

## 9 Introducción

Pablo Zoido y Larry Chavis <sup>1</sup>

---

La corrupción, ¿golpea más a los sectores pobres que a la clase media? La corrupción afecta el crecimiento pero, ¿de qué modo? ¿Cuáles son las mejores políticas contra la corrupción? Las estructuras organizativas ¿afectan la capacidad de las mujeres para combatir la corrupción una vez que ellas alcanzan una porción importante de poder? ¿Dónde es peor la corrupción, en el este o el oeste de Rusia? ¿Qué instituciones colombianas son honestas y cuáles corruptas? ¿La falta de confianza de la población lleva a mayor corrupción, o es a la inversa?

Éste es el tipo de preguntas que tratan de responder hoy los científicos sociales. Aunque siguen vigentes las preguntas sobre cómo medir la corrupción o cómo mejorar las formas actuales de medición, ya nadie sostiene que la corrupción no puede medirse, o de que las evidencias son puramente impresionistas o anecdóticas. Una comprensión más profunda de cómo funciona la corrupción nos permitirá ir de las preguntas más amplias a las más específicas.

Desde 1995, cuando Transparency International publicó por primera vez su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), ha aumentado y perfeccionado sensiblemente la cantidad de investigaciones empíricas sobre los efectos de la corrupción. Pocos son los que siguen afirmando que la corrupción puede “aceitar las ruedas del comercio”, como sugerían Samuel Huntington y otros en la década de los 60. La demanda de datos y análisis sigue creciendo y las investigaciones empiezan a tener un impacto directo sobre la producción de políticas, como lo demuestra la inclusión de un índice de corrupción en el Millenium Challenge Account (MCA), la más reciente iniciativa en subsidios de ayuda de los Estados Unidos. La lucha contra la corrupción apenas ha empezado pero estamos comenzando a ver señales de progreso; es más fácil ahora registrar historias de éxitos, o encontrarse con un conjunto de políticas que funcionan y que apuntan a tener resultados (para un ejemplo, véase el capítulo 23 de Reinikka y Svensson, página 404). En suma, se están agregando a nuestro conocimiento nuevas e interesantes líneas de investigación sobre las causas y consecuencias de la corrupción.

Muchas de estas nuevas líneas de investigación pueden encontrarse en las contribuciones al *Informe global de la corrupción* de este año. Más abajo revisamos estas colaboraciones que pueden dividirse en tres grupos: índices de corrupción, investigación a nivel micro y estudios sobre pobreza y corrupción.

## **Índices de corrupción: de la medición al impacto**

Los índices de corrupción han experimentado un éxito a la vez controvertido y notable. El IPC fue el primer índice de este tipo, y es ampliamente usado para aumentar la toma de conciencia, atacar la corrupción y realizar análisis estadísticos. El IPC de 2003 brinda una nueva y reforzada mirada sobre los niveles relativos de corrupción en una buena cantidad de países (capítulo 10, página 353).

Sujetos a análisis estadísticos, índices como el IPC han ayudado a establecer relaciones entre corrupción, crecimiento y desarrollo (véase el trabajo pionero de Paolo Mauro de 1996<sup>2</sup>) y más recientemente a tener un impacto político directo, en particular en los subsidios de ayuda. Sin embargo, una de las principales críticas a los índices de percepción es que no reflejan la situación real de un país. Seligson, por ejemplo, subraya la necesidad de medir cuál es el porcentaje de la población que experimenta variadas formas de corrupción (capítulo 17, página 381). Al presentar su última serie de recomendaciones sobre gestión, Kaufmann y Kraay (capítulo 16, página 376) toman en cuenta que las mediciones objetivas pueden contener errores o ser simplemente aproximadas a lo que pretenden cuantificar. Como consecuencia, afirman, las mediciones subjetivas pueden ser tan precisas como las objetivas. Pero Kaufmann y Kraay advierten también contra el uso exclusivo de los índices de corrupción para determinar decisiones políticas, dado que su imprecisión puede llevar a una errónea clasificación de los países.

Los índices de corrupción han generado también nuevas áreas de investigación, sobre todo los modos en que la corrupción afecta a la economía y, en particular, la relación entre corrupción e inversión extranjera directa. Al estudiar el impacto de la corrupción sobre el desarrollo, Lambsdorff subraya la correlación entre altos niveles de corrupción (bajos resultados en el IPC), menores flujos anuales de capitales y también menor productividad (capítulo 18, página 386). La corrupción puede alejar a los inversores extranjeros por su conexión con la falta de seguridad sobre los derechos de propiedad o por la "baja calidad burocrática". Habib y Zurawicki encuentran que la corrupción está asociada con menores niveles de inversión, especialmente las provenientes del extranjero (capítulo 19, página 390). Los inversores locales están menos afectados porque están más acostumbrados a "lidiar" con las condiciones locales, o no tienen opciones para invertir afuera. Es también importante tener en cuenta el nivel de corrupción del país de origen del inversor, dado que esto puede también impactar sobre sus decisiones de inversión.

## **Investigación empírica de la corrupción: de lo macro a lo micro**

Pero es en el terreno de los microestudios donde crece más rápido la investigación de la corrupción y donde resulta más apasionante. Una gran proporción de las contribuciones al informe de este año son estudios a nivel micro en una variedad de temas: desafíos de medición, el rol de la información en la

lucha contra la corrupción y la participación de mujeres en el gobierno como una estrategia anticorrupción. Los microestudios del informe de este año tienen como objeto a grupos muy variados, incluyendo a las víctimas del delito, empresarios, elites y jefes de familia. Una de las áreas que presenta mayores desafíos a la investigación actual es el impacto de la corrupción en las familias pobres, de las que se trata más abajo.

### **Desafíos a la medición en el nivel micro**

Las mediciones de corrupción entre países suelen ser criticadas porque asignar un solo resultado a todo un país puede ser, como poco, simplificador. ¿Cómo se pueden resumir las variadas percepciones sobre corrupción o gestión en países tan amplios y diversos como India, Indonesia y Rusia? En realidad, la diversidad marca la necesidad de una comprensión más profunda de cómo varía la corrupción a lo largo de un país. Dos de las contribuciones del informe de este año se ocupan de este tema.

En su estudio, Court descubre que las percepciones de corrupción en un vasto abanico de instituciones resultan muy similares en cuatro muy diferentes estados de la India (capítulo 21, página 396). Un único resultado, afirma, puede reflejar la situación de todo el país. Desde una perspectiva diferente, Chirkova y Bowser realizaron un extensivo estudio preliminar que cubre casi la mitad de Rusia (capítulo 13, página 368). Produjeron un mapa de la corrupción cuyos índices varían muy significativamente de una región o territorio a otro. Comprender el origen de estas variaciones es uno de los desafíos más interesantes que quedan por resolver. Tomados en conjunto, Court, Chirkova y Bowser sugieren que aunque el resultado del índice para un país puede ser un medio válido de comparación entre países, se necesita un análisis más específico para comprender sus problemas de corrupción y gobernabilidad.

