



EN NÚMEROS

Corrupción: una revisión
conceptual y metodológica

Documentos de análisis y estadísticas | GOBIERNO

DIRECTORIO

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

Presidente del Instituto

Julio Alfonso Santaella Castell

Vicepresidentes

Enrique de Alba Guerra

Mario Palma Rojo

Rolando Ocampo Alcántar

Félix Vélez Fernández Varela

Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas

Edgar Vielma Orozco

Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia

Adrián Franco Barrios

Dirección General de Estadísticas Económicas

José Arturo Blancas Espejo

Dirección General de Geografía y Medio Ambiente

Carlos Agustín Guerrero Elemen

Dirección General de Integración, Análisis e Investigación

Enrique Jesús Ordaz López

Dirección General de Coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

María Isabel Monterrubio Gómez

Dirección General de Vinculación y Servicio Público de Información

Eduardo Javier Gracida Campos

Dirección General de Administración

Marcos Benerice González Tejada

EDITOR RESPONSABLE

Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia

Adrián Franco Barrios

EN NÚMEROS, DOCUMENTOS DE ANÁLISIS Y ESTADÍSTICAS, Vol. 1, Núm. 7, jul-sep 2016, es una publicación electrónica trimestral editada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Avenida Héroe de Nacozari Sur 2301, Fraccionamiento Jardines del Parque, 20276, Aguascalientes, Aguascalientes, Aguascalientes, entre la calle INEGI, Avenida del Lago y Avenida de las Garzas. México. Tel. (55) 52781069. Correo Electrónico: ennumeros@inegi.org.mx.

Editor responsable: Adrián Franco Barrios. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo del Título 04-2015-080414091700-203 ISSN Núm. En trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este Número, Director General Adjunto, Oscar Jaimes Bello, Av. Patriotismo 711, Torre A, Colonia San Juan Mixcoac, Delegación Benito Juárez, México, D.F., C.P. 03730, correo electrónico: OSCAR.JAIMES@inegi.org.mx, fecha de última modificación: noviembre de 2016.

El contenido de los ensayos, así como sus títulos y, en su caso, ilustraciones y gráficos utilizados son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial institucional.

Asimismo, el Editor se reserva el derecho de modificar los títulos de los ensayos, previo acuerdo con los autores. La mención de empresas o productos específicos en las páginas de la Colección no implica el respaldo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en la Colección, sujeto a citar la fuente. Esta publicación es digital.

RESUMEN

La corrupción se ha convertido en un problema prioritario a vencer. Tantas son sus repercusiones económicas, políticas y sociales, que cada vez es más visible y rechazado por la sociedad en general. Sin embargo, a pesar del gran daño que causa no existe un modelo único que defina a la corrupción, entender sus causas, cómo medirla ni la manera de eliminarla. A pesar de diversos esfuerzos nacionales a internacionales para obtener un panorama general de la corrupción, no hay una medición única a nivel internacional. Este documento expone, de manera breve, las distintas metodologías que han sido usadas para medir corrupción con énfasis en las encuestas. El texto toma en cuenta elementos sobre el tipo de preguntas realizadas, la periodicidad de las encuestas, los productores, la representatividad, entre otros. Se pretende que este análisis contribuya en la discusión sobre la medición de la meta 16.5.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre corrupción.

PALABRAS CLAVES

Corrupción, encuestas, medición, Objetivos de Desarrollo Sostenible.

INTRODUCCIÓN	IX
1. ¿QUE ES CORRUPCIÓN?	1
2. PANORAMA INTERNACIONAL DEL COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN	7
3. ¿COMO MEDIR CORRUPCIÓN?	13
3.1 Evaluaciones de expertos	15
3.2 Índices compuestos.....	16
3.3 Registros sobre casos reportados de corrupción.....	16
3.4 Encuestas.....	20
CONCLUSIONES.....	31
NOTAS Y REFERENCIAS.....	35
BIBLIOGRAFÍA	37
ANEXOS	41

INTRODUCCIÓN



La corrupción es un problema que va desde lo local hasta escalas transnacionales y que afecta en distintas magnitudes a todos los países en sus sociedades y economías. Además, éste no es un fenómeno exclusivamente del sector público, sino que también involucra al sector privado y a la población en general. Por ello, la corrupción es un fenómeno altamente mutable y permeable entre distintas escalas, sectores y víctimas.

Este fenómeno se da en todos los países con consecuencias en cada uno de ellos, teniendo mayores impactos en países en vías de desarrollo. Algunos de los efectos son: desvíos de ayuda internacional; ineficiencias en la prestación de servicios públicos; aumentos en términos de desigualdad e injusticia; reducciones de flujos de inversiones extranjeras, entre otros. Adicionalmente, otras consecuencias tienen que ver con la disminución de la confianza en las instituciones y el debilitamiento del Estado de derecho, la alteración de los mercados, la disminución de la calidad de vida y la propagación de otras formas de delincuencia (Leff, 1964; OCDE, 2015; Svensson 2005; Shleiffer y Vishny, 1993; Rose-Ackerman, 1999).

Si bien se han investigado y documentado las consecuencias de la corrupción, aún se desconoce mucho sobre cómo cuantificar el fenómeno como tal. Con el propósito de obtener indicadores que revelen el grado de corrupción que hay en un país o localidad e identificar sus características (tipos de actos, modalidades, montos erogados, etc.), se han creado diversos métodos de medición. Así, la creación de metodologías para describir, cuantificar y cualificar la corrupción presenta numerosos retos conceptuales y operativos. Actualmente, los métodos más comunes para medir la corrupción son: evaluaciones de expertos, índices compuestos, registros de casos reportados de corrupción y encuestas sobre percepción y/o experiencias de corrupción. Por lo tanto, el objetivo general de este documento es revisar algunas de las principales definiciones y mediciones sobre corrupción. Específicamente, este escrito está enfocado en analizar la medición de la corrupción mediante encuestas¹. Dentro del documento también se presentan, de manera descriptiva, algunos otros instrumentos que se han usado para medir la corrupción resaltando

las fortalezas y debilidades de cada instrumento de medición con el propósito de fomentar el debate y la discusión sobre cómo operar y medir la corrupción.

Para ello, el documento consiste en cuatro apartados. En la primera sección se presentan diversas definiciones de corrupción usadas en la literatura académica y por parte de organismos internacionales. A continuación, se desglosan algunos antecedentes en el combate a la corrupción por parte de la comunidad internacional. El tercer apartado reporta las formas en las que se mide la corrupción desde distintas fuentes de información. Finalmente, en las conclusiones se plantean los diversos desafíos y áreas de oportunidad presentes en la medición de este fenómeno.

1. ¿QUÉ ES CORRUPCIÓN?

1. ¿QUÉ ES CORRUPCIÓN?

No existe consenso sobre cómo definir la corrupción; sin embargo, tanto académicos como organismos internacionales y empresas privadas han realizado distintas propuestas para delimitar este concepto. Así, primero se revisan algunas definiciones propuestas por académicos y especialistas; después, se presentan las definiciones planteadas por organismos internacionales y empresas.

Desde el punto de vista académico, Leff (1964, pág. 8) considera la corrupción como un conjunto de normas y prácticas extralegales que son usadas por individuos y grupos para ganar influencia en las acciones de la burocracia, es decir, como influencias extralegales en la formulación o implementación de políticas. Svensson (2005, pág. 20) simplemente define corrupción como el mal uso del cargo público con el fin de obtener ganancias privadas. De manera similar, Rose-Ackerman (2010, pág. 2019) entiende corrupción como la incapacidad de usar los recursos materiales y humanos de manera efectiva.

Sin embargo, hablar de corrupción de manera general puede enmascarar otras dinámicas más específicas. Así, Castillo (2003, pág. 15) distingue cuatro tipos de corrupción: la política, entre quienes realizan las normas y las políticas públicas; la burocrática, entre quienes aplican las normas y políticas públicas; la funcional, que ayuda a las estructuras a “moverse”, y la disfuncional, que obstaculiza y vulnera la gestión de los recursos públicos.

Cabe destacar que estas definiciones únicamente muestran la corrupción desde la perspectiva del sector público. Por ello, diversos autores se han encargado de vincular la corrupción con otros sectores. Por ejemplo, Rose-Ackerman (1999, págs. 9-10) señala explícitamente la relación entre el Estado y el sector privado. De acuerdo con esta autora, en todo acto corrupto siempre hay dos partes involucradas. Por un lado, el Estado controla la distribución de beneficios y costos mediante servidores públicos que cuentan con poder discrecional. Por otro lado, los actores privados buscan un tratamiento favorable y están dispuestos a pagar por él. Así, la corrupción ocurre cuando los pagos realizados contravienen las leyes con el objetivo de obtener un beneficio o evitar un costo. El regateo entre ambos determina el impacto de la corrupción en la sociedad, así como la distribución de ganancias entre los sobornadores y sobornados.

De acuerdo con Peters y Welch (1978, págs. 974-5), definir un acto como corrupto implica dos cosas: 1) que dicho acto se encuentre sancionado por algún código penal o administrativo y 2) que exista además un genuino interés por sancionarlo. Por ejemplo, de acuerdo con la opinión pública, la corrupción puede dividirse en tres tipos: “blanca”, “gris” y “negra”. En primer lugar, la corrupción blanca son actos que están clasificados como corruptos, pero ni los funcionarios públicos ni la población creen conveniente que deban ser castigados. En cambio, la corrupción gris son aquellos actos que algún grupo (servidores públicos o población) quiere ver sancionados, mientras que otro no. Finalmente, la corrupción negra engloba los comportamientos que son juzgados como atroces si, tanto funcionarios como población, los consideran corruptos y ambos desean sancionarlos. Dicho de otra forma, esta clasificación plantea que ni todos los actos corruptos son considerados ilegales, ni todos los actos corruptos son vistos como deseablemente sancionables.

Por su parte, los organismos internacionales han centrado su atención en aspectos más prácticos. La ONU, en el marco de la Convención contra la

Corrupción, establece del artículo 15 al 21 qué actos deben ser considerados como prácticas corruptas: “Promesa, ofrecimiento, dar, solicitar o aceptar una ventaja injusta de o por un servidor público o persona que dirige o labora en el sector privado, directa o indirectamente, con el fin de que la persona actúe o no actúe en el ejercicio de sus deberes oficiales” (UNODC, 2004, págs. 17-9). Al respecto, recientemente la Comisión de Estadística y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal aprobaron la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS, por sus siglas en inglés). Ésta proporciona un marco común para clasificar los datos, procedentes de registros administrativos, vinculados con diversos tipos de delitos. Para el caso concreto de

corrupción, la ICCS incluye actos corruptos como el soborno – activo y pasivo –, la malversación, el abuso de autoridad, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, entre otros (UNODC, 2015, pág. 71). En el cuadro 1 se presentan los delitos considerados como corrupción por la ICCS y la “Ley de Delitos Económicos y Anticorrupción” (*Anti-Corruption and Economic Crimes Act*) de Kenia².

