situaciones y circunstancias que hacen posible la corrupción. Más allá de la falta de consenso sobre el concepto de corrupción, hay un punto en el que el acuerdo es unánime: la corrupción se asume como un fenómeno nefasto e indeseable. Se ha escrito mucho sobre las causas que hacen posible la corrupción así como de algunas de sus consecuencias; sin embargo, hay pocos análisis para el caso latinoamericano que se basen en indicadores e índices para hacer patente esta relación.

La medición de la corrupción

La corrupción es uno de esos fenómenos que se pueden caracterizar por su borrosidad, por su generalidad e imprecisión. Como menciona Reyes (2008), está caracterizada por su clandestinidad: “se esconde, es velada, permanece en la oscuridad” (p. 12). Una fórmula para quebrar esta parálisis cognoscitiva es mediante la medición indirecta, pero no por ello menos confiable: medir la percepción de la gente en torno al fenómeno. Dice Reyes (2008): “Si la corrupción estaba allí, debía ir dejando huellas y estas huellas tendrían un registro en la opinión pública” (p. 12). Desde otra perspectiva se puede decir que es mediante el estudio de la víctima, mediante los casos de corrupción declarados, lo que no necesariamente ofrece información confiable y amplia acerca de la magnitud del fenómeno. Por todo ello el único método disponible actualmente para compilar datos comparativos entre países se basa principalmente en la experiencia y en la percepción de aquellos que están confrontados más directamente con las realidades de la corrupción. Las percepciones tienen un peso significativo en lo que sucede en realidad, pues estas ayudan a influenciar las políticas públicas y las decisiones de inversión. Las percepciones son en gran medida un reflejo de la realidad.

La corrupción tiene diferentes maneras de ser percibida y, por tanto, expresada. Para algunos se ubica como una acción consentida socialmente, diluyéndose como una práctica asociada a destrezas o habilidades para hacer “buenos negocios” o para garantizar la sobrevivencia. En muchos casos no es penalizada sino, por el contrario, aceptada —a veces— de manera complaciente, sobre todo por los resultados alcanzados. Asimismo, es un fenómeno que no se refleja de manera explícita y está disimulado bajo mecanismos y comportamientos que van asumiéndose como naturales o normales en la vida cotidiana, como es el caso del soborno.

Y es que precisamente la corrupción aflora en aquellos sistemas donde las instituciones y los mecanismos de transparencia son menos eficaces. Así, la medición o el registro del fenómeno resulta un imposible.

Intentar recabar datos sobre actos ilícitos es una tarea detectivesca con pocas posibilidades de alcanzar algún logro. Desde el punto de vista técnico de la recolección de los datos, la dificultad para medir la corrupción como fenómeno reside en los problemas que supone recabarlos y, en los casos en los que se dispone de ellos, muchas veces son poco fiables y engañosos (Andvig & Odd-Helge, 2001, p. 1).

El estudio de un fenómeno con estas características a través de la percepción de la ciudadanía nos remite a Bourdieu, quien en consideración a los sondeos de opinión destaca tres aspectos: 1) no todo el mundo tiene una opinión acerca de todo lo que se investiga; 2) no todas las opiniones tienen el mismo peso y el hecho de acumular opiniones que no tienen en absoluto la misma fuerza real lleva a producir artefactos desprovistos de sentido; 3) no hay consenso en los problemas que hay que investigar, como parece desprenderse de las preguntas de las encuestas (Bourdieu citado por Sánchez-Carrión, 2012). Así nos encontramos ante un fenómeno que puede ser percibido de muy diversas maneras por parte de la población: desde el desconocimiento, pasando por su aceptación complaciente, hasta su rechazo y criminalización. En términos de Sánchez-Carrión (2012), se trata de entender que las encuestas parten de dos supuestos, uno técnico-estadístico frente a otro filosófico-político. La composición de la muestra parte de un principio democrático según el cual todos los individuos encuestados tienen el mismo peso (en similitud está la equivalencia una persona un voto). Sin embargo, en la realidad esto no parece ser así, pues el autor citado afirma que las muestras, aun las que gozan de una mayor representatividad, no logran reproducir la estructura social en sus diferencias y desigualdades. Frente a personas (unidades de información) con diferentes niveles de educación y de información, además de valores e intereses también diversos, está el efecto del estímulo que puede producir la pregunta sobre las respuestas, más aún en sociedades con poca vocación democrática, o en términos popperianos, sociedades cerradas o con vocación de serlo.

Se tiene entonces que la medición de la corrupción se ha realizado desde la percepción, la victimización o la experiencia, desde los mecanismos de control institucional existentes y su funcionamiento, a la confianza en las instituciones y desde las fuentes de soborno. Se han levantado encuestas a informantes calificados como funcionarios, empresarios, así como también al público en general. A continuación se presenta un análisis comparativo de las principales mediciones existentes sobre la corrupción con lo que se pretende hacer un repaso por aquellos esfuerzos que diversas instituciones han realizado para construir indicadores sobre la corrupción. Se han identificado las siguientes instituciones y sus respectivos índices o indicadores (cuadro 1).

Cuadro 1. Características metodológicas de los índices/indicadores sobre corrupción

Institución	Nombre del índice o estudio	Instrumentos de recolección de datos	Tipo de índice	Países de América Latina	Años disponibles
Transparencia Internacional	Índice de percepción de la corrupción	Encuestas de opinión a población abierta; opinión calificada empresarios y analistas	Índice compuesto de carácter subjetivo	Todos	1995-2012
	Barómetro global de corrupción	Encuesta de opinión pública	Índice simple	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela	
	El índice de fuentes de soborno	Encuestas de fuentes de soborno, dirigida a 3016 ejecutivos de empresas de 30 países	Índice compuesto de carácter subjetivo	No están todos solamente Argentina, Brasil y México (Chile es consultado mas no aparece entre los 28 que ofrecen sobornos).	1999, 202, 2006, 2008 y 2011
Banco Mundial	Control de la corrupción	Encuestas de percepción a organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y públicas y organizaciones transnacionales	Indicador compuesto sobre la base de varias fuentes de información mediante el modelo de componentes no observados [UCM por sus siglas en ingles]	Todos	1996, 1998, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009
	Índice de corrupción y ética corporativa		Índice compuesto de carácter subjetivo	Todos	2004
Latinobarómetro	Víctima de la corrupción; progreso reducción de la corrupción; pagar sobornos; saltar procedimientos	Encuestas por hogares, tamaño 20000; Entrevistas	Indicadores sobre temas de corrupción	No hay datos de Cuba	2010-2011
World Justice Project	Rule of Law Index	Encuesta general de población de tamaño 100 000 Combinada con entrevista a expertos (Qualified Respondent's Questionnaires or QRQs)	Índice compuesto de carácter subjetivo	No están todos, faltan Costa Rica, Cuba, Honduras y Paraguay	

Institución	Nombre del índice o estudio	Instrumentos de recolección de datos	Tipo de índice	Países de América latina	Años disponibles
Global Integrity	Global Integrity 2011	Información secundaria		No están todos, solamente Colombia, México, Nicaragua y Venezuela.	
FUNДАР	Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria (IGPT)	Encuesta de percepción dirigida a expertos y usuarios de los presupuestos, compuesto por legisladores, comunicadores sociales, académicos y organizaciones de la sociedad civil.	Índice simple	México, Ecuador, Costa Rica, Guatemala y Venezuela. [Para algunos de los años anteriores la lista es más extensa]	2011
Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa	Índice latinoamericano de transparencia legislativa	Cuestionario compuesto de 193 preguntas aplicado a los miembros de la Red	Índice compuesto en base a las normativas	Argentina, Chile, Colombia, México y Perú	2011 y 2014 [el último no ha salido aún]
Miller & Chevalier and Matheson Ellis Law	Latin American Corruption Survey	Encuesta de percepción a ejecutivos de corporaciones de EEUU y de América Latina	Índice compuesto en base a 17 Indicadores	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela	2012

Transparency International (TI)

Tal vez la organización que más se ha dedicado a la medición de la corrupción es Transparency International, fundada en 1993 por Peter Eigen y James D. Wolfensohn, con un grupo de personas preocupadas por la corrupción y el efecto de esta en el bienestar y el progreso de las personas. Desde 1995 ha desarrollado anualmente el índice de percepción de la corrupción (*Corruption Perceptions Index*, CPI), el cual estudia más de 150 países. Más recientemente, y como complemento de dicho índice, se diseñó el índice de fuentes de soborno (*Bribe Payers' Index*, BPI) el cual proporciona los niveles de corrupción por áreas y sectores de la industria. También se desarrolló el barómetro global de corrupción (*Global Corruption Barometer*, GCB), consistente en una encuesta de opinión pública que mide tanto las experiencias como la percepción de este fenómeno en más de 60 países.