Los estudios por país tienen la ventaja de poder utilizar la experiencia local e integrar sus idiosincrasias. Los trabajos de Transparencia por Colombia y de TI Bulgaria dan cuenta de lo provechoso que puede resultar este tipo de análisis. En Colombia, Transparencia por Colombia creó un índice para monitorear el desempeño de una cantidad de instituciones públicas, reuniendo los datos duros con las respuestas a encuestas (capítulo 12, página 365). En Bulgaria, se combinaron los datos de un estudio sociológico y los de la Oficina Nacional de Auditoría para crear un índice sobre la transparencia del financiamiento de los partidos políticos (capítulo 14, página 371). Estos nuevos enfoques integran los avances metodológicos alcanzados en la investigación de la corrupción a nivel macro con las ventajas de los sólidos estudios a nivel micro.

### **Estudios sobre empresarios, elites y víctimas del delito**

Los análisis micro se han centrado también en múltiples países y en varios grupos sociales. Al concentrarse en las víctimas del delito, Seligson sugiere que

hay una estrecha correlación entre ser víctima de corrupción y la falta de confianza en las instituciones públicas (capítulo 17, página 382). Steen también enfoca la cuestión en su análisis de las encuestas a empresarios, gobierno y elites culturales en Rusia y en los Estados Bálticos (capítulo 22, página 401). El principal desafío al que se enfrenta esta línea de investigación es establecer si es la corrupción la que lleva a la pérdida de confianza o a la inversa.

La contribución de Bray despliega las percepciones de los principales empresarios que toman decisiones a nivel internacional (capítulo 20, página 394). En un estudio encargado por el Control Risks Group, Bray determina los efectos de los tratados internacionales –como la Convención Anti Sobornos de la OCDE– sobre las actitudes de los empresarios internacionales. Descubre que la nueva legislación está comenzado a tener impacto en el modo en que actúan, pero aún hay mayores beneficios a obtener de su aplicación. Subraya que muchas empresas creen que los Estados Unidos y otros países de la OCDE usan políticas indebidas para presionar políticamente y obtener ventajas en los negocios.

## **Corrupción e información**

Si se pretende eliminar la corrupción, primero debe exponérsela. El poder de la difusión de información se vuelve obvio en la investigación sobre Uganda presentada por Reinikka y Svenson (capítulo 23, página 404). Al hacer público el monto de los subsidios educativos entregados a los distritos escolares, el gobierno estuvo en condiciones de reducir el grado de apropiación indebida de esos fondos del 80 por ciento en 1995 al 20 por ciento en 2001. La investigación es importante por el potencial que tiene el ejemplo de Uganda para tomar medidas similares en otras partes. Sin embargo, lo que podría ser más significativo para los diagnósticos sobre la corrupción, sería reforzar, mediante la investigación, la idea de que esas reducciones de costos hubieran sido imposibles sin los estudios iniciales para cuantificar las filtraciones en los fondos educativos.

Otro ejemplo de políticas anticorrupción exitosas son los estudios realizados por el International Budget Project (IBP) (capítulo 24, página 408). Al trabajar con expertos y ONGs nacionales, el IBP ha podido realizar amplios estudios de los procesos de presupuesto a lo largo de África y América Latina con la intención de identificar con precisión las áreas donde se necesitan reformas para promover una mayor transparencia.

Aunque diferentes en su enfoque, los trabajos de Azfar y Nelson ilustran también los beneficios de la transparencia (capítulo 26, página 415). Valiéndose de un modelo económico experimental, demuestran en un contexto controlado cómo se reduce la corrupción cuando se brinda mayor información al electorado. Dada la ausencia de datos directos sobre transacciones corruptas, el uso de modelos experimentales tiene un enorme potencial para explicar la conducta corrupta en ciertas situaciones. Los resultados de Azfar y Nelson pueden ser base de recomendaciones políticas y de identificación de áreas para un ulterior testeo.

## **Corrupción y género**

El papel jugado por el género en la corrupción sigue concitando el interés de los investigadores. Si es cierto que los hombres son intrínsecamente más corruptos que las mujeres, es probable que incrementar la participación femenina en la vida pública reduzca la incidencia de la corrupción. Sin embargo, los estudios aquí presentados analizan varias sutilezas. Se necesitarían mayores investigaciones para comprender el impacto sobre la corrupción del aumento de la participación de las mujeres en el gobierno.

El trabajo de Mukherjee y Gokcekus sugiere que, aunque el género afecta a la corrupción, eso se debe más a la dinámica organizacional que a características genéricas específicas (capítulo 26, página 417). Tanto una baja proporción de hombres como de mujeres en una organización pública pueden alimentar la corrupción. Por lo tanto, lo que podría necesitarse para reducir la corrupción es un mejor equilibrio entre los empleados masculinos y femeninos dentro de una organización.

En un estudio del gobierno local en la India, Vijayalakshmi no logra encontrar una correlación entre participación femenina y el nivel de la corrupción local (capítulo 27, página 418). Vijayalakshmi apunta a la intrincada naturaleza de las redes de corrupción, el hecho de que, enseguida de comenzada su carrera, los nuevos empleados quedan atrapados en esas redes y a la limitada posibilidad de las mujeres para incidir en la toma de decisiones.

## **Pobreza y corrupción: desafíos por delante**

El análisis de los datos sobre vivienda es un área importante e incitante para el estudio de la relación entre corrupción y pobreza. El principal descubrimiento que surge de estos estudios es que la corrupción afecta desproporcionadamente a los pobres, quienes gastan más en sobornos en proporción a sus ingresos, mientras que su acceso a los servicios públicos está enormemente dificultado.

La contribución de Thampi es un buen ejemplo de esta línea de investigación (capítulo 15, página 374). Resumiendo los resultados de encuestas realizadas por los capítulos nacionales de TI en Asia del Sur y que cubren 15.000 jefes de familia a lo largo de cinco países, Thampi señala que “los pobres de esos países enfrentan el peligro de quedar excluidos de los servicios públicos debido a las grandes barreras artificiales, económicas o de otro tipo”.

El informe de Herrera y Roubaud sobre una encuesta representativa de casi 20.000 familias en Perú (capítulo 28, página 422) da más detalles sobre la situación. Sus descubrimientos revelan que los pobres pagan menos a los funcionarios corruptos que quienes no lo son, pero que esos pagos pesan más duramente en sus presupuestos. Razafindrakoto y Roubaud presentan las conclusiones de encuestas realizadas a lo largo del África francófona (capítulo 29, página 425), centrándose en los factores que determinan la posibilidad de convertirse en víctima de la corrupción, como el estatus social, el género y la

religión. Un hallazgo interesante es que es menos probable que los empleados públicos se conviertan en víctimas de la corrupción de mano de sus colegas. Ambos estudios afirman que el impacto de la corrupción sobre los pobres no suele ser directo –en la medida en que la mayoría no tiene acceso a los servicios públicos– sino indirecto, al ser la corrupción uno de los factores que contribuye a esa falta de acceso.