Adicionalmente, otras agencias y organismos como el Banco Mundial (1997) destacan otras modalidades, por ejemplo: patronazgo, nepotismo, robo de bienes estatales o desviación de ingresos públicos. A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Delitos considerados como corrupción		Cuadro 1
Corrupción		
Abuso de autoridad	Abuso de confianza	
Conflictos de interés	Enriquecimiento ilícito	
Fraude	Información privilegiada	
Malversación de fondos	Manipulación de licitaciones	
Soborno	Tráfico de autoridad	

Fuente: elaboración propia con datos de ICCS 2015 y Anti-Corruption and Economic Crimes Act 2003.

(OCDE, 2015, págs. 28-9) define a la corrupción como el mal uso de la autoridad otorgada en búsqueda del beneficio personal. Particularmente, OCDE divide los tipos de corrupción, según los niveles de la administración en los que ocurre y conforme a las relaciones entre las partes involucradas. En este sentido, la corrupción política son actos cometidos por servidores públicos, de alto nivel, que están más preocupados por el beneficio personal y el poder que por el desarrollo de la sociedad. En cambio, la corrupción burocrática hace referencia a los actos que ocurren dentro de las administraciones, centrales o locales. Además, según el tipo de interacción, la corrupción puede ser “conspirativa” (*collusive*), es decir, aquella en la que ambas partes están involucradas y motivadas por mutuo acuerdo y conspiran para esconder el delito; mientras que la corrupción “extorsiva” ocurre cuando se obliga a que una de las partes realice un pago.

Finalmente, Transparencia Internacional clasifica la corrupción en grande, pequeña y política, según las cantidades de dinero que se pierden y el sector donde se origina. Usualmente, los responsables son políticos que abusan

de su posición para promover su poder, estatus y riqueza. Como resultado, la corrupción política es una manipulación de las políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento (IT, 2015). La Ilustración 1 engloba los diversos actores que participan en la comisión de este delito.

En resumen, la mayoría de las definiciones sobre corrupción destaca la interacción que hay entre agentes del Estado, sector privado y ciudadanos. También, se considera que la corrupción opera en múltiples niveles, de tal forma que se pueden distinguir básicamente

dos: de alto nivel y de bajo nivel. La corrupción de bajo nivel se refiere a la que tiene lugar entre servidores públicos y ciudadanos, traducidos en actos como sobornos, abuso de funciones, abuso de confianza, fraude, malversación o apropiación indebida de fondos públicos. En cambio, la corrupción de alto nivel implica manipulación de licitaciones, conflicto de intereses y otros actos asociados con pérdidas o perjuicios contra la sociedad y su patrimonio, por ejemplo: infraestructura mal construida o hecha con materiales de baja calidad, detrimento de la calidad ambiental en favor de permisos y construcciones, entre otros más.

Actores involucrados en la corrupción

Ilustración 1



Fuente: Elaboración propia con base en los autores y organizaciones citadas anteriormente.

2. PANORAMA INTERNACIONAL DEL COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN

2. PANORAMA INTERNACIONAL DEL COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN

Desde 1995, la Comunidad Internacional ha discutido la urgencia de combatir la corrupción y sus múltiples efectos³. En la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UN, 2000, págs. 10-1) los Estados firmantes acordaron adoptar medidas legislativas y tipificar el delito de corrupción enfocándose en el soborno activo y pasivo⁴. En el año 2000, la Comunidad Internacional estableció que la corrupción constituía un importante obstáculo para el desarrollo económico, político y del Estado de derecho de los Países Miembro; además, consideró necesario crear un instrumento que normara, de manera específica, este fenómeno para disminuir sus efectos sobre los Estados (UN, 2001, págs. 1-2). Por esta razón, durante la Conferencia de Mérida en 2003, se elaboró la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁵ – UNCAC, por sus siglas en inglés, (UNODC, 2004). Para este propósito, un Comité Especial fue el encargado de negociar una convención contra la corrupción, desde la sede de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Viena. El proyecto de texto de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción fue presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas para que ésta lo examinara y adoptara las medidas pertinentes para entrar en vigor en 2005.

UNCAC establece lineamientos generales sobre la detección, prevención, sanción y reducción de conductas asociadas con la corrupción. En este sentido, dicha Convención reconoce que la corrupción no se limita únicamente al soborno, sino que incluye otras conductas, como el abuso de funciones, tráfico de influencias y obstrucción de la justicia. Igualmente, UNCAC considera otros delitos como malversación y desvío de fondos, apropiación indebida de propiedades, enriquecimiento ilícito y conflictos de interés entre gobiernos y empresas. Específicamente, UNCAC cuenta con su Mecanismo de Revisión para la Implementación que está compuesto por un informe de cada país y por la evaluación de otras dos naciones que supervisan los esfuerzos y el avance de los países.

Si bien la corrupción ha estado presente en las discusiones y trabajos de la comunidad internacional desde hace dos décadas, la medición del combate y el cumplimiento de los Tratados correspondientes ha

sido limitado. Para impulsar su lucha y evaluación, la Comunidad Internacional aprobó, por primera vez en la historia, la construcción de indicadores internacionalmente comparables sobre la reducción de la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Para dar continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Comunidad Internacional planteó una nueva Agenda de Desarrollo hacia el año 2030. Esta nueva agenda continúa con las metas establecidas en los ODM y agrega nuevos objetivos y metas. Entre los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se encuentra el objetivo 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. Dicho de forma más simple, el objetivo 16 promueve el fortalecimiento de los Estados, las instituciones, la paz, seguridad y justicia.

Para evaluar el avance de dichos objetivos, se creó el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDGs, por sus siglas en inglés).

Su objetivo es elaborar los indicadores para evaluar y supervisar el progreso mundial en cada uno de los objetivos. Específicamente para el tema de corrupción, el objetivo 16 contempla la meta: “reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas” (UN, 2015).

Esta meta requiere estandarizar y homologar diversas cuestiones, por ejemplo: la respuesta del Estado frente a la corrupción (es decir, el registro de los casos o eventos de corrupción); la experiencia de personas, empresas y funcionarios públicos en torno a la corrupción y las percepciones del problema desde distintos puntos de vista (UN, 2015).

Hasta el momento, el indicador propuesto para reducir la corrupción y el soborno es el porcentaje de personas que ha tenido contacto con algún servidor público y que ha pagado un soborno o se le exigió hacerlo, durante los últimos doce meses⁶. Este indicador también está considerado para empresas. Se hace hincapié en que el indicador sea desagregado por edad, sexo, región y grupo poblacional. El método de recolección sería a través de dos tipos de

encuestas: de victimización (con módulo sobre corrupción) y sobre corrupción. Sin embargo, se requiere mayor discusión y desarrollo metodológico para ser aceptado (Comisión de Estadística ONU, 2015).

Para colaborar en la medición de las metas del Objetivo 16, en marzo de 2015, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas creó el *Grupo de Praia de Estadísticas sobre Gobernanza*⁷. El Secretariado del grupo está conformado por el Instituto Nacional de Estadística de Cabo Verde (INECV) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México. Su objetivo es alentar a los países para que produzcan estadísticas sobre gobernanza basadas en metodologías sólidas y documentadas. Para ello, el Grupo de Praia ha propuesto la creación de un manual de Estadísticas sobre Gobernanza que contempla conceptos, dimensiones y definiciones operacionales; las metodologías utilizadas anteriormente, la armonización de los indicadores, el diseño de cuestionarios y la estructura de los registros administrativos. Además, colaborará en la definición de metodologías de ciertos indicadores del Objetivo 16 como fue establecido en su hoja de ruta⁸.

Para complementar el desarrollo metodológico de las Estadísticas de Gobernanza, UNODC ha propuesto la creación de un grupo de expertos en materia de medición de corrupción. Entre los objetivos se encuentran elaborar un manual sobre encuestas de

corrupción. Éste resumirá debates sobre la conceptualización, definiciones conceptuales y operativas de la corrupción, metodologías, diseño de cuestionario, mediciones usadas anteriormente; así como mejores prácticas y propuestas para la medición de corrupción

comparable. De la misma manera, la hoja de ruta para el mejoramiento de las estadísticas de delincuencia a nivel nacional e internacional elaborada por INEGI y UNODC contribuye a la medición de diversos indicadores del Objetivo 16.

3. ¿CÓMO MEDIR CORRUPCIÓN?

3. ¿CÓMO MEDIR CORRUPCIÓN?

Generalmente, la corrupción constituye un delito en la mayoría de los países y, como tal, presenta retos metodológicos y de recolección similares a otros delitos⁹. Por lo regular, los delitos son difíciles de identificar, clasificar y cuantificar. No obstante, medir delitos asociados con corrupción representa mayores dificultades debido a que no existe un consenso universal sobre qué actos son corruptos y cuáles no. Incluso existen conductas y actos que escapan de los planteamientos de instrumentos como la UNCAC y la ICCS. Esto se debe a que la barrera entre lo legal e ilegal, lo tolerable y lo intolerable es más borrosa; además, existen diversas formas de corrupción que operan entre distintos actores, en diferentes escalas y por distintos medios. Otra complejidad se refiere al escaso reporte por parte de las víctimas, ya sea por temor o complicidad.

Diversos proyectos nacionales e internacionales se han dedicado a conceptualizar y medir corrupción de distintas formas. Actualmente, los métodos más comunes para medir corrupción son: evaluaciones de expertos, índices compuestos, registros sobre casos reportados, y encuestas sobre percepción y/o experiencias de corrupción. A continuación, se presentarán algunos de los ejemplos más representativos de cada uno de estos métodos.

3.1 Evaluaciones de expertos

Un grupo de expertos es seleccionado para evaluar las tendencias de corrupción en un conjunto de países. El objetivo es conocer la opinión de expertos y especialistas familiarizados con el contexto, las prácticas e instituciones de cada país. Por lo general, estos expertos reciben un cuestionario que incluye preguntas abiertas y cerradas que llenan con sus percepciones y conocimientos sobre el tema. Después, otro experto del mismo país revisa las respuestas y las corrobora o ajusta, según sus consideraciones. Las preguntas realizadas abarcan la existencia de instrumentos legales, la implementación y eficacia de marcos jurídicos, así como la evolución del fenómeno en el país de interés.

