

Temas estratégicos 64

OCTUBRE
2018

➤ Complejidad metodológica para medir la corrupción

Medir la corrupción representa una tarea de alta complejidad debido a que la conceptualización de este término puede abarcar múltiples prácticas ilegales que oscilan desde el soborno y la malversación de fondos hasta el tráfico de influencias o el nepotismo. Los múltiples espacios susceptibles a actos de corrupción, así como el hecho de que la frontera entre el comportamiento lícito e ilícito no siempre está claramente definida, dificultan aún más medir este fenómeno con precisión.

El combate a la corrupción es un asunto de suma importancia para México, no sólo porque fue el principal estandarte de campaña de los candidatos presidenciales en la elección del pasado 1 de julio, sino porque representa el segundo tema que más preocupa a los mexicanos, sólo por debajo de la inseguridad y la delincuencia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante ese año la corrupción tuvo un costo total de \$7,218 millones de pesos, un promedio de \$2,273 pesos por persona afectada (INEGI, 2018).

En el plano internacional también se identifica la gravedad de este fenómeno en el país: el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, publicado por Transparencia Internacional (2018), ubica a México en la posición 135 de 180 países evaluados, siendo superado regionalmente por países como Uruguay (23), Chile (26), Argentina (85), Brasil (96) y Ecuador (117), por mencionar algunos. La propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoce que se trata de un tema prioritario, la meta 16.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establece precisamente la importancia de “reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas” (ONU, 2017).

La recién instalada LXIV Legislatura del Congreso de la Unión no es ajena a esta problemática y, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, se han adoptado medidas de austeridad y transparencia; además, diversos grupos parlamentarios han expresado su intención de promover iniciativas para combatir distintas dimensiones de la corrupción. Por su parte, el presidente electo, Andrés Manuel López Obrador anunció que, durante su administración, habrán de seguirse 50 medidas para combatir esta problemática y que enviará al Congreso 13 iniciativas de ley en la materia, las cuales abarcan desde la abolición de fueros y privilegios hasta la revocación de mandato (Forbes, 2018).

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) la medición de la corrupción resulta complicada, tanto por la sensibilidad política inherente a ésta como por los retos metodológicos que plantea (UNODC, 2011). En este contexto, este documento presenta una discusión sobre la complejidad metodológica para medir la corrupción, asociada con su vinculación con otros temas clave de la gestión pública como la integridad y la confianza en las instituciones (Rose y Heywood, 2013). Para este fin, el texto se estructura en cuatro secciones. La primera expone algunos apuntes metodológicos relacionados con la medición de la corrupción, donde se identifican algunos de los principales enfoques y variables utilizados. La segunda describe los principales índices utilizados a nivel internacional para medirla. La tercera se centra en analizar con mayor detalle la utilidad de estos instrumentos, así como algunos apuntes para el caso de México. Por último, se exponen algunas reflexiones sobre el tema que se consideran relevantes para el trabajo legislativo.

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 64
COMPLEJIDAD METODOLÓGICA PARA MEDIR LA CORRUPCIÓN

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

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

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

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

I. APROXIMACIONES METODOLÓGICAS PARA MEDIR LA CORRUPCIÓN

La medición de la corrupción no sólo es importante como ejercicio académico, sino que también tiene un gran potencial para que los países lleven a cabo reformas en temas de integridad pública. Si bien a principios de la década de los noventa existían sólo un par de indicadores reconocidos, elaborados por Transparencia Internacional y el Banco Mundial, en la actualidad existen múltiples instrumentos de medición que abarcan desde aspectos subjetivos hasta indicadores objetivos (De Michele, 2016).

No obstante, un primer elemento a discutir es la propia conceptualización de *corrupción*; algunas definiciones, por ejemplo, tienden a abordarla como un problema estructural —donde la política y la economía están en el centro del análisis—; mientras otras la perciben como un problema cultural que se enfoca en la moral individual (Hernaíz et al., 2014).

Adicionalmente, en la implementación de políticas públicas vinculadas con este tema, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace una distinción importante entre medición de la *corrupción* y medición de los esfuerzos *anticorrupción*. El primer concepto se define como el mal uso del poder público para obtener ganancias privadas, es decir, busca medir las conductas deliberadas e ilegales con fines de enriquecimiento personal. En contraste, el segundo concepto hace referencia a la aplicación de la ley para combatir la corrupción, por lo que se centra en valorar la efectividad de marcos jurídicos, arreglos institucionales, procesos, prácticas y mecanismos asociados a la transparencia, rendición de cuentas e integridad pública (Trapnell, 2015).