El nuevo Barómetro Global de la Corrupción de TI, que también muestra el impacto de la corrupción sobre los pobres (capítulo 11, página 361), se basa en encuestas realizadas a más de 40.000 personas en 47 países. Dos de cada cinco consultados de bajos ingresos creen que la corrupción juega un papel significativo en su vida personal y familiar, mientras que sólo uno de cada cuatro consultados con altos ingresos sostiene la misma creencia. Estos resultados llevan a la conclusión de que la corrupción golpea más duramente a los pobres y vulnerables.

## Conclusión

La variedad de investigaciones presentadas aquí refleja cómo ha progresado la investigación sobre corrupción. Aunque los índices comparativos siguen concitando enorme atención, hoy representan sólo una parte de esta investigación. La mayoría de las investigaciones aquí presentadas trabajan a nivel micro. El nivel de análisis de la investigación cambia a medida que abandonamos la comparación entre países para estudiar a regiones o grupos dentro de cada país. Este enfoque está ayudando a concretar un cuadro más comprensivo de cómo funciona la corrupción en las diferentes sociedades.

Hay todavía muchos caminos por explorar. A medida que se repiten los programas anticorrupción, una investigación como la de Reinikka y Svenson brinda una evaluación de las medidas en vigencia (capítulo 23, página 404). Estos estudios son valiosas herramientas políticas. Para completar el interés actual sobre los estudios de la corrupción a nivel micro, se requieren más trabajos que se valgan de la empresa como unidad de análisis, con el propósito de brindar una perspectiva más amplia del impacto de la corrupción en la economía. Una de las falencias actuales de la investigación a nivel macro es que el IPC y otros índices multinacionales no permiten la comparación de los cambios de la corrupción a lo largo del tiempo. A medida que se disponga de nuevos instrumentos, estaremos en mejores condiciones de seguir los cambios que permiten identificar las políticas que resulten más útiles para combatir la corrupción.

## Notas

- <sup>1</sup> Pablo Zoido y Larry Chavis trabajan en la escuela de graduados en negocios de la Universidad de Stanford, Estados Unidos. Contacto: zoido\_pablo@gsb.stanford.edu y chavis\_larry@gsb.stanford.edu.
- <sup>2</sup> Pablo Mauro, "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, N° 110 (1995).

## 10 Índice de Percepción de la Corrupción 2003

*Johann Graf Lambsdorff*<sup>1</sup>

---

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International se ha publicado anualmente desde 1995 y sigue siendo ampliamente utilizado por los científicos sociales como un instrumento indispensable para investigar las causas y consecuencias de la corrupción. Incorpora las percepciones de personas bien informadas con respecto a la extensión de la corrupción, definida como el mal uso del poder público para beneficio privado. La extensión de la corrupción refleja la frecuencia de pagos corruptos y los consecuentes obstáculos que imponen a los negocios.

A medida que cada año se van incorporando innovaciones metodológicas, los resultados van mostrando cada vez más consistencia. La mejora más importante de este año es la ampliación de la aplicación del índice de 102 a 133 países.

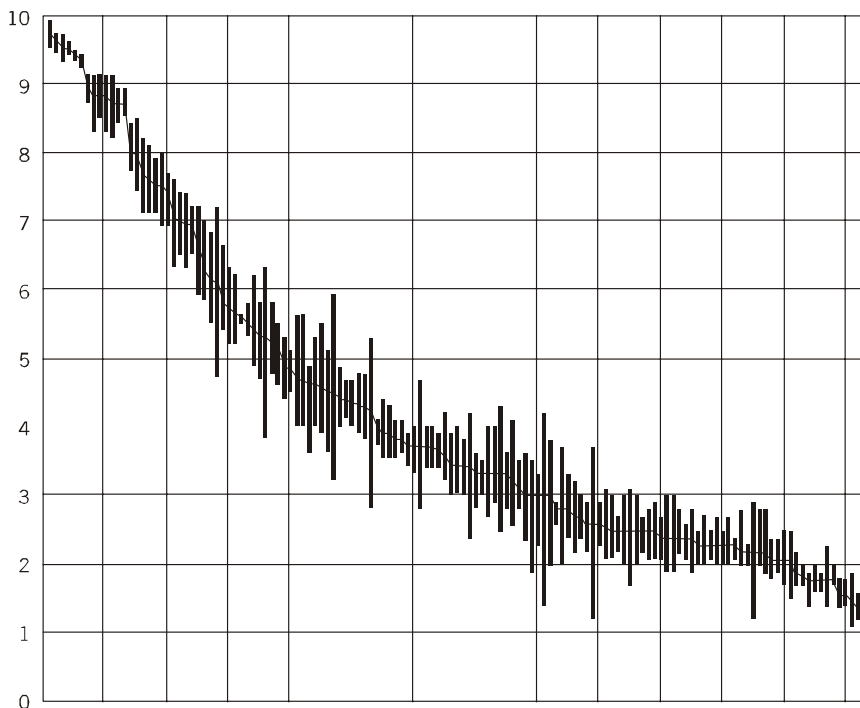
El IPC de este año usa datos recogidos entre 2001 y 2003. El IPC es un índice compuesto. Se reunieron 17 fuentes de datos en el IPC 2002, de 13 diferentes instituciones: 1) el World Economic Forum; 2) el Institute of Management Development (en Lausana); 3) la Economist Intelligence Unit; 4) Información Internacional de Beirut (Líbano); 5) el World Markets Research Centre (Londres); 6) Gallup International, asociada con Transparency International; 7) *Nations in Transit* de Freedom House; 8) Pricewaterhouse Coopers; 9) la Political and Economic Risk Consultancy (en Hong Kong), 10) el World Business Environment Survey del Banco Mundial; 11) Universidad de Columbia; 12) un banco de desarrollo multilateral y 13) la Business Environment and Enterprise Performance Survey del EBRD y el Banco Mundial.

Una precondition para la inclusión de una fuente en el índice es que debe brindar un ranking de naciones. Otra es que debe medir el nivel general de corrupción. Asegurarse estas condiciones es esencial para evitar que se mezclen datos de diferente naturaleza. Existen fuentes que combinan la corrupción con otras variables, tales como la xenofobia, el nacionalismo, la inestabilidad política u otros riesgos esperables debidos a cambios en la corrupción. Incluir tales fuentes distorsionaría la medición de los niveles percibidos de corrupción y eso daría como resultado un índice mixto poco útil para amplias áreas de los estudios académicos y para el conocimiento del público. Hemos adoptado un enfoque conservador, incluyendo sólo fuentes que comparan estrictamente los niveles de corrupción.