Estas herramientas son muy flexibles ya que permiten recolectar datos de manera más económica y práctica; usualmente, los cuestionarios se llenan en línea o por correo electrónico. Otra ventaja es la facilidad

con la que se puede profundizar en los temas, particularmente en aspectos que requieren de conocimientos más técnicos o especializados.

Sin embargo, este tipo de instrumentos no está exento de dificultades. En primer lugar, los mecanismos de selección de expertos pueden sesgar la información obtenida, por ejemplo: hay que preguntar quién elige a los expertos; qué criterios se utilizaron para considerar a alguien experto; cómo se valida la selección de los expertos y, cómo se corrobora o provee retroalimentación a las opiniones vertidas. Otro tipo de sesgos tiene que ver con la orientación ideológica de los propios informantes y sus respectivas áreas de especialización. Dicho con otras palabras, existe un amplio margen para la subjetividad. En segundo lugar, dependiendo del diseño del instrumento de captación, pueden existir problemas de comparabilidad, ya sea porque no todos los aspectos de la corrupción son igualmente significativos para todos los países o debido a la inclusión de preguntas abiertas. Por último, estos instrumentos son más útiles para contextualizar que para dimensionar el tamaño del fenómeno. Por lo tanto, los resultados difícilmente sirven como insumos para

medir el avance o retroceso de políticas públicas.

3.2 Índices compuestos

Estos índices combinan datos provenientes de distintas fuentes de información en un sólo indicador para catalogar a los países en distintos bloques o grupos y para compararlos entre sí. Elaborar este tipo de indicadores ha sido una manera exitosa de atraer la atención por parte de medios y tomadores de decisión, principalmente por la facilidad de interpretar sus resultados.

No obstante, dichos índices utilizan fuentes que no son necesariamente comparables, ya sea por su calidad estadística, estandarización, temporalidad o similitud conceptual. Además, la construcción de estos índices involucra diferentes decisiones: selección de fuentes, método de agrupación, estandarización, ponderaciones, etc.; de manera que todas las decisiones sobre la construcción del índice afectarán el resultado final. Por último, puesto que estos índices no proveen una medición del fenómeno como tal, difícilmente distinguen cuáles son las áreas prioritarias de cada contexto o institución. De manera sencilla, es difícil establecer

cuáles son las prioridades de política pública, según el índice en cuestión.

3.3 Registros sobre casos reportados de corrupción

Los casos reportados sobre corrupción contienen información muy diversa. Esta puede ser desde faltas administrativas derivadas del indebido ejercicio de funciones, hasta delitos relacionados con cohecho, tráfico de influencias, abuso de autoridad, concusión, enriquecimiento ilícito, malversación de recursos, peculado, conflictos de interés, entre otros. Por lo general, estos casos provienen de fuentes como burocracia, policías, fiscalías especializadas, agencias anticorrupción y observatorios ciudadanos.

Si bien estos datos son útiles para conocer qué áreas detectan mayor cantidad de casos o para identificar cuáles son los perfiles de servidores públicos más comúnmente involucrados en este tipo de actos; en realidad, los casos reportados indican tres cosas: 1) la capacidad y respuesta del Estado frente a este tipo de actos; 2) la voluntad política de perseguir y sancionar estos delitos, y 3) la existencia de mecanismos institucionales para denunciarlos. Por lo

tanto, al igual que otros delitos, los casos registrados por corrupción únicamente representarán un pequeño porcentaje del total de los casos ocurridos. Otra dificultad asociada con el escaso reporte es la indisposición de las víctimas para denunciar, ya sea por miedo, intimidación, resistencia a luchar prácticas establecidas o por ser corresponsables del delito.

Además de la baja denuncia, también existen otros retos relacionados con la estandarización y sistematización de la información. En primer lugar, no todos

los países recaban datos sobre los mismos tipos de delitos. Hay países que sí disponen información sobre enriquecimiento ilícito, mientras que otros no. En segundo lugar, no existe un consenso sobre cómo reportar esta información, ya sea por el número de casos, delitos o personas involucradas. Finalmente, puesto que la corrupción es un tema transversal, cuyo comportamiento varía, no hay una única instancia encargada de sistematizar y procesar esta información, sino que involucra a múltiples instituciones. Como resultado, obtener

registros comparables, tanto entre países como entre unidades de gobierno, es sumamente complicado.

Por lo tanto, es importante enfatizar que los casos reportados por corrupción son útiles para observar tendencias en la gestión de las autoridades, no para medir la extensión de la corrupción. El Cuadro 2 presenta algunos ejemplos de registros administrativos generados por distintos países, según la institución responsable de proveer la información.

Registros administrativos

Cuadro 2
(1a. parte)

País	Productor	Disponibilidad	Elementos considerados	Delitos considerados
Argentina	Oficina Anticorrupción	2000-2013	Carpetas de investigación abiertas	Enriquecimiento ilícito Conflicto de interés Omisión de presentación y datos de la declaración patrimonial
Australia	Corruption and Crime Commission	2004-2014	Reportes	Abuso de poder Sobornos Conflicto de interés Conducta corrupta No declaración de regalos No declaración de intereses Malversación de fondos
Austria	Federal Bureau of Anti-Corruption	2010-2013	Reportes recibidos	Abuso de autoridad Ofrecer ventaja / ventaja para obtener influencia Corruptibilidad Aceptación de ventaja/ ventaja para obtener influencia Soborno Intervención ilícita Violación de secreto oficial Abuso de confianza Aceptar regalos Lavado de dinero

Registros administrativos

Cuadro 2
(2a. parte)

País	Productor	Disponibilidad	Elementos considerados	Delitos considerados
Bután	Anti-Corruption Commission	2006-2015	Reportes recibidos en oficinas, vía telefónica, correo electrónico, correo e investigaciones de la agencia	Abuso de poder Sobornos Malversación de fondos
Costa Rica	Procuraduría General de la República	2012-2014	Denuncias ingresadas	Peculado Malversación Cohecho Aceptación de dádivas Corrupción de jueces
Estados Unidos	Bureau of Justice Statistics	1982-2014	Número de sospechosos arrestados en el sistema penal federal	Sobornos Malversación
Hong Kong	Independent Commission Against Corruption	2014-2015	Casos y personas	Corrupción Sobornos Mala conducta Mala práctica
Japón	Public Prosecutors Office	1990-2015	Casos y personas	Sobornos Malversación
Jordania	Anti-Corruption Commission	2010-2013	Casos del sector público y privado	Fraude Malversación Abuso de autoridad Suplantación de identidad Incumplimiento del deber Abuso de poder Abuso de confianza Soborno Favoritismo y nepotismo Falsificación Certificados falsos Uso de fondos públicos

Registros administrativos

Cuadro 2
(3a. parte)

País	Productor	Disponibilidad	Elementos considerados	Delitos considerados
Kenya	Ethics and Anti-Corruption Comission	2003-2014	Reportes recibidos en oficinas, vía telefónica, correo electrónico, correo e investigaciones de la agencia	Abuso de autoridad Sobornos Malversación Irregularidades de contratación pública Adquisición fraudulenta Disposición de propiedad pública Mala administración Conflicto de intereses
Kosovo	Anti-Corruption Agency	2011	Casos y personas	Robo Fraude en la oficina Abuso de autoridad Colección ilegal y desembolsos Apropiación indebida Uso no autorizado de la propiedad Recibir/aceptar sobornos Tráfico de influencias Revelación de secretos oficiales
Malawi	Anti-Corruption Bureau	2011-2013	Reportes recibidos vía telefónica, correo electrónico	Sobornos Tráfico de influencias Extorsión
México	INEGI	2009-14	Casos y personas	Negligencia administrativa Cohecho Tráfico de influencias Abuso de autoridad Concusión
Reino Unido	City of London Police Overseas Anticorruption Unit	2006-2015	Casos ingresados	Sobornos Corrupción

Fuente: Elaboración propia con información proveniente de los productores.

3.4 Encuestas

Las encuestas han sido un instrumento ampliamente utilizado para medir percepciones, actitudes y experiencias de corrupción. Particularmente destacan preguntas relacionadas con el nivel y tendencia de la corrupción (si aumentará o disminuirá) o qué tan corrupto se percibe un gobierno o instituciones específicas. También es notoria la preocupación sobre qué tan culturalmente aceptable es la corrupción o qué tan probable es que un servidor público solicite un soborno, ya que depende del contexto político, económico y social. En otras palabras, las encuestas de corrupción son un instrumento que permiten no sólo medir la extensión del fenómeno, sino también caracterizarlo.

En este sentido, por medio de una encuesta, es factible conocer el perfil de las víctimas, las instituciones más frecuentemente asociadas con experiencias de corrupción, así como las modalidades empleadas y los montos erogados. No obstante, debido a que éste es un fenómeno sumamente complejo y mutable, se requieren grandes capacidades institucionales, técnicas, financieras y humanas para medirlo de manera adecuada.

Un primer reto consiste en definir qué actos serán sujetos a medición, ya que no todos los delitos asociados con corrupción tienen víctimas directamente visibles, por ejemplo: enriquecimiento ilícito, malversación de recursos, conflicto de intereses, tráfico de influencias, entre otros. Tampoco hay un consenso sobre qué dimensiones observar: percepción, experiencia.

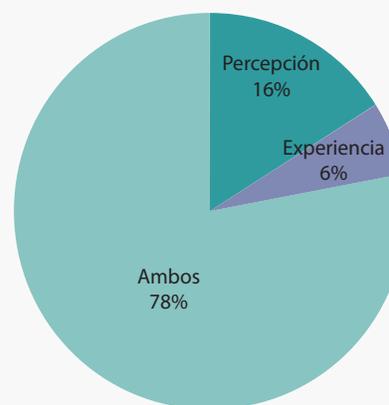
Una segunda consideración es definir cuál será la población objeto de estudio, ya que la corrupción adquiere sus propias modalidades, según se trate de hogares, empresas o servidores públicos. En tercer lugar, es importante analizar a fondo cómo lograr que el informante reporte

sus experiencias de corrupción. El cuarto reto requiere ponderar entre los costos de la encuesta y la precisión de la misma, es decir, cómo optimizar los recursos para obtener estimaciones confiables del fenómeno; esto implica ponderar el diseño del cuestionario y el tamaño de muestra. Finalmente, puesto que la corrupción es un tema políticamente sensible, se debe reflexionar sobre qué institución u organismo sería el más idóneo para medir y difundir los resultados obtenidos.