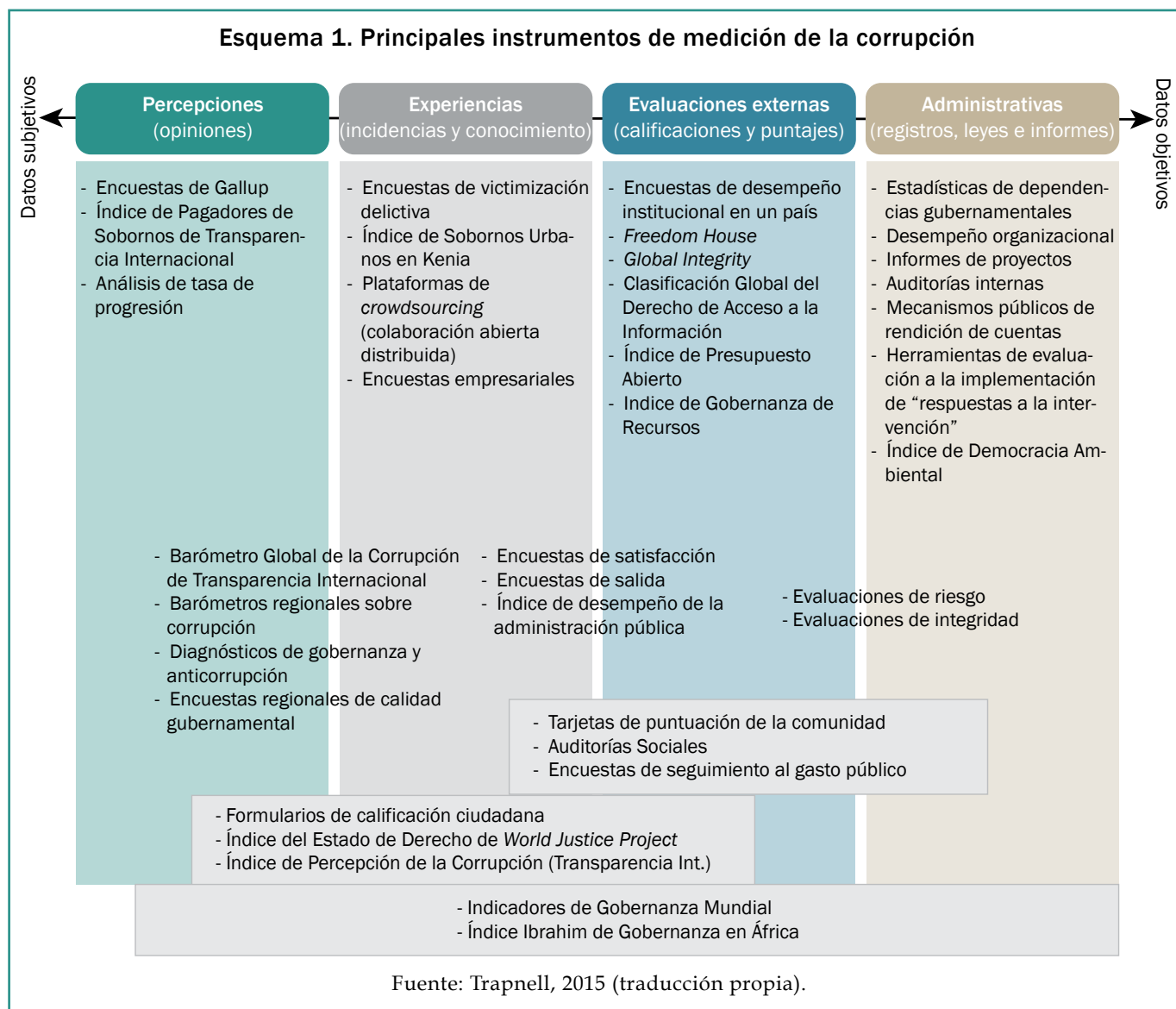
Los indicadores compuestos o índices han dominado la medición de la corrupción y anticorrupción durante las últimas décadas pues, debido a la complejidad del fenómeno, los investigadores encargados de construirlos buscan incluir diversas variables para agruparlas en un sólo indicador que logre una amplia cobertura temática. Si bien estos índices son frecuentemente utilizados por los gobiernos y los académicos, la amplitud en su medición es su principal debilidad pues, aunque permiten realizar comparaciones entre países, no son útiles para medir el progreso de cualquier reforma, política pública o intervención anticorrupción en el ámbito local o subnacional debido a su generalidad.