La fuerza del IPC reside en la combinación de múltiples fuentes de datos en un solo índice, lo que aumenta la confiabilidad de cada resultado individual. El beneficio de combinar de este modo los datos es que las comprobaciones erráticas de una fuente pueden balancearse con la inclusión de al menos otras

dos fuentes, disminuyendo así la probabilidad de presentar erróneamente el nivel de corrupción de un país.

La alta correlación de las diferentes fuentes usadas en el IPC indica su completa confiabilidad. La confiabilidad aparece también expresada en el cuadro 10.1, que muestra intervalos de confianza del 90 por ciento para cada uno de los países incluidos en el IPC 2003. Estos intervalos indican cómo puede variar el resultado de un país según la precisión de las mediciones. La mayoría de los países son medidos con suficiente precisión como para permitir un ranking de naciones.



**Cuadro 10.1: IPC 2003 y los intervalos de 90% de confianza.**

El índice brinda un cuadro anual de las opiniones de los responsables de tomas de decisiones. Las comparaciones con los resultados de años anteriores deben basarse en la calificación de un país y no en su ubicación. La ubicación de un país puede cambiar simplemente porque entraron nuevos países al índice. Sin embargo, las comparaciones año a año de la calificación de un país no resulta sólo de un cambio en la percepción de su desempeño, sino también de una variación en la muestra y en la metodología; cada año se recogen distintos puntos de vista y se hacen preguntas levemente distintas. De todos modos, las investigaciones actuales muestran que el efecto de los cambios de muestra

y de metodología es pequeño, particularmente en las tendencias a largo plazo del IPC.

El IPC reúne percepciones que son indiferentes a las precondiciones culturales y representan una perspectiva global. La solidez de los datos del IPC queda reforzada por el hecho de que se halló que las encuestas que contienen puntos de vista de los residentes son coherentes con las realizadas fuera del país. En el pasado, aparecía mal representado el punto de vista sobre los países menos desarrollados. Sin embargo, para el IPC 2003, Gallup International por encargo de Transparency International encuestó a personas de los países menos desarrollados, pidiéndoles que evaluaran el desempeño de los empleados públicos de los países industriales. El mismo enfoque fue adoptado por Información Internacional con sede en Beirut. Los resultados de esos grupos de fuera del país son coherentes con otras fuentes usadas en el IPC 2003.

Para una descripción más detallada de la metodología, consultar [www.transparency.org/cpi/index.html#cpi](http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi) o en [www.gwdg.de/~uwww](http://www.gwdg.de/~uwww).

## Nota

<sup>1</sup> Johann Graff Lambsdorf es profesor de economía en la Universidad de Passau, Alemania, y director de trabajos estadísticos del IPC para TI. Contacto: [jlamsbd@uni-passau.de](mailto:jlamsbd@uni-passau.de).

### Cuadro 10.1: Índice de Percepción de la Corrupción 2003

Puesto	País	Puntaje <sup>a</sup>	Encuestas utilizadas <sup>b</sup>	Desviación estándar <sup>c</sup>	Intervalo Alto-bajo <sup>d</sup>	90% de confianza <sup>e</sup>
1	Finlandia	9,7	8	0,3	9,2-10,0	9,5-9,9
2	Islandia	9,6	7	0,3	9,2-10,0	9,4-9,7
3	Dinamarca	9,5	7	0,4	8,8-9,9	9,3-9,7
	Nueva Zelanda	9,5	8	0,2	9,2-9,6	9,4-9,6
5	Singapur	9,4	12	0,1	9,2-9,5	9,4-9,6
6	Suecia	9,3	11	0,2	8,8-9,6	9,2-9,4
7	Países Bajos	8,9	9	0,3	8,5-9,3	8,7-9,1
8	Australia	8,8	12	0,9	6,7-9,5	8,3-9,1
	Noruega	8,8	8	0,5	8,0-9,3	8,5-9,1
	Suiza	8,8	9	0,8	6,9-9,4	8,3-9,1
11	Canadá	8,7	12	0,9	6,5-9,4	8,2-9,1
	Luxemburgo	8,7	6	0,4	8,0-9,2	8,4-8,9
	Reino Unido	8,7	13	0,5	7,8-9,2	8,5-8,9
14	Austria	8,0	9	0,7	7,3-9,3	7,7-8,4
	Hong Kong	8,0	11	1,1	5,6-9,3	7,4-8,5
16	Alemania	7,7	11	1,2	4,9-9,2	7,1-8,2

Puesto	País	Puntaje <sup>a</sup>	Encuestas utilizadas <sup>b</sup>	Desviación estándar <sup>c</sup>	Intervalo Alto-bajo <sup>d</sup>	90% de confianza <sup>e</sup>
17	Bélgica	7,6	9	0,9	6,6-9,2	7,1-8,1
18	Irlanda	7,5	9	0,7	6,5-8,8	7,1-7,9
	EE.UU.	7,5	13	1,2	4,9-9,2	6,9-8,0
20	Chile	7,4	12	0,9	5,6-8,8	6,9-7,7
21	Israel	7,0	10	1,2	4,7-8,1	6,3-7,6
	Japón	7,0	13	1,1	5,5-8,8	6,5-7,4
23	Francia	6,9	12	1,1	4,8-9,0	6,3-7,4
	España	6,9	11	0,8	5,2-7,8	6,5-7,2
25	Portugal	6,6	9	1,2	4,9-8,1	5,9-7,2
26	Omán	6,3	4	0,9	5,5-7,3	5,8-7,0
27	Bahrain	6,1	3	1,1	5,5-7,4	5,5-6,8
	Chipre	6,1	3	1,6	4,7-7,8	4,7-7,2
29	Eslovenia	5,9	12	1,2	4,7-8,8	6,5-6,6
30	Botswana	5,7	6	0,9	4,7-7,3	5,2-6,3
	Taiwán	5,7	13	1,0	3,6-7,8	5,3-6,2
32	Qatar	5,6	3	0,1	5,5-5,7	5,3-5,6
33	Estonia	5,5	12	0,6	4,7-6,6	5,3-5,8
	Uruguay	5,5	7	1,1	4,1-7,4	4,9-6,2
35	Italia	5,3	11	1,1	3,3-7,3	4,7-5,8
	Kuwait	5,3	4	1,7	3,3-7,4	3,8-6,3
37	Malasia	5,2	13	1,1	3,6-8,0	4,8-5,8
	Emiratos Árabes Unidos	5,2	3	0,5	4,6-5,6	4,6-5,5
39	Túnez	4,9	6	0,7	3,6-5,6	4,4-5,3
4	Hungría	4,8	13	0,6	4,0-5,6	4,5-5,1
41	Lituania	4,7	10	1,6	3,0-7,7	4,0-5,6
	Namibia	4,7	6	1,3	3,6-6,6	4,0-5,6
43	Cuba	4,6	3	1,0	3,6-5,5	3,6-4,9
	Jordania	4,6	7	1,1	3,6-6,5	4,0-5,3
	Trinidad y Tobago	4,6	6	1,3	3,4-6,9	3,9-5,5
46	Belice	4,5	3	0,9	3,6-5,5	3,6-5,1
	Arabia Saudita	4,5	4	2,0	2,8-7,4	3,2-5,9
48	Mauricio	4,4	5	0,7	3,6-5,5	4,0-4,9
	Sudáfrica	4,4	12	0,6	3,6-5,5	4,1-4,7
50	Costa Rica	4,3	8	0,7	3,5-5,5	4,0-4,7
	Grecia	4,3	9	0,8	3,7-5,6	3,9-4,8
	Corea del Sur	4,3	12	1,0	2,0-5,6	3,8-4,8
53	Bielorrusia	4,2	5	1,8	2,0-5,8	2,8-5,3
54	Brasil	3,9	12	0,5	3,3-4,7	3,7-4,1
	Bulgaria	3,9	10	0,9	2,8-5,7	3,5-4,4
	República Checa	3,9	12	0,9	2,6-5,6	3,5-4,3