A partir de los retos señalados, se presentan rasgos generales de una muestra de 50 encuestas levantadas en distintos países y lugares del mundo. El

¿Qué miden las encuestas de corrupción?

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

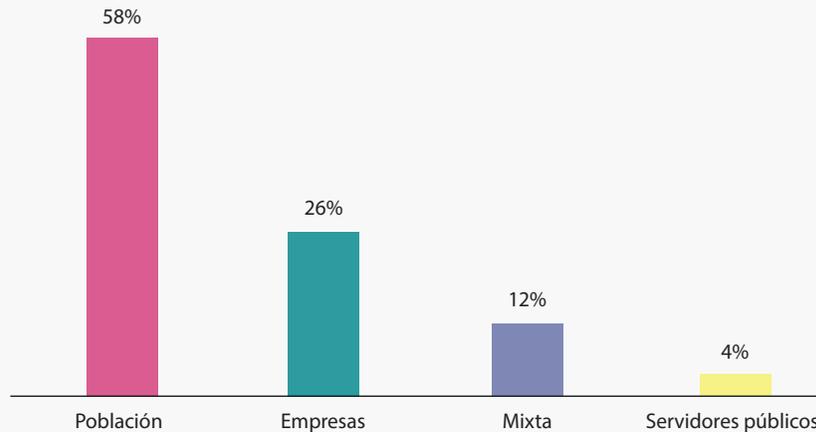
objetivo de esta descripción es conocer cómo se ha medido la corrupción desde el ángulo de las encuestas¹⁰.

Como primera característica, es relevante saber qué miden las encuestas de corrupción (gráfica 1). Las encuestas que preguntan tanto por experiencias como por percepciones representan el 78%. Esto indica que de la mayoría de las encuestas es posible obtener información sobre aquellos que han sido víctimas de algún acto corrupto así como su opinión respecto a la corrupción, el alcance de ésta, entre otras. Recabar datos de ambas mediciones permite distinguir si se piensa que hay mayor corrupción a la que se reporta o al revés. Las encuestas que miden percepción y experiencia únicamente, representan 16% y 6%, respectivamente.

A pesar de ser un único fenómeno, la corrupción involucra diversos delitos; estos pueden ser realizados por o en contra de diferentes actores. Debido a esto, las encuestas no sólo deben enfocarse en preguntar la experiencia de un único actor; sin embargo, 58% preguntan a las personas sobre si han sido víctimas de corrupción, 26% pregunta a empresas, 12% a población mixta y sólo 4% a servidores públicos (gráfica 2). Al

¿A quién miden las encuestas de corrupción?

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

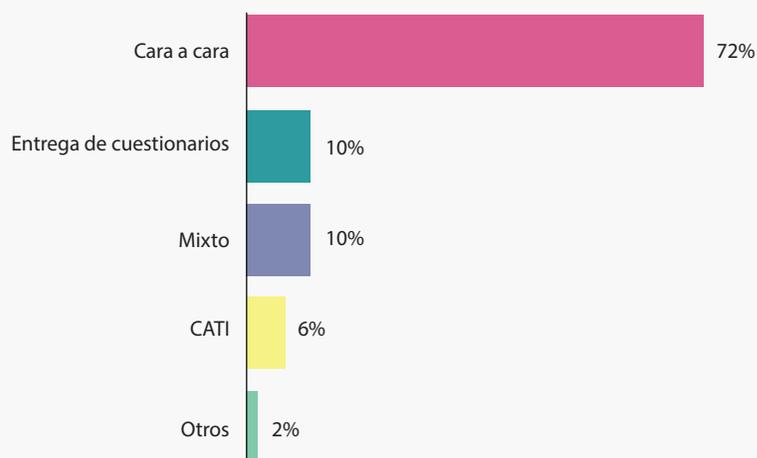
preguntar más a los servidores públicos sobre la corrupción en sus oficinas, podríamos explorar sobre los incentivos y la participación de la sociedad y empresas en este fenómeno.

Respecto a los métodos de recolección de información (gráfica 3), el más frecuente es realizar la entrevista cara a cara (72%). Sólo 10% entrega los cuestionarios a los entrevistados y el mismo porcentaje realiza técnicas mixtas. Las entrevistas cara a cara son más comunes dado que no todos los países e instituciones cuentan con la infraestructura para usar otro

método; además, de que éste brinda la oportunidad de recolectar toda la información de manera más rápida, así como ampliar la muestra a lugares donde no existen líneas telefónicas.

Dadas las restricciones de recursos, personal, infraestructura, entre otras, no es posible realizar encuestas a gran escala. La gráfica 4 muestra la representatividad de las encuestas analizadas. Sólo 56% es representativa a nivel nacional mientras que el resto se divide entre no representativas, porque sólo se incluyen algunas regiones o ciudades, y subnacionales.

¿Cuál es el método de recolección más frecuente en encuestas de corrupción?



* CATI: Computer-assisted telephone interviewing.
Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

¿Cuál es la representatividad más frecuente de las encuestas de corrupción?



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

Gráfica 3

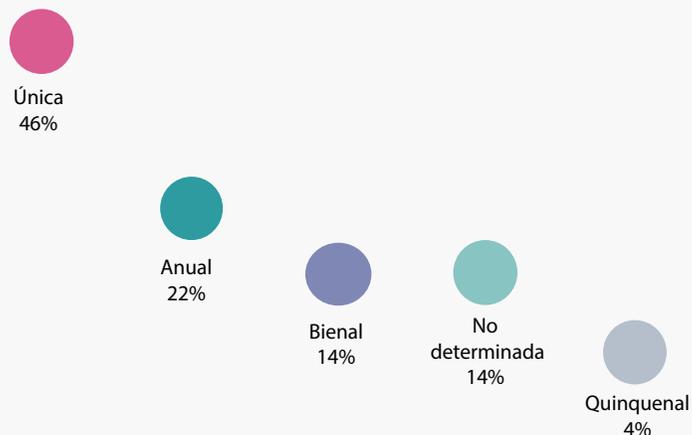
Con el objetivo de estudiar el fenómeno de la corrupción, es necesario conocer sus causas, manifestaciones y evolución. No obstante, 46% de las encuestas se han realizado sólo una vez; 4% de manera quinquenal y 14% sin un periodo específico. Las encuestas que dan un mejor acercamiento al análisis de la corrupción en el tiempo son aquellas realizadas de manera anual o bienal, 22% y 14% respectivamente (gráfica 5).

La gráfica 6 muestra los actores que han llevado a cabo las encuestas sobre corrupción. Respecto a los organismos que realizan las mediciones sobre corrupción, 28% son producidas por instituciones gubernamentales. Las organizaciones privadas ejecutan 24% de las encuestas y éstas se enfocan en el ámbito empresarial. Las organizaciones internacionales como la ONU o el Banco Mundial, han impulsado 20% de las encuestas y han apoyado a países en vías de desarrollo a implementarlas.

Al analizar las encuestas, 42 de 50 hacen preguntas sobre la experiencia de corrupción. Las dos maneras en las que se explora esta situación son: una pregunta directa (por ejemplo, ¿alguien le ha pedido o esperado que pague un soborno?) y, dos, se pregunta si se ha tenido contacto

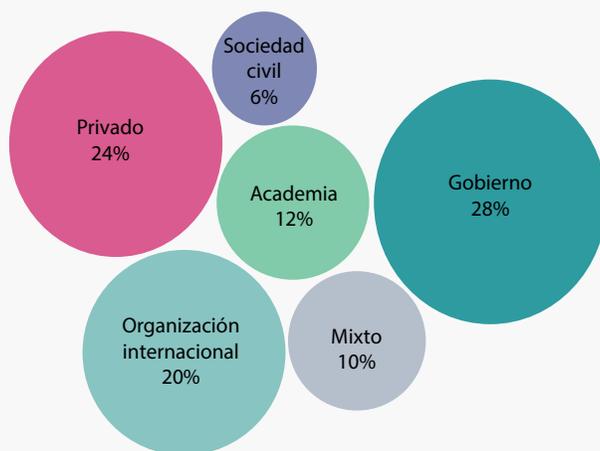
Gráfica 4

¿Cuál es la periodicidad más frecuente de las encuestas de corrupción?



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

¿Quiénes miden corrupción?



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

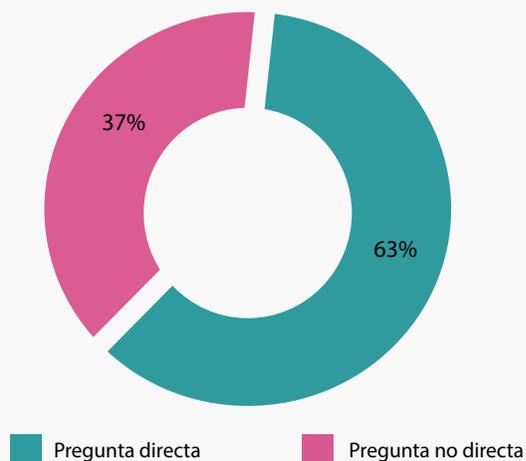
Gráfica 5

con autoridades o realizado trámites, para después indagar sobre si le pidieron o esperaban que pagara un soborno. Así, 63% de las encuestas que preguntan sobre experiencias de corrupción lo hacen mediante preguntas directas al encuestado; en cambio, 37% lo hace mediante preguntas que filtran por contacto con la autoridad o por trámites realizados (gráfica 7). Incluso, diversas encuestas usan el “enfoque de víctima”. Éste conlleva posicionar al entrevistado como víctima de la corrupción y que no sea considerado “cómplice” del funcionario. Esto aumenta la respuesta ya que el encuestado no se percibe como responsable o incitador del acto corrupto.