Por tanto, entre más local sea la naturaleza de los datos y su medición de forma consistente, mayor será su utilidad, ya que se podrán implementar mejores estrategias o medir con mayor precisión el impacto de las medidas anticorrupción (Trapnell, 2015).

Cuadro 1. Tipos de datos para la construcción de índices que miden la corrupción

- **Percepciones:** Incorporan la opinión de ciudadanos, propietarios de negocios o expertos en temas específicos. Resultan útiles para reunir información sobre temas que son difíciles de conceptualizar como, por ejemplo, la confianza pública, la corrupción política y la calidad del gobierno. Generalmente se obtienen a través de encuestas presenciales, telefónicas o virtuales que requieren de un diseño muestral que asegure la representatividad del grupo a estudiar y que minimice el margen de error.
- **Experiencias:** Reúnen datos sobre conocimientos o experiencias específicas de los ciudadanos relativas a situaciones como: 1) la frecuencia, ubicación y costo de los sobornos; 2) la incidencia y severidad de los delitos; y, 3) el grado de conocimiento sobre leyes, políticas públicas o prácticas específicas. Su utilidad reside en que permiten medir la calidad en la prestación de servicios en materias como aplicación de la ley, salud, educación y transporte.
- **Evaluaciones externas:** Se basan en datos capturados a través de la asignación de un puntaje, calificación o clasificación por parte de una gran variedad de actores que, a menudo, son expertos en la materia. Las evaluaciones por lo regular utilizan estadísticas gubernamentales o informes de terceros tales como estudios de caso y reportes de auditoría.
- **Registros administrativos:** Capturan lo que se consideran “datos duros” sobre las leyes, prácticas, actividades y desempeño del gobierno. Se conforman por estadísticas generadas por las propias dependencias gubernamentales sobre su rendimiento, eficiencia y desempeño institucional, y resultan útiles para evaluar la calidad de los procesos y recursos de la administración pública. Sin embargo, su principal debilidad son las dudas en torno a la confiabilidad de los datos, pues son generados por el propio gobierno a través de sus sistemas de monitoreo y evaluación.

Fuente: Trapnell (2015).



La construcción de estos índices depende, por tanto, de las fuentes utilizadas para generar los índices de corrupción o anticorrupción, las cuales pueden agruparse en cuatro categorías con base en datos subjetivos y/u objetivos (Trapnell, 2015) (ver cuadro 1).

En esta línea, el esquema 1 sintetiza las cuatro categorías en la que pueden ser agrupados los datos sobre corrupción y políticas anticorrupción; además, brinda algunos ejemplos de cómo pueden clasificarse los principales índices y fuentes en la materia, tomando en cuenta la subjetividad y/u objetividad de sus datos.

También existen aproximaciones metodológicas de carácter híbrido (las que se encuentran

en el esquema 1 entre dos ó más categorías), que son aquéllas que buscan combinar datos subjetivos y objetivos. Las percepciones están basadas en la experiencia y cualquier barómetro global o regional, así como las encuestas de salida o de satisfacción son ejemplos de este enfoque pues indagan, tanto sobre la experiencia del encuestado como en la calificación o puntaje que le asignaría a cierto servicio gubernamental. Por tanto, los datos generados incluyen tanto experiencias como evaluaciones (Trapnell, 2015).

Como puede observarse, existen distintos métodos para medir la corrupción y valorar las políticas anticorrupción, se presentan algunos de los principales identificados por el PNUD en la tabla 1.

Tabla 1. Principales métodos para medir la corrupción y la anticorrupción.

