



Arturo del Castillo

*Medición de la corrupción:
Un indicador de la Rendición
de Cuentas*



SERIE:

CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

5





Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas
ISBN-968-5500-00-5
D.R. © Auditoría Superior de la Federación
Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle,
C.P. 03100, México, D.F., Tel: 52-00-15-00

Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición
de Cuentas
ISBN-968-5500-06-1

El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin permiso previo, por escrito, de los editores.



Presentación	5
<i>Introducción</i>	7
I. Definiciones	11
II. ¿Por qué medir la corrupción?	23
III. ¿Qué podemos medir de la corrupción?	29
IV. ¿Cómo medir la corrupción?	37
V. Conclusiones y comentarios finales	57
Anexo	65
<i>Bibliografía</i>	77





Presentación

La rendición de cuentas y la evaluación del desempeño de las instituciones públicas en México se ha convertido en los últimos años en un aspecto fundamental para transparentar el quehacer institucional. Contar con instrumentos que permitan medir en este contexto los niveles de corrupción o de transparencia, contribuye a fortalecer los mecanismos institucionales de rendición de cuentas, así como a evaluar las políticas públicas para combatir la corrupción.

Se ha comprobado que la corrupción inhibe el efecto social de la inversión pública en áreas estratégicas, fomentando así la agudización de la pobreza y la marginación; por ello, es innegable que los índices de corrupción ejercen una importante influencia en el desarrollo político, económico y social de un determinado país.

En el texto que se presenta, el cual forma parte de nuestra serie editorial *“Cultura de la Rendición de Cuentas”*, el Dr. Arturo del Castillo señala de manera clara y sistemática, los problemas centrales que enfrentan las acciones orientadas a la medición de la corrupción.

Con la finalidad de dar mayor sustento a su argumentación en el tema que aborda, explica la diferencia que existe entre los conceptos “índice” e “indicador”, así como la metodología comúnmente aplicada para su diseño, permitiéndonos comprender con relativa facilidad el sentido de las técnicas utilizadas, sus aplicaciones y sobre todo, sus limitaciones, sean éstas metodológicas, culturales o de cualquier índole.

Considera que la medición de los niveles de corrupción es condición necesaria para tomar medidas que permitan mejorar la vida política y económica de las democracias modernas; asimismo, apunta que sin medición no puede haber mejora alguna y por ende los esfuerzos por combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas corren el riesgo de convertirse en letra muerta.

Con una consistente capacidad de análisis, afirma que el impulso de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, fortalecen el funcionamiento de las instituciones y el Estado de





Derecho, permitiendo construir economías más sólidas en aras de una mejor calidad de vida para la sociedad.

Estamos ciertos de que el presente trabajo constituye una aportación fundamental para todos los interesados en este tema central del debate público en nuestro país.

CPC. Arturo González de Aragón O.
Auditor Superior de la Federación





Introducción

La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de derecho. Las naciones que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser también las naciones que ostentan mejores condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las libertades individuales. Si un Estado no garantiza la rendición de cuentas, y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, entonces, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan. La rendición de cuentas es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el control efectivo de la corrupción, pues supone transparentar el quehacer del gobierno y hacerlo sujeto al escrutinio de todos. De ahí el estrecho vínculo entre la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

La rendición de cuentas y el combate a la corrupción se han convertido en los signos de los últimos años. En prácticamente todo el mundo existe un interés creciente por saber los efectos reales que tienen las prácticas corruptas y la ausencia de transparencia en la vida política y económica de las naciones. En los últimos años hemos sido testigos de la publicación de varios índices que intentan medir el nivel de corrupción, de opacidad o de transparencia de diferentes países, instituciones y organizaciones en todo el mundo. Estos índices han servido como detonantes de una discusión que hace apenas 10 años estaba prácticamente ausente. Clasificar naciones o instituciones en función de su transparencia o nivel de corrupción despierta mucho interés y, en ciertas ocasiones, incluso, hasta morbo. En todo caso, lo que queda claro es que la cuantificación de los niveles de corrupción o de la calidad de los mecanismos de rendición de cuentas es un asunto que debe ser tomado con sumo cuidado. Sin medición no puede haber mejora alguna y, por ende, los esfuerzos de combate a la corrupción y rendición de cuentas corren el peligro de quedar en letra muerta. Sin embargo, medir fenómenos sociales como la corrupción o la opacidad institucional no es cosa sencilla. Se requiere no sólo de un conocimiento metodológico completo sino también de fuertes dosis de imaginación y de un conocimiento preciso del terreno en que se pisa.