Gráfica 6

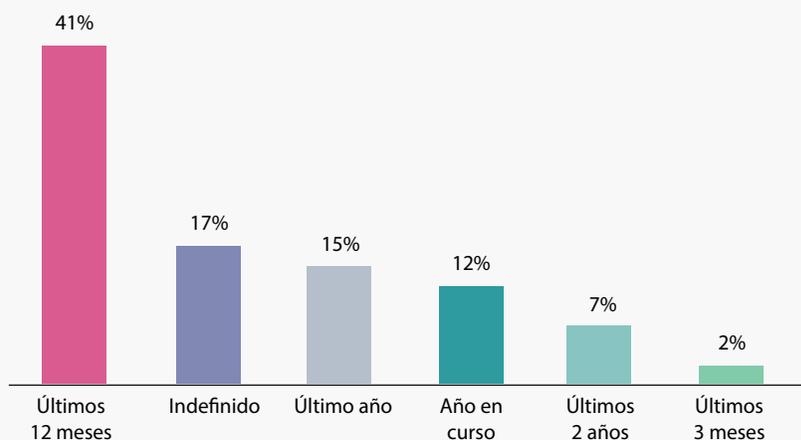
Sobre el tiempo al que se refieren las experiencias de corrupción (gráfica 8), 77% sí establece un periodo anterior a la encuesta, en 17% no está definido y en 6% de las encuestas no fue posible localizar el dato. El periodo más común de referencia de experiencias de corrupción es: **“en los últimos doce meses”**, 41% lo contempla, muchas veces considerando un mes de referencia (i.e.: julio 2014, de julio de 2014 a julio de 2015); seguido de **“en el último año”**, con 15% de las encuestas. Las referencias al **año en curso** y **en los últimos tres meses** tienen 12% y 2%, respectivamente. Finalmente, 7 por ciento de los instrumentos pregunta

Tipos de preguntas sobre experiencias de corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

Experiencia de corrupción, según tiempo de referencia



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

Gráfica 7

por experiencias de corrupción ocurridas **hace dos años**; sin embargo, éstas se enfocan en empresas.

Las encuestas que preguntan sobre prácticas corruptas al realizar un trámite y/o por la expectativa de corrupción con un funcionario específico representan 61%. Otro 15 por ciento pregunta por la institución en la que se llevó a cabo el hecho corrupto. Preguntar en qué trámites y funcionarios existe la corrupción permite diseñar acciones focalizadas para erradicar estas prácticas, a diferencia de preguntar por una institución que es un concepto más general (gráfica 9).

Gráfica 8

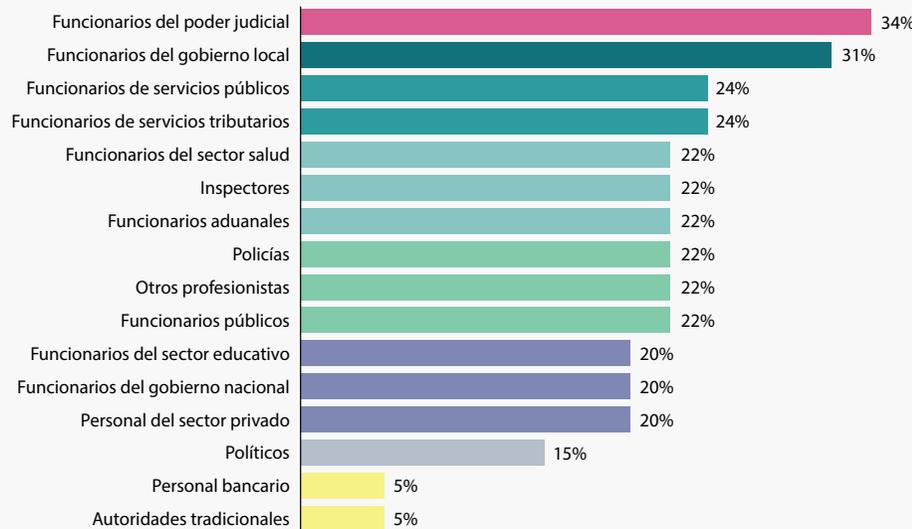
Los funcionarios, instituciones y trámites en los cuales se han presentado casos de corrupción son mostrados en las siguientes gráficas. Respecto a funcionarios, 34% de las encuestas pregunta por personal del poder judicial y 31% por personal que labora en el gobierno local; por quienes menos se pregunta es por autoridades tradicionales y personal bancario, 5% ambos. Los trámites por los que más preguntan son trámites fiscales, como declaración de impuestos o auditorías, y trámites judiciales con 51 y 49 por ciento, respectivamente. En términos de instituciones, aquellas encargadas de brindar servicios públicos,

Ocurrencia de experiencias de corrupción, según lugar de ocurrencia Gráfica 9



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

Experiencias de corrupción, según funcionarios Gráfica 10



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

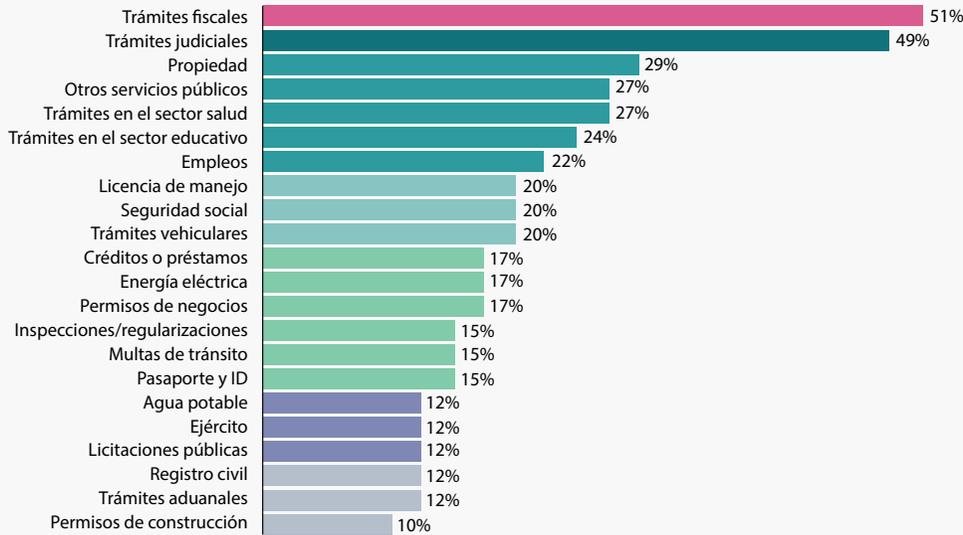
como agua potable, son las que reciben más menciones en las preguntas con 41%, seguidas de juzgados, cortes y policías, ambos con 37% (gráficas 10, 11 y 12).

Otro aspecto que considera 49% de las encuestas es el monto que los encuestados pagaron al dar un soborno. Así, 29 por ciento deja la respuesta abierta, registrando cualquier cantidad que el encuestado mencione, ver gráfica 13. Para las empresas, 10% considera porcentajes de las ventas, del valor de un contrato, de las ventas para obtener información sobre el costo de la corrupción para las empresas. En cambio, 5% de las encuestas anota la información del monto a manera de rango y como respuesta abierta. Finalmente, 5% establece rangos y las respuestas dadas por los encuestados se adaptan a éstos.

Una dimensión relevante sobre experiencias de corrupción es la denuncia del hecho. En la gráfica 14 se muestran las preguntas relacionadas a la denuncia. 76% de las encuestas preguntan si se denunció el acto de corrupción del que fue víctima y 51% pregunta los motivos de la no denuncia. También, 51 por ciento de las encuestas pregunta si los encuestados saben a qué autoridad deberían hacer la denuncia en caso de corrupción. Además, también se

Experiencias de corrupción, según tipo de trámites

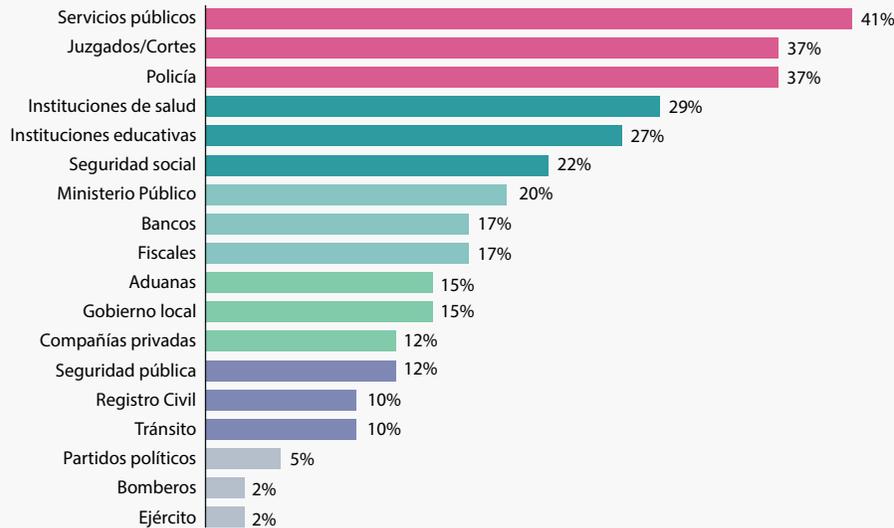
Gráfica 11



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

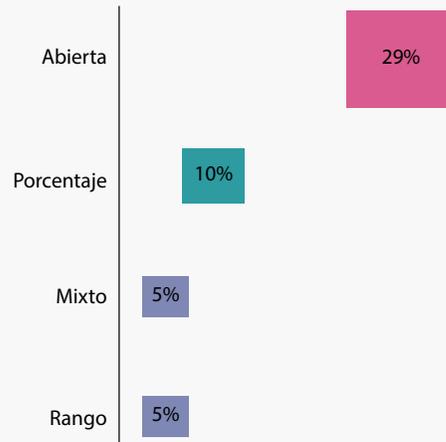
Experiencias de corrupción, según instituciones

Gráfica 12



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

Experiencia de corrupción, según registro del monto

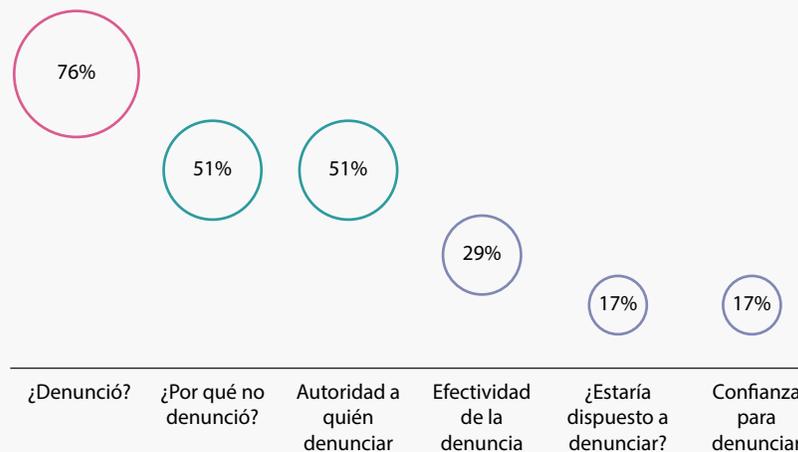


Gráfica 13

pregunta sobre qué tan efectiva creen que sea la denuncia y la confianza en las autoridades para denunciar, con 29 y 17%, respectivamente. Asimismo, se pregunta sobre la posibilidad que el encuestado denuncie un acto de corrupción (17%).