Método	Ventajas	Desventajas	Ejemplos
Encuestas	<ul style="list-style-type: none"> Pueden ser aplicadas a múltiples tipos de personas (ciudadanos, funcionarios, empresarios, etc.). Son útiles para capturar experiencias y percepciones sobre preocupaciones en los sistemas de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> Por lo regular son costosas y laboriosas. Presentan dificultades técnicas en torno al muestreo y validez. Los márgenes de error deben informar la exactitud de los datos. 	<ul style="list-style-type: none"> Encuestas de <i>Gallup</i>. Latinobarómetro. Barómetro Árabe. Encuestas de victimización delictiva. Encuestas empresariales. Encuesta de pagadores de soborno.
Encuestas a expertos	<ul style="list-style-type: none"> Su costo económico es bajo. Son útiles para evaluar y calificar la calidad y naturaleza de los sistemas. 	<ul style="list-style-type: none"> Los expertos suelen radicar en zonas urbanas importantes y no conocer la realidad subnacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Índice de Presupuesto Abierto. Índice de Percepción de la Corrupción. Índice del Estado de Derecho.
Sistemas de monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Aportan datos relevantes para la mejora al interior de una dependencia. Están incrustados en el seno de las prácticas gubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> La calidad y regularidad de la recopilación de datos es variable. El gobierno puede tener poco interés en generar sistemas que resalten sus deficiencias. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas de monitoreo y evaluación de las dependencias gubernamentales. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). <i>Open Government Partnership</i>.
<i>Crowdsourcing</i> ¹	<ul style="list-style-type: none"> Permite recolectar experiencias en tiempo real vía internet o SMS. Es útil para denunciar incidentes como sobornos e irregularidades electorales. Permiten recolectar ideas de ciudadanos fuera del círculo de "expertos". 	<ul style="list-style-type: none"> Dado que la interacción es virtual, es posible difundir noticias falsas o imprecisas. La información aportada puede ser difícil de verificar. 	<ul style="list-style-type: none"> Plataformas nacionales y subnacionales para denunciar casos de corrupción y/o sobornos. Ejemplos: plataformas <i>Bribe Market</i> y <i>Be Responsible</i>.
Revisiones de cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> Son evaluaciones de la sociedad civil. Registran los retrasos, la calidad de respuestas y el proceso de apelación en torno a las solicitudes de información. 	<ul style="list-style-type: none"> En ocasiones el gobierno no responde adecuadamente las solicitudes de información. 	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativa <i>Open Justice</i> (2016). Grupo de Análisis y Evaluación sobre el Derecho a la Información. Mecanismo de revisión de la UNCAC.
Estudios de caso basados en puntajes	<ul style="list-style-type: none"> Incluyen entrevistas, revisión documental, observación y <i>focus groups</i> estructurados por indicadores o tarjetas de puntajes. 	<ul style="list-style-type: none"> Generan una gran cantidad de datos que debe ser estructurada de forma adecuada para ser codificada y analizada. 	<ul style="list-style-type: none"> Formularios de calificación ciudadana Auditorías sociales. Encuestas de seguimiento al gasto público. Mecanismos de rendición de cuentas del Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia con información de Trapnell (2015).

¹ El término *crowdsourcing* fue acuñado por Jeff Howe, editor de la revista tecnológica *Wire*. Etimológicamente proviene de *crowd* (multitud) y *sourcing* (abastecimiento). Internet permite la posibilidad de crear grupos y comunidades alrededor de cualquier tema de interés, por lo que las multitudes en torno a un tema determinado crean una plataforma donde interactúan e intercambian experiencias a pesar de no estar físicamente juntas, pero mantienen una estrecha comunicación y trabajan en conjunto. El más claro ejemplo de una plataforma de *crowdsourcing* es *Wikipedia* (Quaglia, 2010). El *crowdsourcing* es una práctica empresarial que se popularizó en los últimos años, en la que, a través de una convocatoria abierta, las empresas promueven el desarrollo de ideas u objetivos a un grupo de personas o comunidades (Watchcity, 2017).

II. PRINCIPALES ÍNDICES PARA MEDIR LA CORRUPCIÓN

Como se señaló en la sección anterior, la mayoría de los índices se centran en medir aspectos relacionados con el combate a la corrupción (políticas anticorrupción), enfatizando variables como la transparencia, la rendición de cuentas

y la integridad. Sin embargo, existen algunos índices cuyo foco está en la medición de los niveles de corrupción, desde una perspectiva más general de este fenómeno (véase tabla 2).

Tabla 2. Principales índices para la medición de la corrupción

Nombre	Método	Datos generados	¿Qué se mide?
Reporte de Integridad Global (<i>Global Integrity</i>).	Encuestas a expertos	Evaluaciones	El marco legal y la implementación de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, e integridad.
Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional).	Encuestas	Percepciones, experiencias y evaluaciones	Percepciones y experiencias en torno a la corrupción.
Barómetro Global de la Corrupción (Transparencia Internacional).	Encuestas	Percepciones y experiencias	Percepciones y experiencias en torno a la corrupción.
Índice de Pagadores de Sobornos (Transparencia Internacional).	Encuestas	Percepciones	Percepciones sobre la corrupción.
Índice de Sobornos Urbanos en Kenia ² .	Encuestas	Experiencias	Experiencias ciudadanas con la corrupción.
Encuestas a empresas.	Encuestas	Experiencias	Experiencias del sector privado sobornado a funcionarios públicos.
Diagnósticos sobre gobernanza y corrupción.	Encuestas	Percepciones y experiencias	Percepciones y experiencias de corrupción en los sectores público y privado (licitaciones, malversación de recursos, compra de licencias, etc.).
Encuestas de seguimiento al gasto público.	Estudios de caso orientados a indicadores	Experiencias, evaluaciones y registros administrativos	Flujo de recursos desde el origen hasta el destino y determinación de la ubicación y escala de anomalía.
Barómetros regionales (África, América Latina, Asia, Mundo Árabe).	Encuestas a ciudadanos y hogares	Percepciones y experiencias	Percepciones y experiencias ciudadanas con la corrupción.
<i>Shudify</i> ³ .	Consulta de salida	Experiencias	Experiencias ciudadanas de soborno en los centros gubernamentales locales.