Índice de percepción de corrupción (IPC)

Este índice responde a la pregunta de cuán corrupto es percibido el sector público de un país, cubriendo desde funcionarios hasta políticos. Mide los niveles de percepción sobre opiniones y experiencias de corrupción en el sector público en los países donde es administrado. El IPC es una encuesta de encuestas; es decir, es un índice ponderado de estudios que son levantados en cada país por diferentes instituciones. Las encuestas se dirigen a tres niveles de informantes: población abierta, empresarios y analistas, y se consideran dos tipos de muestras: no-residentes y residentes. Es importante observar que la opinión de los residentes coincide bastante con la de los expertos no residentes. Como debilidad está que el IPC tiene alcance limitado, en términos de aportar datos detallados para el diseño de estrategias o para evaluar progresos específicos en la lucha contra la corrupción. Igualmente Transparency International requiere que haya al menos tres fuentes disponibles para un país antes de considerar que la base de datos sea suficientemente sólida para que el país sea clasificado en el IPC. Por tanto, el IPC es un índice compuesto y de carácter subjetivo.

Barómetro global de corrupción (Global Corruption Barometer, GCB)

Este barómetro se construye anualmente desde el 2003 mediante una encuesta de opinión pública que se aplica a unas 1000 personas⁸ en cada uno de los 107 países en los que se lleva a cabo. Su finalidad es arrojar información acerca de las opiniones las personas sobre la corrupción en sus países, así como de su relación y experiencia personal con el fenómeno. En lo relativo a la opinión sobre la corrupción político-administrativa, interroga cuáles instituciones son consideradas las más corruptas y la efectividad que ha tenido el Gobierno en la lucha

8 En el caso de los países cuya población es menor al millón de habitantes.

contra la corrupción, así como su disposición a cometer o ser cómplice de actos de corrupción.

Índice de fuentes de soborno

El índice es aplicado a partir de una encuesta de percepción (*Bribe Payers Survey*)⁹ que realiza Transparency International en 30 países (que incluyen cuatro países latinoamericanos: Chile, Argentina, Brasil y México) seleccionados con base en el monto de sus inversiones extranjeras directas (IED), el valor de sus exportaciones y su relevancia regional. En la encuesta del 2011 se consultó a 3016 ejecutivos de empresas. A partir de los datos recabados se construyó el índice considerando diferentes tipos de soborno, calificando y clasificando a los países en estudio según una escala de 0 a 10. La puntuación de 10 refleja, de acuerdo con las opiniones de los consultados, que las empresas del país no participan en sobornos de ningún tipo al momento de realizar actividades comerciales en el extranjero. El 0 representa obviamente todo lo contrario (Hardoon & Heinrich, 2011). La importancia de este índice radica en la afirmación de Reyes (2008): se necesitan dos para bailar tango. Efectivamente, para que exista corrupción debe haber corruptores. Como señala el mismo autor, a pesar de todas las limitaciones está claro que las naciones industrializadas han tenido responsabilidad en mantener la corrupción, sobre todo en los países más pobres. Esto se confirma en el índice correspondiente al 2011, que muestra que ninguna de las 28 economías estudiadas puede considerarse como transparente completamente, ni exenta de soborno, como se verá más adelante. Dados los parámetros de los países que son incluidos en el índice, para el 2011 solo aparecen en el ránking tres países latinoamericanos: Brasil, Argentina y México, de los 28 que forman parte del ránking general.

9 El *Bribe Payers Survey* se aplica anualmente a ejecutivos de empresas con el fin de conocer su opinión sobre el grado en que las empresas de las principales economías del mundo participan en sobornos cuando hacen negocios en el extranjero. (Hardoon & Heinrich, 2011)

Banco Mundial

El Banco Mundial (BM) es la otra organización a nivel internacional que se ha dedicado al estudio de la corrupción y su relación con el desarrollo y la gobernabilidad. Desde 1996 hasta el presente lleva a cabo un proyecto sobre indicadores de gobernanza (*Worldwide Governance Indicators*, WGI) en más de 200 países. Dentro del grupo de indicadores se incluyen el control de la corrupción y el *índice de corrupción y ética corporativa* (*Corporate Corruption and Ethics Indices*).

Control de la corrupción (CC)

Los indicadores para este estudio se basan en datos que provienen de más de 31 fuentes de información, entre encuestas de percepción a ONG, empresas privadas y públicas y organizaciones transnacionales. Para ello el CC mide la percepción sobre el ejercicio del poder público para el beneficio individual, incluyendo las manifestaciones a pequeña y gran escala de corrupción. Igualmente, intenta medir la captura del Estado y de sus instituciones por élites o grupos de poder. Las fuentes de información que se utilizan para el cálculo de los indicadores provienen de diferentes encuestas que recogen la percepción individual de actores de la administración pública, el sector privado, las ONG y expertos en el área. Esta información se divide en seis clústeres, que se corresponden con las dimensiones antes mencionadas, aplicando a cada uno la metodología del *Unobserved Components Model*. A partir de allí proceden a: 1) estandarizar la información; 2) construir los indicadores asignando los pesos a la información confiable, y 3) definir los márgenes de error para cada dato generado. El indicador CC que ofrece el WGI está basado en una definición amplia de corrupción:

Observar la percepción sobre las manifestaciones del uso del poder en la administración pública para beneficio privado (individual), incluyendo la corrupción tanto de pequeña como de gran escala, así como la "captura" del Estado por parte de élites e intereses privados. (Banco Mundial, 2006)

Índices de corrupción y ética corporativa (Corporate Corruption and Ethics Indices)

Estos son una serie de índices que forman parte de un artículo publicado por Daniel Kaufmann con base en el *Global Competitiveness Report 2004/2005*, desarrollado por el BM (Kaufmann, 2005). Uno de los aportes más interesantes de estos índices es que incorporan lo que el autor llama *corrupción legal*, sosteniendo que dichas formas de corrupción no son usualmente tomadas en cuenta en este tipo de estudios y las cuales persisten sobre todo en algunos de los países más ricos.¹⁰

10 Al respecto el autor dice que "donde las 'reglas del juego' han sido acaparadas por la élite, las frecuentes manifestaciones de lo que se conoce como 'corrupción legal' pueden prevalecer a las formas ilegales." (Kaufmann, 2005, p. 1).

Latinobarómetro

En América Latina está la ONG Latinobarómetro, que investiga temas asociados al desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en la región, adoptando para ello indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos hacia esos temas. Latinobarómetro realiza anualmente estudios con una muestra de alrededor de 20 000 encuestas en 18 países de América Latina. La corrupción ha sido uno de los temas tratados, para lo cual han levantado encuestas con preguntas en las cuales se relaciona la corrupción con el desempeño institucional, con bienes públicos, con experiencias personales, con medidas y acciones para enfrentarla. La corrupción ha sido estudiada desde 1995, con cambios en las preguntas para cada año, limitando la construcción de series completas sobre algunos de los temas estudiados.