Puesto	País	Puntaje <sup>a</sup>	Encuestas utilizadas <sup>b</sup>	Desviación estándar <sup>c</sup>	Intervalo Alto-bajo <sup>d</sup>	90% de confianza <sup>e</sup>
57	Jamaica	3,8	5	0,4	3,3-4,3	3,5-4,1
	Latvia	3,8	7	0,4	3,4-4,7	3,6-4,1
59	Colombia	3,7	11	0,5	2,7-4,4	3,4-3,9
	Croacia	3,7	8	0,6	2,6-4,7	3,3-4,0
	El Salvador	3,7	7	1,5	2,0-6,3	2,8-4,7
	Perú	3,7	9	0,6	2,7-4,9	3,4-4,0
	Eslovaquia	3,7	11	0,7	2,9-4,7	3,4-4,0
64	México	3,6	12	0,6	2,4-4,9	3,4-4,9
	Polonia	3,6	14	1,1	2,4-5,6	3,2-4,2
66	China	3,4	13	1,0	2,0-5,5	3,0-3,9
	Panamá	3,4	7	0,8	2,7-5,0	3,0-4,0
	Sri Lanka	3,4	7	0,7	2,4-4,4	3,0-3,8
	Siria	3,4	4	1,3	2,0-5,0	2,4-4,2
70	Bosnia y Herzegovina	3,3	6	0,7	2,2-3,9	2,8-3,6
	República Dominicana	3,3	6	0,4	2,7-3,8	3,0-3,5
	Egipto	3,3	9	1,3	1,8-5,3	2,7-4,0
	Ghana	3,3	6	0,9	2,7-5,0	2,9-4,0
	Marruecos	3,3	5	1,3	2,4-5,5	2,5-4,3
	Tailandia	3,3	13	0,9	1,4-4,4	2,8-3,6
76	Senegal	3,2	6	1,2	2,2-5,5	2,6-4,1
77	Turquía	3,1	14	0,9	1,8-5,4	2,8-3,5
78	Armenia	3,0	5	0,8	2,2-4,1	2,4-3,6
	Irán	3,0	4	1,0	1,5-3,6	1,9-3,5
	Libano	3,0	4	0,8	2,1-3,6	2,3-3,3
	Malí	3,0	3	1,8	1,4-5,0	1,4-4,2
	Palestina	3,0	3	1,2	2,0-4,3	2,0-3,8
83	India	2,8	14	0,4	2,1-3,6	2,6-2,9
	Malawi	2,8	4	1,2	2,0-4,4	2,0-3,7
	Rumania	2,8	12	1,0	1,6-5,0	2,4-3,3
86	Mozambique	2,7	5	0,7	2,0-3,6	2,2-3,2
	Rusia	2,7	16	0,8	1,4-4,9	2,4-3,0
88	Argelia	2,6	4	0,5	2,0-3,0	2,2-2,9
	Madagascar	2,6	3	1,8	1,2-4,7	1,2-3,7
	Nicaragua	2,6	7	0,5	2,0-3,3	2,3-2,9
	Yemen	2,6	4	0,7	2,0-3,4	2,1-3,1
92	Albania	2,5	5	0,6	1,9-3,2	2,1-3,0
	Argentina	2,5	12	0,5	1,6-3,2	2,2-2,7
	Etiopía	2,5	5	0,8	1,5-3,6	2,0-3,0
	Gambia	2,5	4	0,9	1,5-3,6	1,7-3,1
	Pakistán	2,5	7	0,9	1,5-3,9	2,0-3,0

Puesto	País	Puntaje <sup>a</sup>	Encuestas utilizadas <sup>b</sup>	Desviación standard <sup>c</sup>	Intervalo Alto-bajo <sup>d</sup>	90% de confianza <sup>e</sup>
	Filipinas	2,5	12	0,5	1,6-3,6	2,2-2,7
	Tanzania	2,5	6	0,6	2,0-3,3	2,1-2,8
	Zambia	2,5	5	0,6	2,0-3,3	2,1-2,9
100	Guatemala	2,4	8	0,6	1,5-3,4	2,1-2,7
	Kazakhstan	2,4	7	0,9	1,6-3,8	1,9-3,0
	Moldavia	2,4	5	0,8	1,6-3,6	1,9-3,0
	Uzbekistán	2,4	6	0,5	2,0-3,3	2,2-2,8
	Venezuela	2,4	12	0,5	1,4-3,1	2,1-2,6
	Vietnam	2,4	8	0,8	1,4-3,6	1,9-2,8
106	Bolivia	2,3	6	0,4	1,9-2,9	2,0-2,5
	Honduras	2,3	7	0,6	1,4-3,3	2,0-2,7
	Macedonia	2,3	5	0,3	2,0-2,7	2,1-2,5
	Serbia y Montenegro	2,3	5	0,5	2,0-3,2	2,0-2,7
	Sudán	2,3	4	0,3	2,0-2,7	2,0-2,5
	Ucrania	2,3	10	0,6	1,6-3,8	2,0-2,7
	Zimbabwe	2,3	7	0,3	2,0-2,7	2,1-2,4
113	Congo					
	República de Ecuador	2,2	3	0,5	2,0-2,8	2,0-2,8
	Irak	2,2	8	0,3	1,8-2,6	2,0-2,3
	Irak	2,2	3	1,1	1,2-3,4	1,2-2,9
	Sierra Leona	2,2	3	0,5	2,0-2,8	2,0-2,8
	Uganda	2,2	6	0,7	1,8-3,5	1,9-2,8
118	Costa de Marfil	2,1	5	0,5	1,5-2,7	1,8-2,4
	Kirguiz	2,1	5	0,4	1,6-2,7	1,9-2,4
	Libia	2,1	3	0,5	1,7-2,7	1,7-2,5
	Papúa Nueva Guinea	2,1	3	0,6	1,5-2,7	1,5-2,5
122	Indonesia	1,9	13	0,5	0,7-2,9	1,7-2,2
	Kenya	1,9	7	0,3	1,5-2,4	1,7-2,0
124	Angola	1,8	3	0,3	1,4-2,0	1,4-1,9
	Azerbaijón	1,8	7	0,3	1,4-2,3	1,6-2,0
	Camerún	1,8	5	0,2	1,4-2,0	1,6-1,9
	Georgia	1,8	6	0,7	0,9-2,8	1,4-2,3
	Tajikistán	1,8	3	0,3	1,5-2,0	1,7-2,0
129	Myanmar	1,6	3	0,3	1,4-2,0	1,4-1,8
	Paraguay	1,6	6	0,3	1,2-2,0	1,4-1,8
131	Haití	1,5	5	0,6	0,7-2,3	1,1-1,9
132	Nigeria	1,4	9	0,4	0,9-2,0	1,2-1,6
133	Bangladesh	1,3	8	0,7	0,3-2,2	0,9-1,7