Fuente: Elaboración propia con información de Trapnell (2015).

² Estudio promovido por la oficina de Transparencia Internacional en Kenia sobre la forma en que los ciudadanos coexisten con la corrupción: ¿a quién sobornan?, ¿cuánto ofrecen? y ¿para qué? (Oficina en Kenia de Transparencia Internacional, s.f.).

³ Proyecto anticorrupción local en la ciudad de Bangalore, India, donde se encuestaba a los ciudadanos sobre su nivel de satisfacción a la salida de las oficinas gubernamentales (*European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building*, 2013).

Principales enfoques para evaluar políticas anticorrupción

Al trascender la intención de medir la corrupción y las múltiples formas en las que se manifiesta, el estudio de este fenómeno puede alcanzar mayores niveles de profundidad a partir de identificar algunos enfoques que se utilizan para valorar la efectividad de las políticas anticorrupción. Esto es, más allá de cuantificar la incidencia del fenómeno de la corrupción en la sociedad, existen también instrumentos para evaluar la forma en la que los gobiernos implementan acciones para atender esta problemática.

Así, el énfasis en variables como la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad permiten desarrollar indicadores para documentar la reducción de los niveles de corrupción, pues abarcan ideas contrarias al abuso de poder, tales como: apertura, capacidad de respuesta, responsabilidad, disciplina y ética. Por ello, diversos índices y bases de datos se han especializado en medir alguno de estos aspectos de las políticas anticorrupción. De hecho, las evaluaciones de transparencia y rendición de cuentas son medios para hacer al gobierno más receptivo y responsable en torno a la toma de decisiones y la prestación de servicios públicos (Trapnell, 2015).

Desde el ámbito de la transparencia

El concepto de *transparencia* hace referencia a la claridad de los procesos, reglas y decisiones gubernamentales, y a la disponibilidad de información, tanto para el público en general como para los empleados del gobierno. Desde esa perspectiva, las mediciones anticorrupción enfocadas en la transparencia pueden centrarse en los sistemas de derecho a la información o en el funcionamiento del sector público (Trapnell, 2015).

Los sistemas de derecho a la información tienen el objetivo de aumentar la transparencia gubernamental mediante el suministro constante de información confiable, cuyo uso relevante sea fácil para el público en general. La medición de este tipo de indicadores incluye: marcos legales, arreglos institucionales de monitoreo y supervisión, registros administrativos, procedimientos para divulgar información, y recursos de datos abiertos. Su adecuada medición contribuye a identificar si la falta de transparencia se origina por carencia de voluntad política o si es un

problema de capacidades de la administración pública. Por su parte, la medición de la transparencia como parte del funcionamiento del sector público se concentra en cuestiones como: adquisiciones, presupuestos, ingresos, egresos, recaudación fiscal y recursos humanos, con la finalidad de asignar los recursos de forma más eficiente y productiva (Trapnell, 2015).

Desde el ámbito de la rendición de cuentas

La *rendición de cuentas* se refiere al derecho de los ciudadanos a preguntar al gobierno sobre la toma de decisiones y a la obligación de responder por parte de éste, desde cuatro pilares: 1) financiero (proveer informes sobre el uso previsto y real de los recursos públicos); 2) administrativo (sistemas internos de control gubernamental); 3) político (elecciones libres y transparentes como punto de partida para la adecuada supervisión del gobierno); y, 4) social (compromiso cívico que involucra a grupos de la sociedad civil que exigen una mayor rendición de cuentas) (Trapnell, 2015).

Existen dos tipos de rendición de cuentas: horizontal y vertical. La primera se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la segunda a exigencias de rendición de cuentas de la sociedad civil hacia el Estado. Una relación horizontal es la clásica división de poderes pues, en teoría, el ejecutivo, el legislativo y el judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema de pesos y contrapesos. No obstante, el poder es un fenómeno relacional complejo de medir, por lo que la rendición de cuentas horizontal se presenta cuando una dependencia gubernamental está investida de autonomía y autoridad para, dentro de su ámbito de competencia, investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones al resto de las instituciones del Estado (Schedler, 2008). Algunos ejemplos son las auditorías, investigaciones y sanciones llevadas a cabo por entes públicos como la entidad fiscalizadora superior, el parlamento o la agencia anticorrupción de un país.