En el 2011 Latinobarómetro abordó el tema de la corrupción mediante tres preguntas: la primera indaga sobre los principales problemas que afectan a los países, dentro de los cuales una de las opciones de respuesta es la corrupción; una segunda pregunta sobre el tema es ¿cuánto cree usted que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en los últimos dos años? La tercera trata el tema de victimización: ¿ha sabido usted o algún pariente de algún acto de corrupción en los últimos 12 meses? Y, finalmente, interroga sobre las posibilidades de que el problema de la corrupción sea resuelto por el Estado: ¿en qué medida cree usted que el Estado puede resolver...? De manera directa (en línea) se pueden estudiar, por países, las respuestas a la pregunta sobre el papel del Estado en la solución del problema de la corrupción.

World Justice Project

El World Justice Project (WJP) es una organización independiente fundada por William H. Nuekom en el 2006 con el apoyo de un conjunto de organizaciones independientes. Esta organización está abocada al estudio del imperio de la ley (*Rule of Law*) a nivel mundial, partiendo de la idea de que este es la base de comunidades de oportunidades con equidad, las cuales ofrecen un desarrollo económico sustentable, rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos fundamentales.

Esta organización elabora el *WJP Rule of Law Index*, el cual ofrece un detallado y exhaustivo estudio en 99 países sobre el imperio de la ley. El índice es construido en 11 pasos y está compuesto por 9 dimensiones o factores desagregados en 47 indicadores o subfactores. La recolección de datos se hace mediante dos fuentes: una encuesta general de población (*General Population Polls*, GPS) aplicada anualmente a una muestra de más de 100 000 personas en los diferentes países en estudio, lo que implica aproximadamente 1000 en cada país. La encuesta es complementada por entrevistas (*Qualified Respondent's Questionnaires*, QRQs) a informantes

clave y expertos (Botero & Ponce, 2010). En el caso de la entrevista, se hacen cerca de 24 entrevistas por país. Las encuestas en los países de América Latina se realizan personalmente, por teléfono y mixtas en las tres principales ciudades. Los autores reconocen algunas limitaciones, entre las cuales señalan las siguientes: no se pueden establecer relaciones de causalidad entre las variables estudiadas; la recolección de datos se hace en las principales ciudades, dejando por fuera a las más pequeñas y a las zonas rurales; las entrevistas a expertos son pocas, dado que no hay muchos informantes clave en los países en estudio. El presente estudio tiene la limitación de no contar con información para Costa Rica, Cuba, Honduras y Paraguay, lo que hace difícil el análisis comparativo.

Global Integrity

Global Integrity¹¹ es una organización sin fines de lucro creada en 1999 y con sede en Washington. Esta organización ha diseñado el *Global Integrity Index 2011*, el cual tiene una perspectiva bastante interesante dado que, ante la limitación de medir directamente la corrupción, se centra en la evaluación de los mecanismos formales de control destinados a evitarla. Su objetivo principal es el de ofrecer información sobre las fortalezas y debilidades de los sistemas anticorrupción de cada país, con la intención de apuntar hacia su fortalecimiento. Para el levantamiento de información cuenta con equipos nacionales conformados por reporteros (periodistas) y por expertos en materia de corrupción. Para ello recaba información sobre tres conceptos básicos: 1) la existencia de mecanismos dirigidos a garantizar la integridad pública, incluyendo leyes e instituciones que velen por ello, las cuales promuevan la confiabilidad y pongan cota a la corrupción; 2) la efectividad de los mecanismos antes mencionados, y 3) el acceso de los ciudadanos a dichos mecanismos de control y lucha contra la corrupción. Esta batería de indicadores

¹¹ Su sitio web es <https://www.globalintegrity.org/>

sobre corrupción solo está disponible para cuatro países latinoamericanos (Colombia, México, Nicaragua y Venezuela).

Otras fuentes

Se revisaron otras fuentes a modo de referencia, pero sin tomar los datos para la comparación. Se exponen a continuación:

Fundar

Es un estudio promovido desde cinco países latinoamericanos que se viene llevando a cabo bianualmente desde el 2001,¹² y que produce el *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria* (IGPT). Como su nombre lo indica, “es un instrumento cuyo objetivo general es evaluar y medir la transparencia de las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio” (CIEN, 2012, p. 9).

12 En ese año se contó con cinco países participantes; no obstante, el número de países que comprenden cada una de sus ediciones ha variado. Llama la atención que para el 2009 fueron doce los países que formaron parte del estudio, aunque para el 2011 retornaron nuevamente a los cinco originales.

Índice latinoamericano de transparencia legislativa

Este índice parte de la necesidad de atender el tema de la transparencia legislativa desde una perspectiva de “estándares de transparencia legislativa”, que complementen los datos que arrojan los abordajes de la percepción de la población sobre el tema.

Miller & Chevalier and Matteson Ellis Law

La firma Miller & Chevalier and Matteson Ellis Law, junto a otras doce firmas latinoamericanas, levantan una encuesta de percepción (la *Latin American Corruption Survey*) en la que se interroga a ejecutivos de corporaciones tanto en Estados Unidos como en América Latina.

A continuación se presenta el cuadro 2 que resume información sobre las dimensiones recogidas por cada uno de los índices e indicadores mencionados, con el objeto de ofrecer una idea general sobre las orientaciones teóricas que impulsan a cada uno de los estudios en cuestión.

Cuadro 2. Dimensiones y temas considerados por cada estudio sobre corrupción

Institución	Índice/Indicador	Dimensiones/Preguntas relacionadas al tema de la corrupción
Transparencia Internacional	Índice de percepción de la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> Percepción sobre la corrupción en el sector público
	Barómetro global de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> Percepción general sobre la corrupción en cada país Instituciones con corrupción severa Experiencias personales sobre sobornos Efectividad del gobierno en la lucha contra la corrupción y disposición a colaborar Percepción sobre la influencia de intereses particulares y relaciones personales en la corrupción
	Índice de fuentes de soborno	<ul style="list-style-type: none"> Uso de sobornos por parte de las empresas de un país Sectores de negocios en los que se identifica el soborno como práctica a diferentes niveles
Banco Mundial	Control de la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> Selección, monitoreo y reemplazo de los gobiernos: rendición de cuentas y estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo Formulación e implementación efectiva de políticas: efectividad gubernamental y calidad en la regulación Respeto hacia las instituciones: imperio de la ley y control de la corrupción
	Índice de corrupción y ética corporativa	<ul style="list-style-type: none"> Componente de corrupción corporativa ilegal Componente de corrupción corporativa legal Índice de ética corporativa (es el resultado de la combinación de los dos componentes anteriores) Índice ética en el sector público Efectividad jurídico/legal Índice de gobernabilidad corporativa
Latinobarómetro	Víctima de la corrupción; progreso reducción de la corrupción; pagar sobornos; saltar procedimientos	<p>Preguntas</p> <ul style="list-style-type: none"> ¿Usted o su familia han sabido de algún acto de corrupción? Progreso en reducción de corrupción en las instituciones del estado (2 años) Pagar un soborno a un funcionario público si esta es la única forma de obtener las cosas Que las personas se salten el procedimiento regular para hacer trámites