- a. "Puntaje del IPC" se refiere a las percepciones de los grados de corrupción tal como son percibidos por empresarios, académicos y analistas de riesgo y van desde 10 (altamente honesto) a 0 (altamente corrupto).
- b. "Encuestas utilizadas" se refiere al número de estudios para establecer el desempeño de un país. Se usaron un total de 17 estudios de 13 instituciones independientes, y se exigieron al menos tres estudios para incluir un país dentro del IPC.
- c. "Desviación estándar" indica las diferencias entre los valores dados por las fuentes: cuanto mayor sea la desviación, mayores serán las diferencias de percepciones sobre los países entre las fuentes.
- d. "Calificación alta-baja" brinda los valores más altos y los más bajos otorgados por las diferentes fuentes.
- e. "90% intervalo de confianza" brinda un rango de posibles valores del resultado del IPC. Refleja el modo en que puede variar el resultado de un país, dependiendo de la precisión de las mediciones. Hay un 5 por ciento de probabilidades de que el resultado esté por encima y un 5 por ciento de que esté por debajo. Este intervalo, sobre todo cuando se dispone únicamente de tres fuentes, sólo puede considerarse como una guía general.

## 11 Barómetro Global de la Corrupción 2003

*Transparency International*

---

El BGC es un nuevo instrumento global de estudio de la opinión pública y sus percepciones, experiencias y actitudes hacia la corrupción. El barómetro fue realizado en asociación con Gallup Internacional, como parte de su primera encuesta *Voz de la Gente*. Esta encuesta implicó entrevistas con 40.838 personas de 47 países de todos los continentes, realizadas en julio de 2002<sup>1</sup>.

Como complemento del Índice de Percepción de Corrupción de TI, el barómetro incluyó preguntas destinadas a comprender diferentes aspectos de la extensión e impacto de la corrupción. Las preguntas se referían al impacto de la corrupción en las diferentes esferas de la vida, a las percepciones de cambios en los años anteriores y a expectativas sobre el futuro. TI espera repetir la encuesta en los próximos años, lo que permitirá determinar tendencias a lo largo del tiempo tanto en la percepción como en la experiencia de la corrupción.

El dato más sorprendente se obtuvo al preguntar a los consultados qué institución elegirían para eliminar de ella la corrupción si tuvieran una varita mágica. La opción preferida fueron los partidos políticos, seguidos por los tribunales y la policía. Los partidos políticos fueron la institución más frecuentemente elegida en 33 de los 45 países donde se hizo la pregunta<sup>2</sup>, sobre todo en la Argentina y Japón, donde más del 50 por ciento de los consultados se inclinó por esta opción. En total, casi el 30 por ciento de todos los consultados a lo largo del mundo señalaron a los partidos políticos como la institución de donde quisieran eliminar la corrupción (véase figura 11.1).

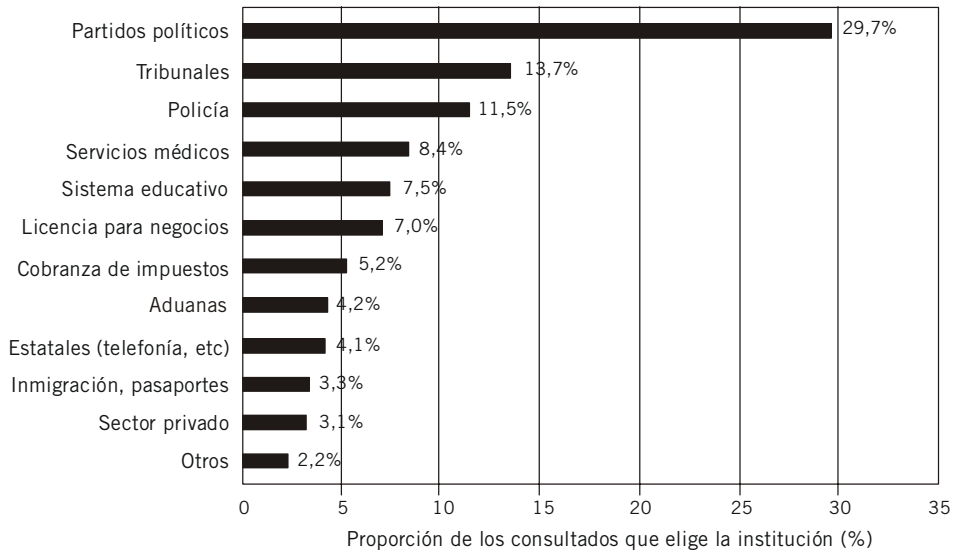
Los tribunales fueron elegidos por el 14 por ciento del total de los encuestados, sobre todo en Camerún, Indonesia y Perú, donde fueron seleccionados por más del 30 por ciento. La policía fue señalada por el 12 por ciento de los consultados en el mundo, pero por más del 30 por ciento en Hong Kong, Malasia, México y Nigeria. Los servicios médicos, cuartos en la lista global, cosecharon más del 20 por ciento de elecciones en Bosnia y Herzegovina, Croacia y Polonia.

La encuesta planteó también una serie de preguntas sobre el efecto de la corrupción sobre la vida personal y familiar, sobre el contexto empresarial, la vida política y sobre la cultura y los valores de la sociedad. Sobre todo la encuesta descubrió que la corrupción golpea más duro a los pobres (véase cuadro 11.1). Más del 40 por ciento de los consultados que adujeron tener bajos ingresos creen que la corrupción tiene un efecto importante en su vida personal y familiar. La misma pregunta obtuvo sólo 25 por ciento de respuestas positivas entre los consultados que declararon tener altos ingresos. Se constató que la correlación con los ingresos era muy significativa.