La rendición de cuentas vertical se refiere a una relación entre desiguales: entre superiores y subordinados. En las democracias representativas se presenta a través de controles electorales y societarios (Schedler, 2008). Algunos ejemplos de este tipo de rendición de cuentas son las supervisiones o evaluaciones ciudadanas de servicios públicos o actividades gubernamentales.

Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, también existen indicadores que miden el estado de derecho en un país, el cual teóricamente se define como la restricción del ejercicio arbitrario del poder, subordinándolo al bien común y a apegándose a las leyes establecidas, mientras que en la práctica se refiere a un sistema de reglas y derechos que permite la existencia de sociedades justas y funcionales.

Desde el ámbito de la integridad

En materia anticorrupción, el término *integridad* puede adoptar dos significados distintos, ya sea a nivel nacional o individual. En el primer caso, se

refiere a la fuerza y efectividad de varios pilares del sistema de gobernanza de un país, que en conjunto previenen y combaten la corrupción, tales como la independencia del poder judicial, el órgano electoral nacional, la entidad fiscalizadora superior, la agencia anticorrupción, los partidos políticos, los medios de comunicación y la sociedad civil, entre otros. En el segundo caso, la integridad se relaciona con el comportamiento ético y la responsabilidad personal que todo funcionario debe tener en el servicio público. Generalmente la medición de la integridad a nivel individual se basa en el apego o violación a los estándares éticos o códigos de conducta de una organización (Trapnell, 2015).

III. LA UTILIDAD DE LAS MEDICIONES DE LA CORRUPCIÓN/POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN: APUNTES PARA EL CASO MEXICANO

Generalmente, las herramientas nacionales para medir la corrupción se implementan como respuesta a la publicación de algún indicador internacional como el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional o los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial, indicadores en los que el país obtiene un resultado magro y que provoca que las autoridades gubernamentales reconozcan la gravedad del fenómeno o la existencia de problemas de gobernabilidad. De ahí que este tipo de herramientas pretendan lograr un análisis del fenómeno con mayor profundidad y desde distintos puntos de vista por lo que, en primera instancia, se realiza un diagnóstico de la medida y el grado de corrupción en los diferentes segmentos de la población, instituciones y sectores para, posteriormente, facilitar la desagregación de los datos en función de género, nivel educativo, estatus social, religión, y localización geográfica, y así identificar los tipos de víctimas de este fenómeno social (Transparencia Internacional, 2006).

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial son las mediciones más destacadas a nivel internacional y las que más influencia ejercen a nivel nacional para que los gobiernos promuevan reformas anticorrupción. La primera ha aparecido anualmente desde 1995 y se presenta como un promedio de varias encuestas de opinión (a población abierta, opinión calificada, empresarios y analistas) sobre los niveles de corrupción

que posee un determinado país; la segunda, por su parte, se ha publicado desde 1996 y, además de encuestas y estimaciones de expertos, incorpora una serie de indicadores cuya fuente son estudios de numerosas organizaciones internacionales (Hernaíz et al., 2014).

La principal diferencia entre ambas mediciones es que el Índice de Percepción de la Corrupción, como su nombre lo dice, realiza un *ranking* de 180 países basado en los niveles de corrupción en el sector público percibidos por ciudadanos, empresarios y analistas, mientras que los Indicadores de Gobernabilidad se enfocan en el control de la corrupción y buscan modificar comportamientos e institucionalizar ciertas prácticas contrarias a la corrupción. De hecho, estos indicadores, con una cobertura de 215 países y territorios, miden seis componentes del concepto de gobernabilidad: 1) voz y rendición de cuentas; 2) estabilidad política y ausencia de violencia; 3) efectividad gubernamental; 4) calidad regulatoria; 5) estado de derecho; y, 6) control de la corrupción (González y Boehm, 2013).

Ambas mediciones reciben gran atención mediática a nivel mundial y precisamente una de sus mayores ventajas es que contribuyen a mantener el tema de la corrupción en la agenda política global (Johnston, 2005). No obstante, poseen serias limitaciones metodológicas. Por un lado, las percepciones sobre las que se basan las cifras podrían reflejar una gran variedad de aspectos: impresiones formadas con el paso de

los años, más que el estado de la corrupción en un momento específico; el nivel de apertura con que se habla del tema, más que la gravedad del problema en una sociedad; las preferencias y desafectos de los entrevistados con respecto de un país, entre otros. Y, por otro lado, los indicadores de control de la corrupción no proporcionan información detallada sobre el resultado de las acciones que se realizan para combatir la corrupción, es decir, las reformas anticorrupción emprendidas por los gobiernos, por lo que sugiere reunir indicadores pormenorizados del desempeño gubernamental, pues además de que pueden ser comprendidos y comparados con mayor facilidad, reflejan tanto el marco de incentivos como los efectos de este fenómeno. Adicionalmente, permiten hacer comparaciones entre diferentes espacios y tiempos (Johnston, 2005).