Institución	Índice/Indicador	Dimensiones/Preguntas relacionadas al tema de la corrupción
World Justice Project	Rule of Law Index	<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones del poder gubernamental • Ausencia de corrupción • Gobierno transparente • Derechos fundamentales • Orden y seguridad • Cumplimiento regulatorio • Justicia civil • Justicia criminal y justicia informal
Global Integrity	Global Integrity 2011	<ul style="list-style-type: none"> • ONG, información pública y medios • Elecciones • Controles sobre conflictos de interés en el gobierno y equilibrio de los poderes públicos • Administración pública y profesionalismo • Controles y vigilancia al gobierno • Red anticorrupción, imparcialidad y profesionalismo en la aplicación de la ley
FUNДАР	Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria (IGPT)	<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana en el presupuesto • Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto • Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto • Cambios del presupuesto • Asignación del presupuesto • Fiscalización del presupuesto • Evaluación de la contraloría interna • Capacidades de los órganos de control externo • Rendición de cuentas • Control sobre funcionarios federales • Responsabilidad de niveles de gobierno • Información sobre la deuda nacional • Calidad de la información y estadísticas en general • Oportunidad de la información del presupuesto
Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa	Índice latinoamericano de transparencia legislativa	<ul style="list-style-type: none"> • Normatividad • Labor legislativa • Presupuesto y gestión administrativa • Atención y participación ciudadana
Miller & Chevalier and Matteson Ellis Law	Latin American Corruption Survey	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción corporativa, administrativa y política • Impacto de la corrupción para los negocios • Efectividad de las leyes contra la corrupción y su aplicación • Corrupción en las instituciones gubernamentales y en las empresas

De esta revisión se puede concluir que los estudios sobre indicadores e índices de corrupción, así como sus diferentes manifestaciones, revelan el avance en la medición de este tipo de fenómenos, esfuerzo que hasta hace poco tiempo se consideraba casi imposible. Como se afirma en un documento del BM (2004), ha habido una “explosión” en las técnicas de medición que ha puesto freno al escepticismo. Estos nuevos métodos y

técnicas se concentran en crear indicadores basados en encuestas de expertos y en medir la magnitud de la corrupción a través de encuestas de empresas y usuarios de servicios públicos.

Estos nuevos datos sobre la gobernabilidad, junto con la revolución en la tecnología de la información y el deseo de muchos reformistas en los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales de generar datos y divulgarlos de forma transparente han dado lugar a un uso tan difundido de los datos sobre la gobernabilidad que se ha acuñado el concepto del *poder de los datos*. (Banco Mundial, 2004)

Continúa el documento con una pregunta pertinente: ¿por qué son importantes los datos sobre estos temas? Ante lo cual se exponen cinco razones: 1) cuestionan algunas afirmaciones de larga data como, por ejemplo, que un país tiene que ser rico para gozar de una buena gestión y de poca corrupción; 2) permiten que la gestión y la toma de decisiones se apoyen en mediciones basadas en el desempeño, tales como identificar y vigilar los factores determinantes y a las instituciones de gestión de los asuntos públicos más vulnerables de un país; 3) proporcionan información a los agentes, a la sociedad civil y a los medios de comunicación para poder influir en las políticas; 4) la información devela y desmitifica la gobernabilidad, la corrupción y el cambio institucional, lo que da lugar a un mayor rigor y a un diálogo abierto, y 5) apoyan la investigación cuantitativa basada en evidencias.

Los datos obtenidos en encuestas de empresas también han ayudado a determinar, mediante el uso de códigos, los efectos de la gobernabilidad y la corrupción. Las investigaciones llevadas a cabo por el BM indican que los ingresos nacionales de los países que combaten la corrupción y mejoran el imperio de la ley pueden aumentar hasta cuatro veces en el largo plazo, y que la mortalidad infantil puede disminuir hasta un 75 %.

La corrupción en América Latina

Una vez hecho el paneo sobre los diferentes índices relacionados con el fenómeno de la corrupción, pasamos a realizar un análisis exploratorio de los resultados sobre los 19 países de América Latina, para lo cual se construyó una suerte de pauta. Es importante destacar que el análisis no sigue estrictamente la secuencia de las fuentes.

¿Hay corrupción? ¿Es un problema?

En América Latina el origen de la corrupción se puede remontar al periodo de colonización, debido al cambio de las estructuras sociales y legales y de las relaciones de poder. Ya en el siglo XX, a mediados de los años setenta se comienzan a realizar estudios sobre la corrupción desde las perspectivas criminalísticas y la democratización (García, 1987). En particular, el problema de la corrupción ha cobrado importancia a partir de los años noventa debido a sonados escándalos en países como Brasil, Venezuela, Ecuador, México, Nicaragua y Argentina (Canache & Allison, 2005).

Debido a los diversos problemas de corrupción que se presentan en los países de América Latina tanto en el nivel de las personas y de los hogares, como del propio país, cabe preguntarse: ¿cómo es percibida la corrupción?, ¿cuántos reconocen la corrupción como un mal para el buen funcionamiento de la sociedad? Transparency International, mediante el IPC, nos presenta una primera aproximación a estas preguntas. El promedio del índice de percepción de la región es 38.97, el cual está por debajo del promedio mundial que es del 43.26. Los cinco países que se ubican por encima del promedio regional son: Chile, Uruguay, Costa Rica, Cuba y Brasil; los restantes están sobre el promedio o por debajo de este. Los valores máximos los tienen Chile y Uruguay con 72, los más bajos Paraguay y Venezuela, con 25 y 19 respectivamente.

Una segunda aproximación la ofrece el *Rule of Law Index* en relación con la ausencia de corrupción (Tabla 1). Los resultados complementan el índice revisado *supra*: Uruguay y Chile con mejores valores, y Venezuela con el peor resultado. La comparación entre estos dos indicadores se hace difícil por cuanto en el caso de esta última fuente no hay datos para todos los países, estando ausentes Costa Rica, Cuba, Honduras y Paraguay. Sin embargo, hay cierta consistencia entre el orden de los países que sí han sido cubiertos y sus niveles de corrupción.

Tabla 1. *Percepción y ausencia de la corrupción en América Latina 2012*

Países	Índice de percepción de corrupción (IPC)	Ránking de IPC 2012	Ausencia de corrupción (2012)	Ránking ausencia de corrupción 2012
Argentina	35	10	0.49	4
Bolivia	34	11	0.32	14
Brasil	43	5	0.50	3
Chile	72	1	0.73	2
Colombia	36	9	0.43	8
Costa Rica	54	3	n/d	n/d
Cuba	48	4	n/d	n/d
Ecuador	32	14	0.47	5
El Salvador	38	6	0.46	6
Guatemala	33	13	0.37	10
Honduras	28	17	n/d	n/d
México	34	12	0.37	12
Nicaragua	29	16	0.38	9
Panamá	38	7	0.44	7
Paraguay	25	18	n/d	n/d
Perú	38	8	0.36	13
República Dominicana	32	15	0.37	11
Uruguay	72	2	0.78	1
Venezuela	19	19	0.30	15

Datos: Transparencia Internacional y *The Rule of Law*

Por su parte, Latinobarómetro aborda el tema con la interrogante: ¿cuál considera usted es el problema más importante para el país?, abarcando 29 de los problemas característicos de la región como son la delincuencia, la desocupación, los problemas financieros y la pobreza, entre otros. La corrupción ocupa el séptimo lugar como el problema más

importante ya que, en promedio, 4.47 de las personas consultadas así lo consideran. Al revisar la selección por países (tabla 2), se aprecia que de manera consistente con los índices anteriores Chile y Uruguay son los países en los que menos prioridad se le otorga a la corrupción como problema, pues ambos la ubican en el puesto 17.