El objetivo de este trabajo es discutir algunos de los aspectos metodológicos de los índices que intentan medir los niveles de corrupción, señalando algunas de sus ventajas y desventajas. De esta manera, se intenta contribuir en el debate actual sobre la importancia de este tipo de herramientas y su real capacidad de medición. Asimismo, se discute la necesidad de contar con este tipo de instrumentos para mejorar la calidad de los mecanismos institucionales de rendición de cuentas. Tres preguntas guían este trabajo, a saber: ¿por qué medir los niveles de corrupción?, ¿qué podemos medir? y ¿cómo la podemos medir? Cabe señalar que, con el propósito de hacer accesible este trabajo a un auditorio más amplio, se ha hecho un esfuerzo por presentar los argumentos más abstractos y técnicos de una manera no técnica y comprensible para todo tipo de público.

Este documento está organizado en cinco apartados. En la primera sección se hace un esfuerzo por aclarar y definir términos. Todo investigador tiene la obligación de informar a su lector sobre los conceptos claves que guían su estudio. En este caso cuatro conceptos tienen especial importancia: rendición de cuentas, transparencia, corrupción e índices. La interacción de estos cuatro conceptos permiten derivar una serie de argumentos explicativos que se desarrollan en los siguientes cuatro apartados. En esta sección se argumenta además a favor de una visión limitada, pero operable, del concepto de corrupción. Los ejercicios de medición requieren conceptos acotados si se quiere llegar a datos válidos. De ahí la necesidad de limitar nuestro espectro de análisis y atender prácticas concretas y específicas que puedan ser clasificadas como corrupción. En la segunda sección se ofrecen algunas ideas sobre la importancia que tiene el probar distintos instrumentos de medición de los niveles de corrupción. En este apartado, se argumenta que estas herramientas pueden ser utilizadas con gran provecho para la consolidación de los mecanismos institucionales de rendición de cuentas. En la tercera parte se explican algunas características de las técnicas de investigación que se pueden emplear para medir los niveles de corrupción. Esta sección pone especial énfasis en la técnica de las encuestas, pues los índices de corrupción se basan en este tipo de instrumento. En la cuarta parte, se exponen los métodos más utilizados para medir los niveles de corrupción. Con base en ejemplos y cuadros explicativos se hace un esfuerzo por informar de las principales ventajas y desventajas



de las distintas estrategias de medición. Este apartado asume un tono crítico, con el fin de subrayar el hecho de que los índices, aunque loables, no carecen de problemas metodológicos que es importante tener en mente. Por último, en la quinta parte, se presentan algunos comentarios finales y conclusiones.





I. Definiciones

Como muchos otros conceptos utilizados en las ciencias sociales, los términos de rendición de cuentas, transparencia y corrupción lejos de reflejar un conjunto teórico uniforme y coherente han sido fuente de diversas formas de definición y teorización. Es difícil —si no es que imposible— poder dar una definición ampliamente aceptada de los conceptos arriba mencionados, lo que apunta no sólo a un problema epistemológico sino más aún a un límite en el lenguaje que hace recomendable abandonar la pretensión de alcanzar definiciones completas y sustituirlas, en cambio, por la tarea de trazar una “cartografía” de sus usos más habituales, describiendo el racimo de significados que se adhieren a los términos en los varios contextos en que son usados.

En nuestro país, el concepto de rendición de cuentas es relativamente nuevo. Ugalde (2002a) explica, por ejemplo, que el término se le puede rastrear desde la época del Constituyente de 1917, pero no ha sido sino hasta muy recientemente en que el vocablo ha penetrado la discusión pública del quehacer del gobierno. Ugalde (2002a) nos recuerda también que el concepto de rendición de cuentas es engañoso. No existe un consenso claro sobre su significado. En cierto sentido, se puede decir que la connotación tradicional de la rendición de cuentas era eminentemente fiscalizadora; aludía, preferentemente, al informe contable que debían presentar los administradores de una empresa a los dueños de la misma. En este sentido, el administrador era “quien cuidaba la empresa” y, por ende, debía informar periódica y detalladamente al dueño del manejo del dinero, especialmente en lo que atañe a entradas y salidas. La noción de rendición de cuentas se le empezó asociar con el término de auditoría, pues se le visualizaba y practicaba meramente como un informe de contabilidad.