Si bien, contar con índices —nacionales o internacionales— con datos recientes y metodologías confiables permite a las autoridades gubernamentales establecer prioridades en la materia, el PNUD advierte que la corrupción tiene mayor impacto en las comunidades marginadas y en situación de pobreza, por lo que un índice es más útil en la medida que permita desagregar los datos en términos de carácter más local: ingreso, pobreza, género, etnicidad, lenguaje, grupo étnico, ámbito rural o urbano, estado de salud y nivel educativo, entre otros (Trapnell, 2015).

Uno de los esfuerzos más representativos en el caso mexicano fue el desarrollo del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

(INCBG), publicado por Transparencia Mexicana. El objetivo del INCBG es medir la corrupción que afecta a los hogares y se trata de la primera serie histórica del país en materia de corrupción en trámites y servicios públicos. Entre sus ventajas destaca que mide la frecuencia con la que los hogares mexicanos pagaron un soborno (“mordida”) para acceder a 35 trámites y servicios monitoreados tales como: pago de impuestos; atención en salas de urgencias médicas; obtención de cartillas militares, pasaportes y constancias de estudios; solicitar un permiso para abrir un negocio; verificación vehicular; llevar un caso en un juzgado; y, obtención y regularización de servicios públicos básicos. Cabe señalar que es posible desagregar los datos por entidad federativa y por tipo de trámite, aunque su mayor desventaja es que no se cuenta con datos recientes, pues únicamente fue publicado en 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010 (Transparencia Mexicana, s.f.).

El INEGI, por su parte, desde 2011 realiza bienalmente la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), cuyo objetivo es recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia para aportar elementos para la toma de decisiones de política pública. Sin embargo, únicamente se limita a ofrecer información sobre la percepción y experiencias de corrupción que sufrió la población al realizar algún trámite ante servidores públicos (INEGI, 2018a).

IV. REFLEXIONES FINALES

La corrupción, la falta de transparencia en las acciones gubernamentales y la escasa cultura de rendición de cuentas forman un círculo vicioso que socava la confianza en las instituciones de un país e incluso vulnera los derechos humanos de la población, al reducir y condicionar los recursos públicos disponibles para atender necesidades básicas como educación, salud y vivienda. Por ello, los índices que miden la corrupción o los esfuerzos anticorrupción pueden ser aprovechados para generar iniciativas de ley y políticas públicas dirigidas a robustecer el marco jurídico nacional o fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de un país.

Hasta hace un par de décadas, el debate sobre el combate a la corrupción era prácticamente inexistente en la agenda pública global. Sin embargo, a partir de 1995 cuando Transparencia Internacional publicó la primera edición de su Índice de Percepción de la Corrupción, el tema despertó gran interés entre los gobiernos y sociedad civil. Desde entonces, año tras año, cada vez son más los gobiernos y organizaciones no gubernamentales que quieren participar en el seguimiento de este tema. Posteriormente, se generaron más índices y fuentes para medir la corrupción a nivel mundial, regional, nacional y local, por lo que despertar el interés del público en general es fundamental para consolidar reformas en

materia anticorrupción que fortalezcan la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas. No obstante, este índice tiene severas limitaciones pues, en el mejor de los casos puede medir dos cosas: tendencias de percepción a través del tiempo y posiciones relativas de un país respecto de otros, mas no captura el monto absoluto de corrupción en ningún país (Del Castillo, 2003).

La existencia de índices especializados en medir la corrupción o alguno de los componentes de las políticas anticorrupción de manera consistente y periódica, facilita a las autoridades gubernamentales el establecimiento de una línea de base sobre la cual medir los éxitos y fracasos de las reformas emprendidas en la materia. En términos generales, el estudio de la corrupción se basa en apreciaciones subjetivas debido a la dificultad para obtener datos empíricos confiables, por lo que el mayor desafío es contar con información oportuna, confiable, accesible y transparente sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas para medir adecuadamente este fenómeno social (Hernaíz et al., 2014).