Tabla 2. *La corrupción como problema por países 2011*

Países	% De personas que identifican corrupción como problema	Lugar de la corrupción en la escala de problemas
Argentina	4.0	8
Bolivia	6.6	6
Brasil	7.1	5
Chile	0.3	17
Colombia	12.2	4
Costa Rica	4.2	7
Cuba	n/d	n/d
Ecuador	5.2	5
El Salvador	0.6	9
Guatemala	1.4	9
Honduras	4.6	6
México	5.2	5
Nicaragua	0.8	9
Panamá	2.3	7
Paraguay	9.9	3
Perú	7.6	5
República Dominicana	5.6	6
Uruguay	0.2	17
Venezuela	2.7	7

Datos: Latinobarómetro 2011

En relación específica a la corrupción administrativa, esta se estudia desde las diferentes manifestaciones de victimización. La forma más común del ejercicio de la corrupción sobre las personas es mediante la extorsión o el soborno. Dos fuentes registran este tipo de actos: la primera, Transparency International a través del barómetro global de corrupción, con el cual mide las experiencias personales de soborno; la segunda fuente es Latinobarómetro, que realiza la siguiente pregunta: *¿ha sabido usted o algún pariente de algún acto de corrupción en los últimos doce meses?* Para

el primer caso (tabla 3) la comparación es limitada, pues no todos los países de la región tienen información. De los que se obtiene información, Bolivia, México y Venezuela presentan las cifras más elevadas de pago de sobornos, mientras que los más bajos son Chile y Uruguay. En el estudio de la segunda fuente, Brasil, Costa Rica, República Dominicana y México tienen los valores más elevados de victimización y Guatemala, Panamá y Honduras los que registran menos reportes de victimización. En promedio, para el primer estudio, el 20% de las personas consultadas han pagado algún tipo de soborno; para el segundo estudio es del 11%.

Tabla 3. *Personas que han pagado soborno y personas que han sido víctimas de la corrupción*

Países	% De personas que declaran haber pagado soborno por algún servicio 2013 (1)	Victima de la corrupción 2011 (2)
Argentina	13	8.0
Bolivia	36	6.6
Brasil	s/d	31.8
Chile	10	7.0
Colombia	22	13.9
Costa Rica	s/d	23.0
Cuba	s/d	s/d
Ecuador	s/d	6.8
El Salvador	12	5.2
Guatemala	s/d	4.4
Honduras	s/d	3.2
México	33	20.7
Nicaragua	s/d	7.7
Panamá	s/d	4.2
Paraguay	25	12.7
Perú	20	7.4
República Dominicana	s/d	21.2
Uruguay	3	11.2
Venezuela	27	9.5

Datos: (1) Transparency International, *Global Corruption Barometer 2013*

(2) Latinobarómetro 2011

Como primer señalamiento en esta aproximación encontramos que la corrupción es percibida como un problema que ocupa un lugar importante para las personas, incluso frente a problemas de efecto más palpable o directo sobre ellas y sus hogares, como suelen ser el desempleo, la inseguridad personal y los problemas económicos. Igualmente, sobresalen de manera consistente dos países percibidos como los menos corruptos de la región: Chile y Uruguay. En el extremo opuesto aparecen Bolivia, Colombia, México y Venezuela como los más corruptos.

Entrar en el círculo perverso de la corrupción

De forma complementaria, algunos estudios indagan sobre la permisividad o la aceptación de las personas frente a las diferentes formas de corrupción, las cuales pueden manifestarse en la vida cotidiana o en la realización de algún trámite o adquisición de un servicio. La práctica de la corrupción en algunos casos termina siendo naturalizada por la población, al punto que se adopta como mecanismo de sobrevivencia en distintos ámbitos de la vida en sociedad. Se hace práctica común pagar para obtener un servicio que por derecho le corresponde, o pagar para agilizar un trámite. La organización Latinobarómetro indaga acerca de esto mediante dos preguntas que, con una escala del 1 al 4, recorre desde muy de acuerdo hasta muy en desacuerdo.

La primera consulta es sobre la predisposición a pagar soborno (“pagar un soborno a un funcionario público si esta es la única forma de obtener las cosas”). Se analizan solamente las opciones extremas: muy de acuerdo o muy en desacuerdo (tabla 4). En la región, en promedio, el 5.8% estaría muy de acuerdo en pagar soborno y el 28.9% muy en desacuerdo. Para la primera afirmación, encabezan la lista Costa Rica, Panamá y Perú; en el extremo opuesto, Argentina, México y Chile. Los que rechazan pagar sobornos son Brasil, Argentina y Venezuela, y los que consienten son Panamá, Honduras y Nicaragua. Es importante señalar,

sin embargo, que el rechazo a pagar sobornos es mayor que su aceptación en todos los países analizados, lo que pareciera indicar que prevalece el respeto por los procesos transparentes y por la institucionalidad en la mayoría de la población.

Tabla 4. *Percepción sobre el pago de sobornos a funcionarios públicos*

Países	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo
Argentina	1.4	10.7	50.4	36.5	12.1	86.9
Bolivia	1.9	20	45.6	23.7	21.9	69.3
Brasil	4.8	17.8	22	50.8	22.6	72.8
Chile	1.2	11.3	52.4	32.9	12.5	85.3
Colombia	3.1	17.1	41.8	29.7	20.2	71.5
Costa Rica	14.0	18.9	33.4	29.9	32.9	63.3
Cuba	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ecuador	9.7	25.6	31.3	30.2	35.3	61.5
El Salvador	9.8	23.9	39.4	23.9	33.7	63.3
Guatemala	3.1	14.6	47.8	24.0	17.7	71.8
Honduras	5.7	25.9	44	19.9	31.6	63.9
México	1.3	15.1	48.7	30.3	16.4	79.0
Nicaragua	4.7	15.4	51.1	18.5	20.1	69.6
Panamá	12.4	27.1	36.7	20.9	39.5	57.6
Paraguay	2.7	12.8	47.6	32.5	15.5	80.1
Perú	10.6	31	33.7	21.0	41.6	54.7
República Dominicana	6.7	24.7	37	27.1	31.4	64.1
Uruguay	4.2	13.8	45.3	32.8	18.0	78.1
Venezuela	7.8	14.8	39.3	35.6	22.6	74.9

Datos: Latinobarómetro 2011

La institucionalidad en los países de América Latina es, en ciertas ocasiones, lenta e ineficaz para la obtención de resultados. El trámite más sencillo en algunos países de la región se convierte en una carga con altos costos, tanto en recursos como en oportunidades. Así, desde el registro de un recién nacido hasta la gestión de un crédito, pasa por la ineficiencia de los servicios de atención tanto de instituciones públicas como privadas. El proceso mediante el cual las personas actúan frente a estos métodos es abordada con la segunda pregunta sobre la disposición a saltarse trámites (“que las personas se salten el procedimiento regular para hacer

trámites”); en el mismo tenor que en la anterior, se considera solamente las opciones muy de acuerdo y muy en desacuerdo. Una primera observación (tabla 5) es que existe mayor aceptación en los consultados por saltarse los trámites exigidos en comparación con la aceptación del pago a sobornos. Desde la perspectiva de la teoría de las decisiones racionales, esta diferencia podría indicar que los individuos son menos propensos a cometer actos corruptos cuando estos acarrear un costo personal. Con los mayores porcentajes de aceptación se encuentran Argentina, Venezuela, Uruguay y Colombia; con el mayor rechazo, Honduras, México y Perú. A diferencia de la pregunta anterior, los niveles de aceptación son mayores que los de rechazo, lo que puede reflejar la debilidad institucional en términos de su eficiencia y, posiblemente, de su transparencia. Esta pregunta da pie a la siguiente pauta de análisis sobre la confianza que se tiene tanto en los empleados como en las instituciones.