Se verificó que las actitudes hacia la corrupción y su impacto varían sus-

tancialmente a lo largo del mundo y que no se relacionan necesariamente con los niveles de corrupción.

**Figura 11.1: Prioridades para eliminar la corrupción <sup>a</sup>**



a. Se le preguntó a los encuestados: “Si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar la corrupción de una de las siguientes instituciones, ¿cuál elegiría primero?”.

**Cuadro 11.1 El impacto percibido de la corrupción de acuerdo con el nivel de ingresos**

Nivel de ingresos	Creencias de los consultados acerca de cómo afecta la corrupción a su vida personal y familiar		
	No significativamente (%)	Bastante significativamente (%)	Muy significativamente (%)
Bajos ingresos	29,7	29,3	41,0
Ingresos medianos	36,7	35,7	27,5
Altos ingresos	44,5	30,1	25,4
Se rehúsa a contestar preguntas sobre ingresos <sup>a</sup>	40,9	28,0	31,1
Total	35,2	31,1	33,7

a. Uno de cada seis encuestados (17,4%) se rehuyó a informar sobre su nivel de ingresos.

El cuadro 11.2 (con un pequeño subconjunto de países) muestra que en ciertas naciones con una incidencia relativamente baja de la corrupción (por ejemplo, Canadá) la gente opina que la corrupción tiene un impacto considerable. Por otra parte, algunos países con una incidencia relativamente alta de la corrupción (incluyendo a Pakistán) consideran que su impacto es bajo.

Dos preguntas fueron sobre la percepción de cambios en los niveles de corrupción a lo largo del tiempo. Primero, se le preguntó a los encuestados si sentían que la corrupción había cambiado en los últimos tres años. El 47 por ciento sintió que había aumentado, y sólo uno de cada 10 que había disminuido. Este descubrimiento refleja el Índice 2002 de Fuentes de Sobornos, donde menos de un tercio de los consultados pensaba que los sobornos internacionales que involucraban a altos funcionarios públicos habían decrecido en los últimos cinco años, y sólo el 6 por ciento que había experimentado una caída importante.

**Cuadro 11.2: Percepción del impacto de la corrupción en las distintas esferas de la vida**

	Porcentaje de consultados que dicen que la corrupción tiene un impacto significativo en:			
	Vida personal y familiar	Contexto empresario	Vida política de la sociedad	Cultura y valores
Argentina	64,4	87,9	93,0	85,1
Bosnia y Herzegovina	69,7	75,5	81,4	82,3
Canadá	42,5	16,6	13,1	17,0
Hong Kong	14,7	81,8	25,5	28,5
Italia	15,4	69,7	58,8	37,2
Corea	19,2	39,5	51,3	31,5
Pakistán	10,0	7,4	9,5	9,9
Estados Unidos	26,5	7,4	7,1	9,6
Promedio para 45 países <sup>a</sup>	33,8	48,6	55,1	43,7

a. Faltan datos de Brasil y China. Los datos del gobierno palestino no están incluidos en el total general.

Al ser preguntados por el futuro, son más las personas que creen que la corrupción aumentará que la que piensa que caerá en los próximos tres años. Mientras que el 42 por ciento predijo que aumentaría o “mucho” o “poco”, sólo el 20 por ciento dijo que caería (véase cuadro 11.3). En Colombia e Indonesia, donde están los más optimistas de la encuesta, más del 50 por ciento espera que los niveles de corrupción decrezcan. Por el contrario, la mayoría de

**Cuadro 11.3: Cambios esperados en la corrupción para los próximos tres años**

	Aumentó mucho %	Aumentó poco %	Se mantiene igual %	Bajó un poco %	Bajó mucho %	NS/NC %
<b>Los optimistas (más del 50% por ciento espera una baja en la corrupción)</b>						
1. Colombia	14,0	10,0	11,7	28,3	32,0	4,0
2. Indonesia	10,0	7,8	25,9	41,0	13,7	1,6
<b>Los pesimistas (más del 50% por ciento espera un aumento en la corrupción)</b>						
1. India	55,8	18,5	13,6	6,7	1,2	4,1
2. Holanda	21,5	37,9	20,0	4,5	0,0	16,2
3. Israel	19,0	39,5	23,0	7,4	1,6	9,6
4. Turquía	37,2	19,4	14,7	9,0	3,0	16,7
5. Georgia	34,6	20,6	11,5	9,2	1,3	22,8
6. Camerún	39,4	15,1	13,3	15,3	4,7	12,1
7. Sudáfrica	36,1	14,7	13,5	19,3	10,8	5,6
8. Noruega	6,7	43,5	29,2	10,5	1,6	8,5
<b>Promedio para 45 países<sup>a</sup></b>	<b>20,1</b>	<b>22,0</b>	<b>27,1</b>	<b>15,4</b>	<b>4,6</b>	<b>10,8</b>

a. Faltan datos para Brasil y China. Los datos del gobierno palestino no están incluidos en el total general.

los consultados en Camerún, Georgia, India, Israel, Países Bajos, Noruega, Sudáfrica y Turquía creen que aumentará la corrupción en sus países.

El análisis de los datos fue realizado por Frances Smith y el profesor Ross Homel del Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance de la Universidad Griffith, Queensland Australia. Los datos completos están disponibles en [www.transparency.org/surveys](http://www.transparency.org/surveys).

## Notas

<sup>1</sup> Los 47 países fueron: Alemania, Argentina, Austria, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Camerún, Canadá, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Georgia, Gran Bretaña, Guatemala, Holanda, Hong Kong, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Macedonia, Malasia, México, Nigeria, Noruega, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, República Dominicana, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía.

<sup>2</sup> Faltan los datos de esta pregunta para Brasil, China y Pakistán, pero están disponibles en el gobierno palestino.