Mas aún, la distinción entre la valoración del fenómeno de la corrupción y de los esfuerzos para combatirlo es clave para promover una discusión informada acerca del alcance de las herramientas utilizadas para este propósito. Finalmente, de estas reflexiones pueden derivarse dos lecciones principales sobre este tema. Uno, la relevancia de los datos utilizados para la medición de la corrupción o de la eficacia de las políticas anticorrupción, es decir, el cuidado que requiere asegurar su calidad y generación oportuna. Dos, la desagregación del concepto de corrupción como un fenómeno multicausal cuya manifestación varía de acuerdo con las condiciones del contexto. Ante esto, pareciera que la complejidad asociada a la medición de este fenómeno demanda un análisis detallado de las características contextuales en las que tenga lugar, lo cual subraya el hecho de que los instrumentos homogéneos diseñados para medir corrupción pueden tener limitaciones relacionadas con su adaptabilidad a cada uno de los países que sean objeto de estudio.

REFERENCIAS

- CNDH (2017). *Afirma Ombudsman nacional que sancionar y erradicar la corrupción permitirá atender carencias en salud, seguridad social, vivienda, alimentación y educación*. Dirección General de Comunicación, México.
- Del Castillo, A. (2003). Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas. *Auditoría Superior de la Federación*. Serie cultura de la rendición de cuentas, p.p. 1-80. Disponible en: <https://goo.gl/gVWwY7>
- De Michele, R. (2016). Medir la Corrupción es como la Pornografía. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://goo.gl/s8exAk>
- European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (2013). *New Book: Corruption, Contention, and Reform: The Power of Deep Democratization*. Disponible en: <https://goo.gl/1GCzbg>
- Forbes (2018). López Obrador anuncia 13 reformas; una es quitar el fuero al presidente. Disponible en: <https://goo.gl/1cnzGW>
- González, A y F. Boehm (2013). Medir la corrupción: de la generación de conciencia a los peligros de la mala interpretación. *Revista Opera*. Universidad del Externado, Colombia, p.p. 259-277. Disponible en: <https://goo.gl/du9aoC>
- Hernaíz, C.; M. Phélan y J. Camacho (2004). Sobre las mediciones de corrupción y su relación con el desarrollo y el bienestar en América Latina. *Revista Paradigmas*. Disponible en: <https://goo.gl/cjaTkf>
- INEGI (2018). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017. Disponible en: <https://goo.gl/cfF87g>
- _____ (2018a). Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017. Disponible en: <https://goo.gl/TYudRH>
- Integrity Action (2018). The Fix-Rate™. Disponible en: <https://goo.gl/5uic53>

- Johnston, M. (2005). Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?. *Revista Mexicana de Sociología*, vol.67 no.2, México. Disponible en: <https://goo.gl/1BspKz>
- Oficina en Kenia de Transparencia Internacional (s.f.). Corruption in Kenya: Findings of an Urban Bribery Survey. Disponible en: <https://goo.gl/QvxdJZ>
- ONU (2017). Objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas. Disponible en: <https://goo.gl/iFMHLh>
- Quaglia, J. (2010). ¿Qué es el Crowdsourcing? Disponible en: <https://goo.gl/UVRTBc>
- Rose, J. y P. M. Heywood (2013) "Political sciences approaches to integrity and corruption" en *Human Affairs*, Vol. 23, No. 2, pp. 148-159.
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*. Disponible en: <https://goo.gl/gmyrs4>
- Secretaría de la Función Pública (2002). Dificultades de medición y diagnóstico de la corrupción. Disponible en: <https://goo.gl/iRYTbb>
- Transparencia Internacional (2006). Herramientas para medir la corrupción y la gobernabilidad en países latinoamericanos. Disponible en: <https://goo.gl/AqdT7j>
- _____ (2018). *Corruption Perception Index 2017*. Disponible en: <https://goo.gl/Sxt2x5>
- Transparencia Mexicana (s.f.). Programa de Diagnóstico, Medición y Evaluación de Impacto. Disponible en: <https://goo.gl/Mdhp4W>
- Trapnell, S. (2015). User's Guide to Measuring Corruption and Anti-corruption. *United Nations Development Programme*. Disponible en: <https://goo.gl/SVpeUc>
- UNODC (2011). Unidos contra la corrupción. Disponible en: <https://goo.gl/gUWo9D>
- Watchcity (2017). Las 5 mejores plataformas de crowdsourcing. Disponible en: <https://goo.gl/U5XjCw>

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

Elaboración de este reporte: Perla Carolina Gris Legorreta y Ernesto David Orozco Rivera. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este reporte:

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



Juan Pablo Arroyo Ortiz
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Dirección General
de Investigación Estratégica

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