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

Experiencia de corrupción, según preguntas sobre denuncia



Gráfica 14

En la gráfica 15 se muestran las principales preguntas sobre percepción realizadas en las encuestas. 90% preguntan si se considera a la corrupción como un problema, ya sea en el país, región, en un sector económico, para hacer negocios o, simplemente cuál es el mayor problema en general, teniendo como opción "la corrupción". Adicionalmente, 78% de las encuestas indagan sobre los funcionarios más corruptos, considerando personal de instituciones, niveles de gobierno o el porcentaje de funcionarios públicos corruptos. Del mismo modo, 71 por ciento pregunta por las instituciones más corruptas; 20% pregunta por los procedimientos más corruptos. Preguntar sobre las prácticas corruptas más frecuentes, como pagar sobornos, dar regalos, obtener información privilegiada o tener conexiones, se hace en 44 por ciento de las encuestas. El saber qué tan generalizada o extendida está la corrupción en el gobierno, entre los funcionarios públicos o entre

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

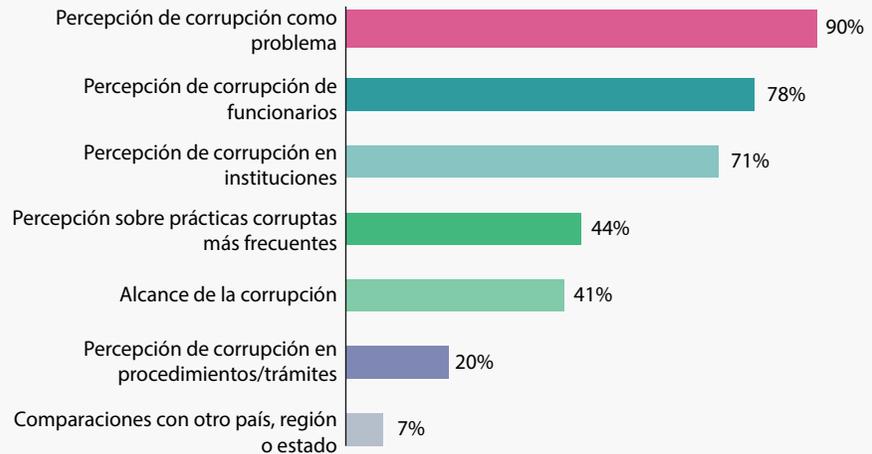
empresarios es respondido en 41% de las encuestas. Sólo 7% de las encuestas compara el problema de la corrupción en el país, región o de un estado con otros.

Finalmente, el nivel de corrupción que la gente percibe, comparado con un periodo anterior, es preguntado en 34% de los instrumentos. Las expectativas sobre el nivel de corrupción a futuro están en 12% de las encuestas. Mientras que preguntas tanto del pasado como del futuro sólo están en 5% de las encuestas (gráfica 16).

Si bien las encuestas son un método ampliamente difundido para medir corrupción, éstas presentan diversas carencias, como falta de periodicidad, ya que 46% se ha realizado de manera única, lo que merma la continuidad en la medición del fenómeno. También, hay pocas encuestas enfocadas en la percepción y experiencia de los servidores públicos, es decir, al momento existe un gran vacío de información sobre lo que ocurre al interior de las instituciones gubernamentales. Este tipo de encuestas permitiría esclarecer qué tipo de prácticas corruptas existen al interior de las instituciones y los incentivos por los cuales surgen. Lo anterior permitiría profundizar en tipos de corrupción burocrática y política.

Percepciones de corrupción

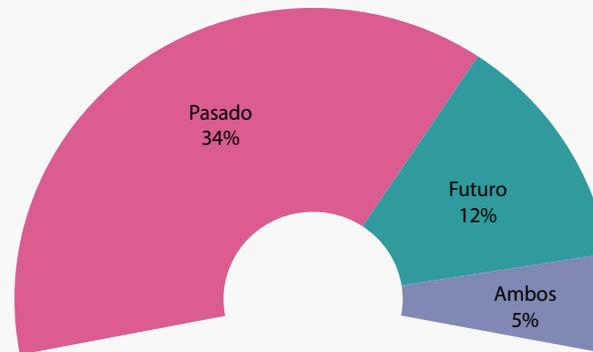
Gráfica 15



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

Percepciones de corrupción en el tiempo

Gráfica 16



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los anexos.

Encuestas que miden corrupción/Sobre su metodología



Población objeto de estudio de las encuestas

- **58%** pregunta a la **población**
 - **26%** indaga a las **empresas**
 - **4%** se realiza a los **servidores públicos**



Método de recolección

72% de las encuestas se realiza mediante entrevista **cara a cara**



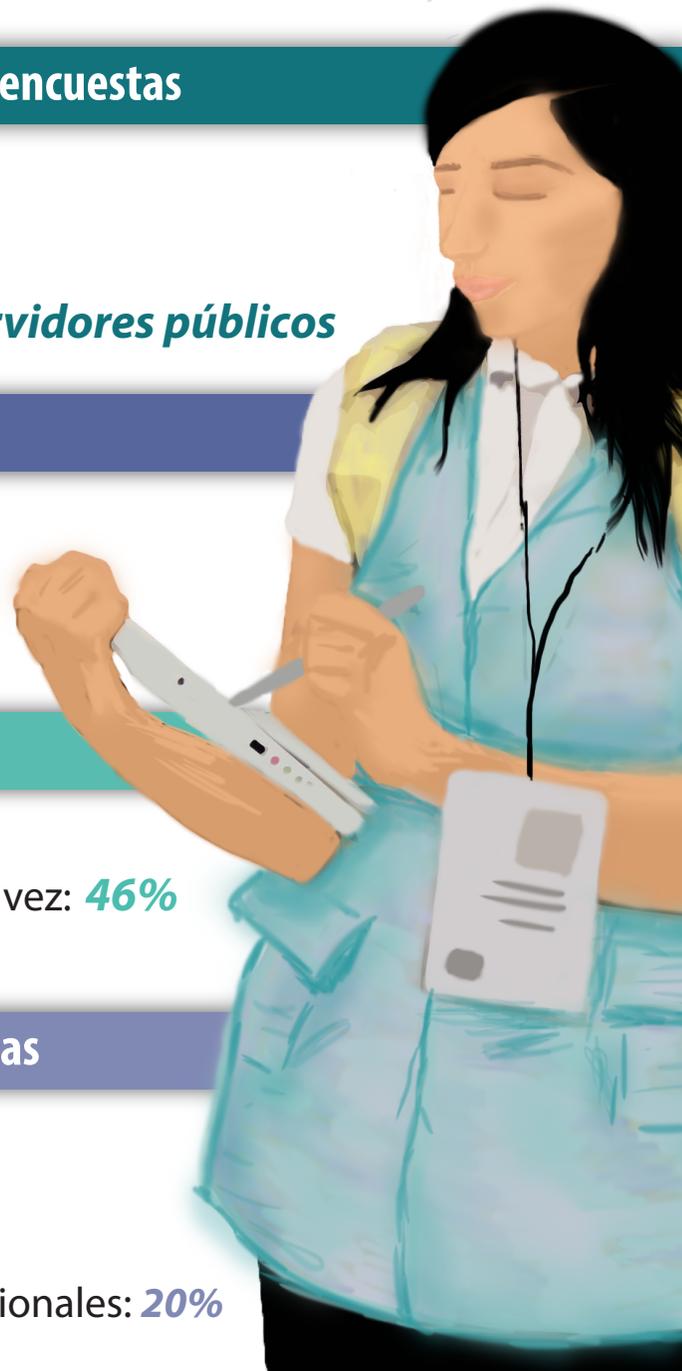
Periodicidad de las encuestas

- Cada año: **22%**
- Cada dos años: **14%**
- Una sola vez: **46%**



Instituciones que realizan las encuestas

- Instituciones gubernamentales: **28%**
 - Organizaciones privadas: **24%**
 - Organismos internacionales: **20%**



Encuestas que miden corrupción/Sobre su temática

78% de las encuestas indagan sobre **experiencias y percepción**

EN CUANTO A LAS **EXPERIENCIAS**

Tipos de preguntas



- **63%** de las encuestas indagan mediante **preguntas directas**
- **37%** mediante **preguntas indirectas**

Según funcionario y tipo de trámites



- De los funcionarios por los que más se pregunta es por personal del **poder judicial** y del **gobierno local**
- De los trámites por los que más se indaga son **trámites fiscales**

Según monto



El **49%** de las encuestas preguntan sobre el **monto** que dieron por el pago de un soborno

Según la denuncia



- El **76%** pregunta **si se denunció** o no el acto de corrupción
- **51%** indaga sobre los **motivos de la no denuncia**

EN CUANTO A **LA PERCEPCIÓN**

De las encuestas...



- **90%** indagan si se considera a la **corrupción como un problema**
- **71%** interrogan por las **instituciones** más corruptas
- **44%** preguntan sobre las **prácticas corruptas más frecuentes**



CONCLUSIONES



La Comunidad Internacional ha establecido en la meta 16.5 “reducir la corrupción en todas sus formas” como parte de la Agenda del Desarrollo Sostenible Post-2015. Dentro de los indicadores para medir el avance de esta meta se proponen indicadores concretos como mediciones basados en la experiencia, además de considerar el combate del Estado contra la corrupción y la percepción del nivel de corrupción. Para alcanzar dicho objetivo, se requiere avanzar en el estudio y medición de este fenómeno.

Así, es necesario reconocer que la corrupción es un tema altamente permeable y mutable, ya que afecta a diversos sectores, por distintas modalidades, en diferentes magnitudes. Si bien se han propuesto y estudiado un conjunto de conductas relacionadas con la corrupción, aún faltan otras situaciones que pueden conllevar a prácticas corruptas, por ejemplo: corrupción política, compra de votos, conflicto de intereses, entre otras. También hay situaciones que son difíciles de fiscalizar, detectar y sancionar, como la corrupción extorsiva. Para diseñar políticas públicas e instituciones eficaces en su lucha, se requieren elementos de carácter jurídico, cualitativo y cuantitativo de alta calidad. Específicamente, este documento revisó únicamente instrumentos de carácter cuantitativo.

Como se presentó, existe una gran diversidad de fuentes de información relacionadas con corrupción; sin embargo, no todas cuentan con estándares ni metodologías que permitan comparar o monitorear el fenómeno adecuadamente. Si bien cada instrumento contribuye con diferentes aproximaciones al entendimiento de este problema, es necesario examinar sus objetivos, metodologías y alcances.