Tabla 5. Saltar procedimiento regular para hacer trámites (porcentajes)

Países	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo
Argentina	14.4	61.4	16.7	4.4	75.8	21.1
Bolivia	5.8	39.8	32.9	8.9	45.6	41.8
Brasil	27.9	31.5	20.4	12.4	59.4	32.8
Chile	12.7	41.8	33.2	8	54.5	41.2
Colombia	18.2	47.2	16.5	9.8	65.4	26.3
Costa Rica	16.4	29.4	33.2	16.6	45.8	49.8
Cuba	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ecuador	16.2	36.9	29.4	14	53.1	43.4
El Salvador	9.6	33.1	38.7	15	42.7	53.7
Guatemala	3.3	27.9	39	11.6	31.2	50.6
Honduras	5.8	29	44.8	13.7	34.8	58.5
México	4.2	29.8	40.4	17	34.0	57.4
Nicaragua	6.6	33.1	34.6	11.5	39.7	46.1
Panamá	13.9	38.5	33	10.3	52.4	43.3
Paraguay	7.2	36.2	33.8	12.7	43.4	46.5
Perú	8.8	31	40.7	13.5	39.8	54.2
República Dominicana	17.5	42.4	26.3	8.9	59.9	35.2
Uruguay	15	54.2	18.3	5.8	69.2	24.1
Venezuela	25.8	40.8	23.3	7.6	66.6	30.9

Datos: Latinobarómetro 2011

Confianza en las instituciones

La confianza generalizada¹³ es una variable que está relacionada con temas como el de la calidad de las instituciones y de la democracia en su totalidad, e implica la posibilidad de que los miembros de una sociedad tiendan a asociarse con muy diversos fines. Hay quienes afirman que incluso tiene un impacto en la tolerancia frente a la diversidad, así como en el optimismo frente al futuro (Rothstein & Uslaner, 2005). Por su parte, la desconfianza está relacionada con fenómenos como los de la inequidad en la distribución de recursos y oportunidades, así como con la corrupción. Esta desconfianza se expresa tanto al nivel de las instituciones y sus procesos, como en los funcionarios que están a cargo de su administración.

Dos fuentes abordan el problema de la confianza con las instituciones y los funcionarios: la primera, *WJP Rule of Law Index*, y la segunda, Transparency International con el *Global Corruption Barometer 2013*. En ambos casos el análisis se hace difícil porque la lista de países de la región está incompleta (tabla 6). En la primera fuente se indaga acerca del uso de los cargos públicos para el beneficio personal. Se interroga sobre funcionarios de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como sobre la policía y los militares. Un primer análisis comparativo arroja que la mayor confianza con los funcionarios la declaran Uruguay y Chile, hallazgo que es consistente con las observaciones anteriores. En el extremo opuesto, los países que expresan menor confianza son Bolivia y Venezuela. Desde otra perspectiva, la institución que es percibida como la más corrupta es el poder legislativo, mientras que las que cuentan con el mayor nivel de confianza son

13 Rothstein y Uslaner (2005) hacen la distinción entre confianza particular y general. La primera supone la confianza solo en aquellos que comparten nuestros intereses y consideramos de nuestro grupo (ponen como ejemplo grupos evangélicos con altos niveles de confianza entre sus miembros y poca frente al resto de la sociedad); la segunda supone niveles de equidad económica y social, de manera que hay un vínculo entre los distintos grupos que les permite identificar metas comunes y que no asume las diferencias como amenaza.

las instituciones pertenecientes al poder ejecutivo y la castrense, lo que concuerda con la tendencia latina hacia el personalismo o presidencialismo, más que hacia el gobierno de la ley.

Tabla 6. *Confianza en los funcionarios y en las instituciones*

Países	Representantes del poder ejecutivo no usan cargos para fines personales	Representantes del poder judicial no usan cargos para fines personales	Policías y militares no usan cargos para fines personales	Representantes del poder legislativo no usan cargos para fines personales
Argentina	0.49	0.56	0.61	0.31
Bolivia	0.43	0.23	0.30	0.33
Brasil	0.49	0.64	0.64	0.22
Chile	0.76	0.75	0.86	0.55
Colombia	0.50	0.49	0.56	0.18
Costa Rica	s/d	s/d	s/d	s/d
Cuba	s/d	s/d	s/d	s/d
Ecuador	0.55	0.35	0.58	0.38
El Salvador	0.50	0.46	0.59	0.29
Guatemala	0.43	0.39	0.48	0.20
Honduras	s/d	s/d	s/d	s/d
México	0.47	0.36	0.31	0.33
Nicaragua	0.49	0.28	0.48	0.26
Panamá	0.51	0.42	0.62	0.22
Paraguay	s/d	s/d	s/d	s/d
Perú	0.51	0.35	0.38	0.19
República Dominicana	0.42	0.46	0.46	0.14
Uruguay	0.82	0.78	0.80	0.73
Venezuela	0.36	0.24	0.39	0.21

Datos: Rule of Law 2014

La segunda fuente revisada (*Global Corruption Barometer 2013*) estudia los niveles de corrupción para doce instituciones (tabla 7), para lo cual se aplica una escala del 1 al 5, donde 1 representa la institución más limpia y 5 la más corrupta. Las instituciones que se perciben como las más corruptas son, en su orden, los partidos políticos, el Parlamento y la Policía. Como las más limpias, los cuerpos religiosos, las ONG, el sistema educativo y el sistema de salud.

Partiendo de estas dos fuentes es difícil hacer un análisis comparativo ya que no interrogan sobre las mismas instituciones: el *WJP Rule of Law Index* solo observa cuatro instituciones gubernamentales, mientras que el *Global Corruption Barometer 2013* indaga sobre instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales. Tomando los puntos de coincidencia se puede decir que hay consistencia entre los resultados de una y otra, en tanto en ambas se pueden apreciar las siguientes tendencias: las instituciones de carácter político o deliberativo, como el poder legislativo, los partidos políticos y el Parlamento son valoradas como instituciones corruptas por ambos índices. Esta tendencia puede estar relacionada con el efecto negativo de la corrupción política —como el clientelismo y el nepotismo— en la confianza de los ciudadanos (Andvig & Odd-Helge, 2001; Rico & Salas, 1996). También se observa consistencia en la valoración de la institución castrense como la menos corrupta.

Tabla 7. *Percepción de corrupción por instituciones (2013)*

Países	Partidos políticos	Parlamento	Militares	ONG	Medios	Cuerpos religiosos	Sector privado	Sistema educativo	Poder judicial	Sistema de salud	Policía	Servidores públicos
Argentina	4.3	4.1	2.9	2.5	3.3	2.9	3.5	2.6	3.9	2.7	4.0	4.2
Bolivia	4.2	3.9	3.4	2.8	2.7	2.2	3.0	3.0	4.1	2.9	4.5	4.0
Brasil	4.3	4.1	2.7	2.9	3.1	2.8	3.0	2.9	3.4	3.5	4.0	3.3
Chile	4.2	4.0	3.0	2.9	3.4	3.3	3.9	3.7	3.9	3.5	3.5	3.7
Colombia	4.3	4.3	3.4	3.1	3.1	3.0	3.1	3.1	3.8	3.8	3.7	4.0
El Salvador	4.5	4.1	3.6	2.9	3.2	2.7	3.2	3.1	4.3	3.1	4.5	4.3
México	4.6	4.3	3.2	3.2	3.6	3.1	3.5	3.3	4.3	3.2	4.6	4.5
Paraguay	4.4	4.5	3.1	2.8	2.6	2.3	2.9	3.0	4.2	3.2	4.4	3.8
Perú	4.3	4.3	3.7	3.3	3.4	2.4	3.4	3.4	4.4	3.5	4.3	3.9
Uruguay	3.5	3.2	2.9	2.5	2.8	2.9	3.0	2.6	3.1	2.9	3.3	3.2
Venezuela	4.2	3.8	3.8	3.4	3.6	3.0	3.8	3.2	4.1	3.3	4.4	4.3
Promedio Latinoamérica	4.3	4.1	3.2	2.9	3.2	2.8	3.3	3.1	4.0	3.2	4.1	3.9

Escala 1-5; 1 significa no corrupto y 5 extremadamente corrupto

Datos: *Transparency International, Global Corruption Barometer 2013*

En relación con el control de la corrupción

Mediante los cálculos que ofrece el BM a través de los WGI y, específicamente, de su componente de control de la corrupción, se puede obtener un panorama de la percepción sobre el uso del poder para el beneficio personal. Los resultados de este indicador poseen un rango que va del -2.5 al 2.5, siendo el primero la peor valoración y el segundo la mejor en materia de control de la corrupción. Tomando los resultados que nos ofrece este índice para el 2012,¹⁴ encontramos que en Chile y Uruguay se percibe que no hay muchos casos en los que el poder se utilice para el beneficio individual (con un puntaje de 1.56 y 1.32 respectivamente). Según el índice, estos dos países se destacan entre los de América Latina por ser los mejores percibidos en este sentido, seguidos por Costa Rica y Cuba, que son los únicos dos países restantes que se ubican en un rango positivo (0.58 y 0.3 respectivamente); el resto de los países se ubica por debajo de cero. Llama la atención el caso venezolano, no solo por ser el peor valorado del grupo de países seleccionados, sino porque, además, su valoración es muy alta: -1.24 (tabla 8).