## 12 Índice de Integridad de instituciones públicas: medir los riesgos de corrupción en Colombia

*Transparencia por Colombia*<sup>1</sup>

---

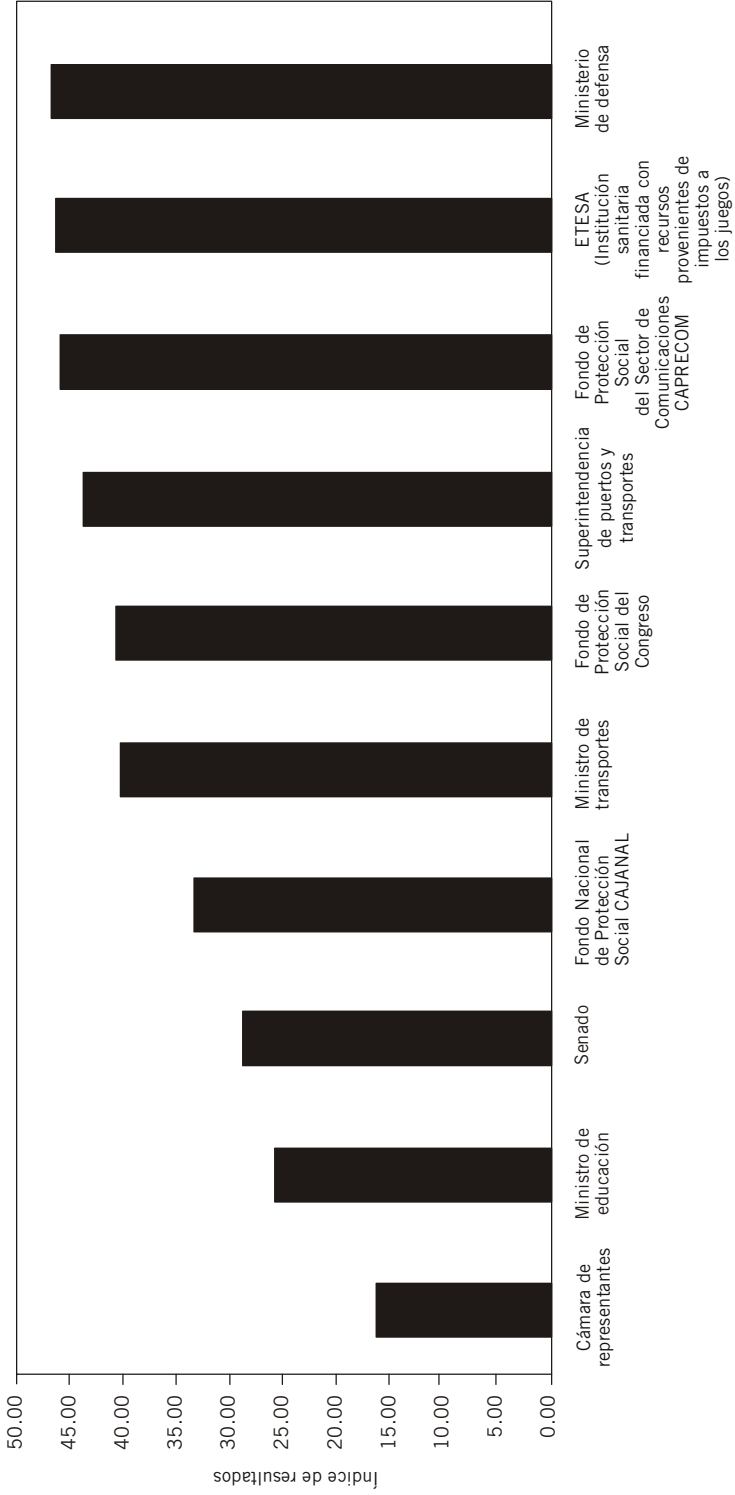
Transparencia por Colombia, el capítulo nacional de TI en Colombia, desarrolló en 2002 un Índice de Integridad de Instituciones Públicas, que compara los riesgos de corrupción en las organizaciones públicas del país. Es la primera herramienta de este tipo desarrollada por una organización independiente de la sociedad civil. El proyecto busca generar información acerca de temas de corrupción e integridad en Colombia, mejorar el monitoreo y producir datos que puedan ser usados en el diseño de políticas anticorrupción y para la toma de conciencia por parte de la población.

El resultado general del índice es el promedio de 16 indicadores, la mayoría de los cuales son mediciones objetivas, junto a otros que reflejan las opiniones de un grupo elegido de funcionarios públicos de cada institución. Los indicadores se centran en la integridad –las medidas tomadas por las instituciones para prevenir y sancionar la corrupción– antes que en el nivel de corrupción. Por lo tanto se diseñaron los indicadores más para incitar a la reforma que para apuntar con el dedo o acusar. Los indicadores se dividen en tres grupos:

- *Transparencia*. Cuatro indicadores que incluyen: información hallada en la página web de la institución; existencia de mecanismos para presentar denuncias y obtener información por teléfono, y la evaluación por parte de los empleados de cada institución sobre su transparencia y autonomía institucional.
- *Control y castigo*. Ocho indicadores que incluyen: el número de denuncias presentadas, las investigaciones abiertas, acusaciones concretadas y sanciones establecidas por la oficina del fiscal general; el número de sanciones fiscales emitidas por la oficina del controlador general, y el costo de las penalidades surgidas de sentencias y fallos.
- *Eficiencia e institucionalidad*. Cuatro indicadores que incluyen: evaluaciones por parte de un grupo seleccionado de empleados públicos en cada institución respecto de la simplicidad del proceso organizacional, desempeño de la función de control interno, incentivos para los empleados y el compromiso del personal.

El proceso de realización del índice reveló cuán limitado es el acceso a la información pública en Colombia. Los datos importantes escasean, están des-

Figura 12.1: Instituciones con alto riesgo de corrupción (resultados en el índice menores a 50)



organizados y poco sistematizados, mientras que los funcionarios se rehúsan o son “ineficientes” cuando se les pide información para las organizaciones de la sociedad civil.

Sólo se incluyeron las instituciones que pudieron brindar suficiente información como para ser calculada. En total, el Índice de Integridad 2002 evaluó a 88 instituciones públicas nacionales. La mayoría de las instituciones cubrían funciones estatales, desde definición hasta implementación de políticas, legislación y regulación de mecanismos importantes de sanción. Incluyeron a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, oficinas impositivas, la fiscalía general y el ombudsman.

En una escala de 0 a 100 (donde 100 es el mejor resultado posible) sólo una de las instituciones superó los 90 puntos, mientras que 22 de ellas obtuvieron entre 70 y 90 puntos. Sesenta y cinco instituciones tuvieron resultados menores.

Lo más preocupante fueron los resultados de las 10 instituciones que sumaron menos de 50 puntos (véase diagrama 12.1). Este grupo incluía al congreso nacional (senado y cámara de representantes), varios ministerios responsables de amplias porciones del presupuesto (transporte, educación y defensa), cuatro de los fondos e instituciones que manejan los recursos de salud y seguridad social y dos importantes organismos para el desarrollo rural.

El índice será publicado anualmente, permitiendo el monitoreo del desempeño a lo largo del tiempo. Una cantidad de instituciones ya han declarado su interés en realizar reformas internas para mejorar su desempeño en los futuros índices.

La tarea es ahora mejorar el potencial del índice mediante la inclusión de nuevas instituciones, desarrollar los procedimientos de declaración y superar los obstáculos para conseguir la información. La publicación del índice ya ha impulsado al gobierno a adoptar políticas destinadas a mejorar la accesibilidad de la información importante.

Para mayor información acerca del índice, véase [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co).

## Nota

<sup>1</sup> En Transparencia por Colombia, Marcela Roza Rincón es directora de investigaciones y Ana María Torres Soto es investigadora jefe. Contacto: [indiceintegridad@transparenciacolombia.org.co](mailto:indiceintegridad@transparenciacolombia.org.co).