Conforme a la revisión, se pueden identificar áreas de oportunidad para cada uno de los instrumentos de medición:

a. Evaluaciones de expertos

Estos instrumentos requieren hacer públicos sus métodos de selección de especialistas, así como los criterios utilizados en cada una de las fases de asignación de cuestionarios y corroboración de los mismos. También es preciso resaltar que las percepciones de especialistas no representan una medición sobre la extensión

del fenómeno; no obstante, estos instrumentos sí pueden contribuir con evaluaciones a mejores prácticas, marcos jurídicos y aspectos técnicos del fenómeno.

b. Índices compuestos

La mayoría de estos índices requiere examinar detalladamente el uso e inclusión de sus fuentes de información, ya que entre mayor sea su número, se corren mayores riesgos de perder precisión conceptual y sesgar las mediciones (Bersch & Botero, 2014). Asimismo, con la intención de transparentar la creación de estos índices, se deberían presentar las justificaciones y ponderaciones de cada factor, así como los resultados de los análisis empleados, ya sea exploratorio o confirmatorio de factores.

c. Registros administrativos sobre casos de corrupción

Cada país cuenta con su propia legislación e instituciones encargadas de prevenir y combatir la corrupción. Esto complica sistematizar y comparar la información estadística sobre este problema. La Clasificación Internacional del Delito con Fines Estadísticos (ICCS) permite que los países reporten su información a partir de definiciones estandarizadas. Aunque la Clasificación es un gran avance para la armonización de la información estadística de estos delitos, aún persisten diversos retos, entre ellos: la coordinación entre corporaciones al interior de los países; reglas de conteo sobre casos, delitos, víctimas e inculpados; la reclasificación de delitos; la coordinación entre las clasificaciones existentes. Además, debe existir voluntad política para implementar las medidas necesarias, así como las capacidades técnica, presupuestaria y humana para llevar a cabo la implementación de la Clasificación.

d. Encuestas

Las encuestas son el instrumento más utilizado para medir corrupción porque tienen la ventaja de estimar percepciones y experiencias de corrupción. Su principal desventaja es que son el instrumento más heterogéneo.

Las características de cada encuesta varían según se trate de hogares, empresas o servidores públicos. En este sentido, es necesario identificar qué actos de corrupción son más frecuentes entre los distintos tipos de poblaciones; igualmente, es prioritario reconocer las modalidades en las que opera la corrupción dentro de cada una de ellas. Otro factor negativo es la cobertura geográfica ya que existen encuestas nacionales y multipaís. Estas últimas, si bien permiten la comparabilidad, cuentan con un tamaño de muestra pequeño, además de limitaciones geográficas (generalmente capitales). Otros elementos que requieren mayor discusión y estandarización son: método de entrevista, temporalidad, diseño de muestra, fraseo de preguntas y reactivos, referencia temporal, conteo de delitos y procesamiento de la información. Un claro ejemplo de la falta de uniformidad para realizar encuestas sobre experiencia de corrupción es que existen pocas encuestas que cumplen con lo establecido en el indicador propuesto para medir la prevalencia de corrupción de la meta 16.5.

Un problema central en la medición de corrupción es la falta de claridad conceptual, ya que esto desencadena varios problemas operativos. Primero, puesto que la corrupción deriva de actos de naturaleza ilegal y clandestina, obtener cifras precisas de este fenómeno es sumamente complejo. Por un lado, las víctimas de corrupción frecuentemente no denuncian estas experiencias, ya sea por miedo a represalias; renuencia a combatir dichas prácticas; por considerarse corresponsables del delito o por creer que así funciona el sistema; por desconocer los mecanismos de denuncia o por no confiar en las autoridades. Por otro lado, las instituciones responsables de prevenir y sancionar dichos actos frecuentemente carecen de los elementos institucionales¹¹ suficientes para investigar y combatir este fenómeno a fondo.

El segundo problema está asociado con la generación de datos. Característicamente, la información sobre corrupción proviene de tres fuentes: 1) registros de las agencias o instituciones encargadas de prevenir y sancionar actos corruptos; 2) evaluaciones de expertos e índices compuestos sobre percepción de corrupción y 3) encuestas en hogares, empresas y servidores públicos.

Si bien cada fuente contempla distintos aspectos relevantes sobre corrupción, es necesario tener en cuenta dos consideraciones. Primero, ninguno de estos instrumentos es sustituto de otro, sino más bien un complemento. Segundo, la información sobre corrupción generalmente no es comparable; para ello, es necesario trabajar en su estandarización, ya sea mediante el desarrollo de clasificadores estadísticos (en el caso de registros administrativos), como la ICCS; por medio de la homologación de preguntas y reactivos (para el caso de encuestas), o con el uso de técnicas transparentes de cálculo y ponderación (para la construcción de índices compuestos).

En consecuencia, sin una adecuada medición del fenómeno, se corren diversos riesgos, por ejemplo: identificar problemas en áreas que no necesariamente son las más problemáticas; asignar recursos de manera ineficiente, y dificultar la evaluación y comparación entre distintas unidades de gobierno. Por ello, trabajar en el fortalecimiento metodológico de cada fuente es una prioridad para generar información confiable, comparable y oportuna que permita incidir en el diseño y evaluación de políticas públicas.

En conclusión, para medir corrupción, es necesario contar con i) capacidades técnicas y humanas muy sofisticadas, y ii) con amplios recursos institucionales, así como con la voluntad política para disminuir esta práctica. Igualmente, se debe enfatizar que la corrupción es un problema altamente mutable y permeable. Esto conlleva a reconocer dos cosas. La primera se refiere a la importancia de incluir fuentes adicionales de información, por ejemplo: datos provenientes de auditorías, informantes internos, conflictos de interés, y redes sociales. La segunda es que la corrupción, especialmente su medición, es un tema políticamente sensible. Por ello, es imprescindible construir instituciones fuertes que recolecten y difundan los datos de manera imparcial. En este contexto, las Agencias Internacionales, los Organismos Nacionales Anticorrupción y las Oficinas Nacionales de Estadística adquieren gran relevancia. La coordinación institucional entre los diferentes sistemas e instituciones podría fortalecer la medición y, como consecuencia, el combate de este delito.

NOTAS Y REFERENCIAS

- ¹ El documento explora a mayor profundidad las encuestas debido a que éstas fueron propuestas como fuente para medir la meta 16.5.1.
- ² Cabe aclarar que esta lista no es exhaustiva, ni excluyente. Las legislaciones nacionales pueden considerar otros delitos como corrupción.
- ³ El Consejo Económico y Social en su resolución 1995/14 del día 24 de julio de 2015 estableció medidas contra la corrupción marcando la importancia de combatir este delito. En 1996, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales dentro de la Asamblea General puso en relieve la necesidad imperante que todos los Estados Miembros se sumen a la lucha contra la corrupción.
- ⁴ Soborno activo: promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad.

Soborno pasivo: solicitud o aceptación por un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad (UNODC, 2015: 71).
- ⁵ Antecedentes de UNCAC: Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (1996), la Reunión del Grupo de Expertos sobre la Corrupción y sus Circuitos Financieros (1999), la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), los Veinte Principios Rectores de la Lucha contra la Corrupción (1997), el Convenio Penal sobre la corrupción (1999), entre otros (UNCAC, 2003).
- ⁶ Indicador clasificado como nivel (tier) II: Indicador conceptualmente claro, metodología establecida y las normas disponibles, pero los datos no se producen regularmente por los países. El indicador para empresas está definido como nivel I: Indicador conceptualmente claro, metodología establecida y las normas disponibles y los datos producidos regularmente por los países. Disponible en:
<http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-03/Provisional-Proposed-Tiers-for-SDG-Indicators-24-03-16.pdf>

- ⁷ Report of Cabo Verde on governance, peace and security statistics. UNSTAT. Resolución E/CN.3/2015/17. Nueva York, 5 de marzo de 2015: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc15/2015-17-CaboVerde-E.pdf>
- ⁸ Esta hoja de ruta fue aprobada en marzo de 2016 por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas e incluye el plan de trabajo del Grupo de Praia, sus objetivos y productos. Report of the Praia Group on governance statistics. UNSTAT. Resolución E/CN.3/2016/16. Nueva York, 8-11 marzo: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-16-Praia-group-on-governance-statistics-E.pdf>
- ⁹ Al respecto, consulte el Manual sobre Encuestas de Victimización (UNODC-UNECE, 2010).
- ¹⁰ Para mayores detalles sobre cada tipo de encuesta, consulte los anexos.
- ¹¹ Algunos de estos elementos son: arreglos institucionales, tales como la autonomía y facultades de vigilancia, investigación y sanción, así como mecanismos de auditorías, protección de denuncias anónimas, y otros aspectos operativos, presupuestarios, capacidades humanas e infraestructura tecnológica.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Klitgaard, Robert; Ronald MacLean-Abaroa, & H. Lindsey Parris. *Corrupt Cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press, 2000.

OCDE. *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*. Paris: OECD Publishing, 2015.

Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

REVISTAS Y PERIÓDICOS

Bersch, Katherine & Sandra Botero. "Measuring Governance: Implications of Conceptual Choices". *The European Journal of Development Research* (2014): 124-141.

Del Castillo, Arturo. "Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas". *Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas* (2003): 5-80.

Guerrero, Manuel Alejandro, & Rodríguez-Oreggia, Eduardo. "About the decisions to commit corruption in Mexico: the role of perceptions, individual and social effects". *Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social* (2005): 1-23.

Leff, Nathaniel. "Economic Development through Bureaucratic Corruption". *American Behavioral Scientist* (noviembre 1964): 8-14.

Nye, Joseph. "Corruption and political development: A cost-benefit analysis". *American Science Review*, no. 61 (junio 1967): 417-427.

Peters, Jhon & Susan Welch. "Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory, or If Political Corruption Is in the Mainstream of American Politics Why is it not in the Mainstream of American Politics Research?" *American Political Science Review*, no. 72 (3) (septiembre 1978): 947-984.

Rose-Ackerman, Susan. "The Law and Economics of Bribery and Extortion". *Annual Review of Law and Social Science* (2010): 217-238.

Schleifer, Andrei & Robert Vishny. "Corruption". *Quarterly Journal of Economics* (agosto 1993): 599-617.