Hoy día, el concepto de rendición de cuentas ha evolucionado para englobar procesos más complejos de la vida pública del país, alejándose de su acepción estrecha de mera auditoría o fiscalización. Influenciada por la tradición anglosajona¹, la

¹ De acuerdo con Ugalde (2002a: 11) la noción moderna de rendición de cuentas tiene su origen en el vocablo inglés de *accountability*, que significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo. Para una discusión a detalle de las diferentes acepciones de este concepto y de cómo se ha traducido al español, véase Ugalde (2002a) y Crespo (2001).





noción de rendición de cuentas ha mutado para designar el proceso por el cual los funcionarios públicos y gobernantes deben informar y explicar sus decisiones y actos de gobierno, de tal manera que se hagan responsables del ejercicio de la autoridad pública que les fue conferida de manera contractual. La noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con las ideas de *obligatoriedad* por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de *responsabilidad* frente al ente del que dependen legalmente. Al decir responsable se entiende también que existe una condición de castigo en caso de que exista un incumplimiento o desviación en el ejercicio de la autoridad delegada. Para efectos de exposición, en este trabajo se retoma la siguiente definición:

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento (Ugalde 2002b: 9).²

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas debe ser entendida más bien como un conjunto de procesos, actividades y normas englobados en un sistema general de rendición de cuentas. Este es un asunto importante, pues es aquí en donde se puede encontrar la distinción más claramente entre el concepto de rendición de cuentas y el de transparencia. En ocasiones se utiliza el término de transparencia como sinónimo de rendición de cuentas, lo cual no es del todo acertado. Formalmente, el *Diccionario de la Lengua Española* en su edición de 1992 define transparencia como “la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos”. Esta es una definición demasiado laxa que nos ayuda poco para entender el proceso de transparencia institucional.

Para los propósitos de este trabajo, la noción de transparencia se entiende más bien como una actividad dentro del sistema general de rendición de cuentas. De esta manera, aquí se asume

² Esta definición se inspira en el modelo teórico del agente-principal, el cual utiliza el término principal para denotar al sujeto que delega autoridad y el término agente para el sujeto que recibe el mandato o autoridad. Para una explicación del uso de este modelo para analizar la rendición de cuentas, véase Ugalde (2002a).



a la transparencia como la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público. En otras palabras:

La transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general (Guerrero y Hofbauer 2003: 3).

De tal suerte que la transparencia “no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior” (Ugalde 2002b: 10). La transparencia debe ser entendida más bien como un instrumento del sistema global de rendición de cuentas y no como la rendición de cuentas en sí misma.

En los últimos años, al concepto de transparencia se le complementa con la noción de su contrario, es decir, la *opacidad*. Este es un término nuevo que entró en el debate académico vía los estudios empíricos de transparencia presupuestaria (Hall y Yago, 2000) y el *Índice de Opacidad* realizado por la consultora Pricewaterhouse Coopers. Con este concepto se intenta describir aquellas instituciones que no hacen público sus formas de operar, que no informan a la gente sobre las decisiones que adoptan y los recursos que emplean en su funcionamiento. En nuestro país, este término empieza a dominar la discusión política y académica sobre la forma en que se elabora, se clasifica y se distribuye el presupuesto federal (Guerrero y Hofbauer, 2003; Guerrero y Madrid, 2002). También la noción de opacidad empieza a ser utilizada para describir ciertas áreas críticas de corrupción al interior de la administración pública federal, que merecen especial atención o que han sido objeto de reestructuraciones organizativas importantes (Secodam, 2002).