14 Es importante destacar que este indicador ofrece una serie temporal anual desde el 2002 al 2012.

Por su parte, los datos que ofrece el Latinobarómetro sobre este tema nos muestran una percepción general bastante negativa acerca de los avances que se han alcanzado en el control de la corrupción, dado que todos los países acumulan entre el 45 y el 77 % de personas que califican los avances en poco o nada (el mejor calificado es Uruguay con un 40.2 % y el peor es Perú con un 77 %). Comparando los datos que ofrece el BM con los de Latinobarómetro encontramos que hay cierta consistencia en los resultados, aunque hay países que muestran una diferencia bastante significativa entre uno y otro. Tal es el caso de Perú que, según el BM, obtiene una valoración cercana a la media para América Latina, mientras que la percepción general de la gente (Latinobarómetro) es que se ha avanzado poco o nada en la lucha contra esta. En el otro extremo

aparecen Panamá y Ecuador, casos en los que más de un 50 % de los encuestados considera que se ha avanzado en la lucha contra la corrupción y los ubica entre los mejor valorados según Latinobarómetro, mientras que el BM no les otorga una valoración tan favorable (tabla 8).

Tabla 8. Control de la corrupción

Países	Banco Mundial	Latinobarómetro	
	Control of Corruption 2013 WB	Reducción corrupción	
		Mucho/ algo	Poco/ nada
Argentina	-0.49	29.6	68.4
Bolivia	-0.70	36.5	58.4
Brasil	-0.07	33.7	63.2
Chile	1.56	48.8	50.1
Colombia	-0.43	34	57
Costa Rica	0.58	31.3	65.6
Cuba	0.30	s/d	s/d
Ecuador	-0.66	50.5	46.7
El Salvador	-0.38	33.9	61.2
Guatemala	-0.61	20.4	68.5
Honduras	-0.94	28	69.4
México	-0.41	29.4	67.6
Nicaragua	-0.78	35.7	51.6
Panamá	-0.39	51.5	46
Paraguay	-0.84	25.9	71.4
Perú	-0.39	21.3	77
República Dominicana	-0.83	36.4	62.1
Uruguay	1.32	53.8	40.2
Venezuela	-1.24	31.2	65.7
<i>Datos:</i> Banco Mundial Latinobarómetro			

Las divergencias entre las dos fuentes de datos posiblemente estén basadas en las unidades de información para cada caso. El BM basa su información principalmente en actores relacionados de manera directa o indirecta con situaciones vinculadas con la corrupción, mientras que Latinobarómetro recaba información del público en general. En este último

caso, el sondeo es susceptible a elementos coyunturales que pueden incidir en la percepción y, por ende, en las respuestas. Por su parte, Latinobarómetro interroga sobre los avances que se han alcanzado, es decir, es una pregunta que va dirigida a ver cómo se evoluciona en el tema, mientras que el BM reúne información mucho más amplia y profunda sobre el particular.

Las fuentes de soborno

Finalmente, la última parte del análisis tiene que ver con el otro lado de la moneda: los corruptores o fuentes de soborno y los paraísos fiscales. El análisis de las fuentes de soborno se lleva a cabo mediante el índice del mismo nombre, elaborado por Transparency International. Este índice muestra que el promedio de los países en estudio alcanza 7.8 puntos. Los Países Bajos y Suiza obtienen las mejores puntuaciones, considerados los menos proclives a recibir sobornos. Los que obtuvieron puntuaciones más bajas son China y Rusia, percibidos como los más propensos a ofrecer o recibir sobornos. Solo tres países de América Latina aparecen en la lista: Brasil, con una puntuación de 7.7,¹⁵ Argentina, con una de 7.3, y México, con una de 7.0 (Hardoon & Heinrich, 2011). Es importante señalar que en la edición anterior del índice, Argentina no aparecía dado que no era señalada como país cuyos empresarios recurrían al soborno en sus negocios internacionales. En lo que respecta a los paraísos fiscales, de los 73 países que los albergan, cuatro de ellos están en América Latina (Panamá, Costa Rica, Guatemala y Uruguay). Llama la atención el caso de Costa Rica, país que tiene excelentes resultados en los diferentes índices de corrupción, pero es uno de los paraísos fiscales en la región.

¹⁵ En la que 10 significa que los entrevistados señalan una propensión total al uso de sobornos por parte de las empresas de ese país y 0 supone la ausencia absoluta de esta.

Reflexiones finales

En los estudios del desarrollo desde un enfoque multidimensional el tema de la corrupción constituye un aspecto clave para entender el desempeño de los países, dado que es un freno al bienestar de las personas, fundamentalmente porque se desvían recursos —que podrían invertirse en oportunidades de estudio, salud, vivienda e infraestructura— para el uso y beneficio de particularidades o de pequeñas élites de poder. El examen de este fenómeno se enfrenta a la dificultad de su medición dada su naturaleza compleja de opacidad y de ilegalidad. Una manera de aproximarse es mediante las percepciones, lo que está en sintonía con la incorporación de las mediciones subjetivas en la medición del desarrollo.

Hasta hace relativamente poco tiempo, el bienestar y el desarrollo se medían predominantemente a través de indicadores denominados objetivos, con datos provenientes de conteos, registros o censos de población. Recientemente se han incorporado mediciones de carácter subjetivo, con datos obtenidos de encuestas y entrevistas. En este trabajo se revisaron diferentes instituciones y la manera como abordan el tema. En primer término podemos afirmar que el aumento de mediciones sobre la corrupción es una señal importante de la relevancia de este fenómeno en el estudio del bienestar de los países. Si se quiere saber cómo va un país, una manera es analizando sus niveles de corrupción. El comportamiento de este fenómeno da una idea de sus instituciones, de los valores de los funcionarios y de la transparencia. La corrupción es un mecanismo de presión contra las libertades funcionales que priva el acceso a los derechos fundamentales de las personas.

Al ser un tema sensible, que puede comprometer a gobiernos de turno así como a intereses nacionales e internacionales y, de alguna manera, polémico, la mayoría de los estudios son llevados a cabo por fundaciones privadas, ONG o universidades. El estudio de la corrupción, a pesar de los avances mostrados, y sobre todo su relación con temas fundamentales

como la pobreza, la desigualdad o la inseguridad, sigue desarrollándose con cierta precaución; por ello instituciones públicas tales como institutos de estadística y ministerios no suelen abordar el estudio sistemático de este fenómeno. Esto es una limitación que hay que ir sorteando, dado que los estudios de percepción y opinión también tienen sus limitaciones. Apuntar hacia el desarrollo de sistemas de monitoreo, como registros administrativos, que sean lo suficientemente confiables, permitiría un análisis más detallado del fenómeno y aportaría información para contrarrestarlo.

Los esfuerzos latinoamericanos por generar índices sobre corrupción —como son los ejemplos del índice latinoamericano de transparencia presupuestaria y el índice latinoamericano de transparencia legislativa—, si bien son importantes, no han logrado alcanzar una cobertura total.