Svensson, Jakob. "Eight Questions about Corruption". *Journal of Economic Perspectives*, no. 19 (verano 2005): 19-42.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

Ethics and Anti-Corruption Commission. "The Anti-corruption and Economic Crimes Act 2003 Explained". Ethics and Anti-Corruption Commission. <http://www.eacc.go.ke/Docs/IEC/ACECA2.pdf> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2015).

UN."55/61 An effective international legal instrument against corruption". UN. https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5561e.pdf (Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2015).

-----."Draft outcome document of the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda". http://www.un.org/disabilities/documents/gadocs/a_69_l.85.docx (Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2015).

- UNODC. "United Nations Convention against Corruption". UNODC. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (Fecha de consulta: 10 de febrero de 2015).
- . "International Classification of Crime for Statistical Purposes, Version 1.0". https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_English_2016_web.pdf (Fecha de consulta: 11 de julio de 2015).
- UNODC-UNECE. "Manual on Victimization Surveys". UNODC-UNECE. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_on_Victimization_surveys_2009_web.pdf (Fecha de consulta: 17 de junio de 2015).
- UNSD. "Results of the list of indicators reviewed at the second IAEG-SDG meeting. UNSD. <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Outcomes/Agenda%20Item%204%20-%20Review%20of%20proposed%20indicators%20-%202%20Nov%202015.pdf> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015).
- Transparency International. "What is corruption?". Transparency International. <http://www.transparency.org/what-is-corruption#define> (Fecha de consulta: 19 mayo de 2015).
- . "Corruption perceptions index". Transparency International <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>
- World Bank. "Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank". World Bank. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm> (Fecha de consulta: 19 de agosto de 2015).

ANEXOS

Encuestas a población en general

Anexo 1
(1a. parte)

Proyecto	Productor	Metodología	Disponibilidad	País	Representatividad	Datos
(Corrupción en Nigeria)* En proceso	United Nations Office on Drugs and Crime National Bureau of Statistics	Encuesta cara a cara	Próximo*	Nigeria	Nacional	Experiencia Percepción
2011 Household Corruption Perception Survey (Timor-Leste)	Anti Corruption Commission (CAC)	Encuesta cara a cara	2011	Timor Oriental	Nacional	Experiencia Percepción
A Survey of the Afghan People	The Asia Foundation	Evaluación de entidades, departamentos, instituciones y municipios	2012	Afganistán	Nacional	Experiencia Percepción
Así Piensan Los Bolivianos (142)	Encuestas & Estudios Gallup International	Encuesta cara a cara	2004, 2005, 2006, 2007, 2010	Bolivia	4 ciudades del eje central	Experiencia Percepción
Barómetro de las Américas	LAPOP	Encuesta cara a cara	2004-2014	26 países de América (2012)	Nacional	Experiencia Percepción
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental	INEGI	Encuesta cara a cara	2011 y 2013	México	Nacional y por entidad federativa	Experiencia Percepción
Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción (Perú)	Proética – Consejo Nacional para la Ética Pública	Encuesta cara a cara	2002, 2003, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2013	Perú	16 regiones	Experiencia Percepción
Estudio sobre corrupción y actitudes ciudadanas 2006	GAUSSC	Encuesta cara a cara Grupos de enfoque	2006	México	Nacional	Percepción

Encuestas a población en general

Anexo 1
(2a. parte)

Proyecto	Productor	Metodología	Disponibilidad	País	Representatividad	Datos
Eurobarómetro	European Comission	Encuesta cara a cara	76.1 (2011) 72.2 (2009) 68.2 (2007)	33 países europeos (2011)	Nacional	Experiencia Percepción
Eurobarómetro Especial no. 397	European Comission	Encuesta cara a cara	2014	28 países europeos	Nacional	Experiencia Percepción
Gobernabilidad y Transparencia en Honduras después del Huracán Mitch: Un estudio de Opinión Ciudadana	LAPOP	Encuesta cara a cara	2001	Honduras	Nacional	Experiencia Percepción
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno	Transparencia Mexicana	Encuesta cara a cara	2001, 2003, 2005, 2007 y 2010	México	Nacional	Experiencia
International Crime Victims Survey	UNODC	Encuesta cara a cara CATI	1989-2012	79 países y territorios	Nacional	Experiencia Percepción
Latinobarómetro	Corporación Latinobarómetro	Encuesta cara a cara	1995-2014	18 países de América Latina	Nacional	Experiencia Percepción
Los nicaragüenses hablan sobre la corrupción	LAPOP	Encuestas cara a cara	2006-2008	Nicaragua	Nacional	Experiencia Percepción
National Corruption Survey	Integrity Watch Afghanistan	Encuestas cara a cara	2007, 2010 y 2012	Afganistán	Nacional	Experiencia Percepción
Primera Encuesta de Victimización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ministerio de Gobierno Universidad de San Andrés	Encuestas cara a cara	2007	Argentina	Una ciudad	Experiencia Percepción

Encuestas a población en general

Anexo 1
(3a. parte)

Proyecto	Productor	Metodología	Disponibilidad	País	Representatividad	Datos
Survey on Crime and Criminal Justice in IRAQ 2014	UNODC	Encuesta cara a cara	2014	Irak	Nacional	Experiencia Percepción
Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption (SPEAK)	The Asia Foundation	Recopilación de fuentes	1999-2015	Mongolia	Capital y áreas urbanas	Experiencia Percepción
Survey on use of public services and public integrity in countries/territories of Western Balkans	UNODC European Comission	Encuesta cara a cara	2011	7 países balcánicos	Nacional	Experiencia Percepción
The Jamaica National Crime Victimization Survey	Statistical Institute of Jamaica	Encuesta cara a cara	2009, 2012-2013	Jamaica	Nacional	Experiencia
Transparencia y buen gobierno en 4 ciudades de Colombia	LAPOP	CATI	2001	Colombia	Cuatro ciudades	Experiencia Percepción
World Gallup Poll - Global States of Mind	Gallup	Encuestas cara a cara Encuestas vía telefónica	2012-2014	+160 países	Nacional	Percepción
World Values Survey 1981-2014	World Values Survey (WVS)	Encuestas cara a cara Encuestas vía telefónica	Wave 6 (2010-2014) Wave 5 (2005-2009) Wave 4 (1999-2004) Wave 3 (1995-1998) Wave 2 (1990-1994) Wave 1 (1981-1984)	60 países	Nacional	Percepción

Fuente: Elaboración propia con información proveniente de los productores.

Encuestas a empresas

Anexo 2
(1a. parte)

Proyecto	Productor	Metodología	Disponibilidad	País	Representatividad	Datos
Businesses' attitudes towards corruption in the EU	European Commission-Eurobarometer	CATI	number 374	28 países europeos	Rubros de energía, minería, petróleo y gas, productos químicos, la asistencia sanitaria y farmacéutica, la ingeniería y la electrónica; construcción y edificación; tecnologías de telecomunicaciones y de información; servicios financieros, bancarios y de inversión	Experiencia Percepción
Enterprises Survey	World Bank	Encuesta cara a cara	2006-2015	135 países	Nacional	Experiencia Percepción
Encuesta Nacional de Victimización de Empresas	INEGI	Encuesta cara a cara	2012 y 2014	México	Nacional y por entidad federativa	Experiencia Percepción
Combating Corporate Corruption - Global Anticorruption Survey	AlixPartners	Entrega de cuestionarios	2013-2015	15 países y regiones	NS	Percepción
Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado, 2003	Transparency International Brazil and Kroll Brasil	Entrega de cuestionarios	2003	Brasil	Empresas del sudeste	Experiencia Percepción
Crime and Corruption Business Survey 2006	National Bureau of Statistics and Economic and Financial Crime Commission	Recopilación de fuentes	2006	Nigeria	Nacional	Experiencia Percepción

Encuestas a empresas

Anexo 2
(2a. parte)

Proyecto	Productor	Metodología	Disponibilidad	País	Representatividad	Datos
Survey on Security and Crime against Businesses in the Western Balkans	UNODC	Evaluación de expertos	2012	Países balcánicos	Nacional	Experiencia Percepción
Encuesta sobre el Costo de la Regulación para las empresas en México 2007	CEESP	Encuesta cara a cara	2007	México	Monterrey, Guadalajara y Ciudad de México	Experiencia Percepción
Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008	KPMG	Entrega de cuestionarios	2008	México	235 empresas que operan en México y han registrado ingresos anuales desde menos de 200 millones y hasta más de 5,000 millones de pesos	Percepción
Encuesta de Corrupción	Libertad y Desarrollo	Encuestas por correo	2013-2014	Chile	Nacional	Experiencia Percepción
Encuesta empresarial sobre corrupción y probidad en el sector público	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio	Encuesta cara a cara	2000, 2001, 2003	Colombia	15 ciudades	Experiencia Percepción
Encuesta Sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial	CEESP	CATI	2002, 2005	México	Nacional	Experiencia Percepción
Deficiencias y Corrupción en el Sistema de Justicia y en el Estado de Derecho en Panamá	APEDE	Encuesta cara a cara	2004	Panamá	Nacional	Experiencia Percepción

Encuestas a población mixta

Anexo 3

Proyecto	Productor	Metodología	Disponibilidad	Población	País	Representatividad	Datos
Corruption Survey	Norwegian School of Economics and Business Administration (NHH) and The Norwegian Research Council (NFR)	Entrega de cuestionarios Entrevistas	2014	Empresas Servidores públicos	Noruega	Firmas noruegas que operan en los mercados internacionales y embajadas noruegas en otros países	Percepción
Corrupção na municipalidade de São Paulo	Banco Mundial, da Transparência Brasil	Encuestas cara a cara Encuestas vía telefónica	2003	Población Empresas Servidores públicos	Brasil	900 funcionarios fueron entrevistados, sorteados de 10 secretarías y 275 departamentos de la Municipalidad de São Paulo; 1,200 residentes de la ciudad de São Paulo y 530 empresas establecidas en la misma ciudad	Experiencia Percepción
Diagnóstico acerca de la corrupción y gobernabilidad en Colombia	World Bank	Encuesta cara a cara	2002	Población Empresas Servidores públicos	Colombia	7 ciudades de Colombia	Experiencia Percepción
Diagnóstico sobre Transparencia, Corrupción y Gobernabilidad en Guatemala	World Bank	Encuesta cara a cara	2005	Población Empresas Servidores públicos	Guatemala	Nacional	Experiencia Percepción
Índice Municipal de Corrupción	Academia Jalisciense de Transparencia y Acceso a la Información Profesionales de la Ética	Encuesta cara a cara	2010-2014	Población Servidores públicos	México	Cinco municipios de Jalisco	Experiencia Percepción