A un nivel más técnico, las encuestas en diferentes modalidades y para diferentes unidades de muestreo son el camino más adecuado y posiblemente más utilizado por las diferentes instituciones en distintos momentos. El estudio de la corrupción está basado en apreciaciones subjetivas, dado que es muy difícil obtener datos empíricos confiables sobre los niveles de corrupción en diferentes países. Como se mencionó, la práctica de la corrupción es clandestina y, por demás, imprecisa, lo que impide su registro a menos que se lleguen a develar casos y entren en los registros de delitos cometidos. En algunos de los estudios se combina a la encuesta —como proceso predominante de captura de datos— con técnicas cualitativas como los grupos focales y las entrevistas a informantes clave. Un asunto a considerar en este tipo de estudios es el peso que puede tener la encuesta como procedimiento que conlleva dificultades y limitaciones, sobre todo a la hora de investigar aspectos de la realidad que tienen opacidad o son poco visibles, más aún cuando los estudios se realizan en sociedades con gobiernos autoritarios o con poca vocación democrática. La libertad de opinión y la seguridad sobre el ejercicio del derecho a expresarse son condiciones fundamentales para obtener respuestas confiables y, por tanto, datos confiables.

En relación con el análisis exploratorio sobre los datos de corrupción disponibles para América Latina se ha podido constatar que, a pesar de las diferencias que puedan existir en la forma en que cada estudio aborda el tema, hay cierta consistencia entre los resultados de unos y otros. Es necesario el desarrollo de estudios más profundos sobre la corrupción, que nos permitan entender cómo están conectadas las distintas formas de corrupción administrativa, política y corporativa.

Las limitaciones propias del fenómeno de la corrupción han llevado a las instituciones a utilizar formas ingeniosas de medición. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer para poder obtener datos confiables que permitan construir indicadores e índices que reflejen de la manera más fiel posible la presencia y el impacto de la corrupción en el desarrollo y el bienestar de las personas. En otros términos, poder contar con información oportuna y confiable, accesible y transparente sobre el funcionamiento de las instituciones públicas. La opacidad debe ser traducida en transparencia y libre acceso a la información estadística.

Referencias

- Alkire S., & Foster J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8). doi:10.1016/j.jpubeco.2010.11.006
- Andvig, J. & Odd-Helge, F. (2001). *Corruption: A review of contemporary research*. Report R 2001: 7. Bergen: Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
- Banco Mundial (BM). (2000). *Anticorruption in transition: A contribution to the policy debate*. Washington, D.C. Recuperado desde <http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/09/693285/anticorruption-transition-contribution-policy-debate>

- Banco Mundial (BM). (2004). *La revolución de los datos: cómo medir la gobernabilidad y la corrupción*. Recuperado el Mayo 2014 desde <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/medir.htm>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2001). *Strengthening a systemic framework against corruption for the Inter-American Development Bank*. Recuperado desde <http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Corruption-EN.pdf>
- Bratsis, P. (2003). The construction of corruption, or rules of separation and illusions of purity in bourgeois societies. *Social Text* 77, 21(4), 9-33.
- Botero, J. C., & Ponce, A. (2010). Measuring the Rule of Law. *The World Justice Project - Working Paper Series WPS No. 001*. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=1966257>
- Canache, D., & Allison, M. E. (2005). Perceptions of political corruption in Latin American democracies. *Latin American Politics and Society*, 47(3). doi:10.1111/j.1548-2456.2005.tb00320.x
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). (2012). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, informe regional: México, Guatemala, Costa Rica, Venezuela y Ecuador*. Guatemala: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- Credit Suisse (2013). *Global Wealth Report*. Zurich: Research Institute.
- García, E. (1987). El problema de la corrupción: una revisión latinoamericana. *Ilanud*, (21-22). Recuperado de <http://www.ilanud.or.cr/A075.pdf>
- Gaggero, J., Rua, M. & Gaggero, A. (2013). *Argentina: fuga de capitales (2002-2012)*. Discussion Workshop, City University London. Recuperado desde [file:///C:/Users/mgarzong/Downloads/Argentina.%20Fuga%20de%20capitales%20\(2002-2012\).pdf](file:///C:/Users/mgarzong/Downloads/Argentina.%20Fuga%20de%20capitales%20(2002-2012).pdf)
- Hardoon, D., & Heinrich, F. (2011). *Índice de fuentes de soborno de Transparency International 2011*. Recuperado de <http://www.transparencia>.

- org.es/INDICE%20DE%20FUENTES%20DE%20SOBORNO%202011/BPI2011_Informe_final_en_español.pdf
- Henry, J. (2012). *The price of offshore revisited: New estimates for missing global private wealth, income, inequality, and lost taxes*. Tax Justice Network. Recuperado desde http://www.elcorreo.eu.org/IMG/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_72612.pdf
- Kaufmann, D. (2005). *Corruption, governance security: Challenges for the rich countries and the world*, Chapter 2.1 Global Competitiveness Report 2004/2005, World Bank Institute. Recuperado desde http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Kaufmann_GCR_101904_B.pdf
- Khan, F. (2008). Understanding the spread of systematic corruption in the third world. *American Review of Political Economy*, 6(2), 16-39.
- Langseth, P. R. (2006). Measuring corruption (Chapter 2). En Michael Porter, Scott Stern & Michael Green (2014), *Social Progress Index*. Washington, DC: Social Progress Imperative.
- Mohabbat, M. (2004). *Political and administrative corruption: Concepts, comparative experiences and Bangladesh case*. A paper prepared for Transparency International - Bangladesh Chapter. Recuperado desde <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCI-TY/UNPAN019105.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1989). *Manual de indicadores sociales*. Estudios de Métodos, Serie F N.º 49. Nueva York: Autor, Dpto. de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2003). *Lecciones contra la corrupción*. Nueva York: autor.
- Reyes, F. (2008). *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México: IFAI. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/frh2.pdf>
- Rico, J. & Salas, L. (1996). *La corrupción pública en América Latina: manifestaciones y mecanismos de control* (1ª ed.). Miami: Centro para la Administración de Justicia.

- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2012). *Índice latinoamericano de transparencia legislativa: Argentina, Chile, Colombia, México, Perú*. Recuperado desde: <http://www.transparencialegitimativa.org/publicacion/indice-latinoamericano-de-transparencia-legislativa-2/>
- Rose-Ackerman, S. (2004). *The challenge of poor governance and corruption*. Recuperado desde http://bolivien-tagung.de/Materialien/copenhagenconsensus_roseackerman.pdf
- Rothstein, B. & Uslaner, E. M. (2005). All for all: Equality and social trust. *World Politics*, 58(1), 41-72. doi.10.1353/wp.2006.0022
- Sánchez-Carrión, J. J. (2012). La encuesta: herramienta cognitiva. *Papers. Revista de Sociología*, 97(1), 169-192.
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2008). *Issues paper*. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world*. International Monetary Fund. Recuperado desde http://www.iuc-edu.eu/group/sem1_L2/BFC/reading/tanzi.pdf
- The World Justice Project. (2013). *Tables and methodology*. Recuperado desde <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>
- Transparency International. (2008). Poverty and corruption. *Working Paper N° 2*. Recuperado desde http://www.transparency.ch/de/PDF_files/Divers/Poverty_and_Corruption__2008_-_WP.pdf
- Transparency International. (2008). Human rights and corruption. *Working Paper N° 5*. Recuperado desde http://www.transparency.org/whatwedo/pub/working_paper_no._5_2008_human_rights_and_corruption
- Transparency International. (2013). *Global corruption barometer 2013, Frequently Asked Questions*. Recuperado desde http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/GCB2013_FAQs_EN.pdf
- United States Agency for International Development (USAID). (1999). *A handbook on fighting corruption*. Technical Publication Series. Washington D.C.: Autor.

World Bank. (2006). *Global Monitoring Report 2006*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.369.3737&rep=rep1&type=pdf>