Ahora bien, cuando se habla de transparencia, no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, sino que la misma apunta principalmente a la información precisa y clara para la toma de decisiones y posterior rendición de



cuentas. El concepto de transparencia no se puede analizar sólo semánticamente. Este término está íntimamente ligado con los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición e información entre otros, más aún cuando el responsable directo es el funcionario público.³ La democracia se consolida y garantiza cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencias y de responsabilidades, principalmente en el sector público. Si un estado no lo garantiza, y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada; si no existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades políticas como técnicas una rendición total y clara de las cuentas públicas, entonces, se corre el riesgo de incurrir en actos de corrupción. Así, se puede observar que el término transparencia se relaciona opuesta y directamente con el concepto de corrupción.

El concepto de corrupción también supone importantes problemas de definición. La corrupción es un fenómeno complejo con múltiples causas y efectos, que fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político. El problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también moral y cultural. Por tanto, las definiciones que existen sobre corrupción van desde términos generales de “mal uso del poder público” y “deterioro moral” hasta definiciones legales estrictas, que describen este fenómeno como un mero acto de extorsión que involucra a algún servidor público y una transferencia de recursos. Por consiguiente, el estudio de la corrupción ha sido multidisciplinario y disperso, y ha fluctuado desde los modelos teóricos universales hasta las descripciones detalladas de escándalos de corrupción individual.

En la literatura especializada existen varias definiciones de corrupción. Los investigadores de este fenómeno se han ocupado, en parte, en clasificar las diferentes formas de corrupción, con el objeto de hacer más operable este concepto y facilitar su análisis. Existen, por lo tanto, varias sugerencias de cómo definir este fenómeno y cómo clasificarlo en subfenómenos. Por ejemplo, algunos autores han definido la corrupción como un tipo de

³ Para una discusión a profundidad de la noción de transparencia y su relación con el fortalecimiento del Estado de derecho, así como diversas estrategias para consolidar los mecanismos de transparencia, véase Transparencia Internacional (1998).



relación entre Estado y sociedad y han establecido la diferencia entre corrupción “política” y corrupción “burocrática”.⁴ Otra clasificación muy general sobre corrupción distingue entre corrupción “funcional” y “disfuncional”.⁵ Algunas otras veces, el propósito ha sido relacionar el concepto de corrupción con otros fenómenos o procesos importantes. Por ejemplo, recientemente se ha incluido la lucha contra la corrupción como elemento clave en los procesos de democratización (Doing y Theobald 2000).

En suma, no existe un consenso claro sobre qué se entiende por corrupción. Algunas definiciones buscan dar un significado formal y amplio, mientras que otras no están diseñadas para definir la conducta corrupta per se, pero se elaboran para aislar aquellas actividades que son el tema de interés del investigador. Cada definición representa un nivel de análisis distinto y, por ende, una manera diferente de entender la materia. Definir el concepto de corrupción es, sin duda, uno de los problemas más importantes que enfrentan los interesados en este fenómeno. La tarea es engañosa dada la actitud hacia el tema, pues lo que algunos consideran como corrupción puede no serlo para otros. Este problema de definición se basa en el hecho de que el término no tiene sentido sin un referente de comparación.

⁴ De acuerdo con esta distinción, el servicio público es ejercido por instituciones políticas (que hacen las normas) y por estructuras burocráticas (que ponen en práctica dichas normas). La autoridad pública es ejercida por funcionarios electos (políticos) y designados (burócratas) que desempeñan respectivamente funciones de creación y ejecución de políticas públicas. El uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas podría verse como corrupción política, y en la ejecución de dichas políticas como corrupción administrativa. Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que los actores principales de los actos corruptos son, en la primera, los políticos y, en la segunda, los burócratas. Para un análisis de la distinción teórica entre corrupción política y administrativa, véase Della Porta y Vannucci (1999), especialmente capítulo 5.

⁵ Esta otra distinción se acuñó desde la perspectiva de las teorías del desarrollo, muy de moda en las décadas de los años sesenta y setenta. De acuerdo con esta clasificación, existen prácticas corruptas que pueden ayudar a las estructuras políticas y burocráticas a moverse (corrupción funcional) y otras que francamente obstaculizan y vulneran la gestión de los bienes públicos y la impartición de justicia (corrupción disfuncional). Esta distinción hace énfasis también en el grado de desarrollo de las sociedades. Los autores que suelen suscribir esta distinción argumentan que la corrupción tiende a incrementarse en períodos de rápido crecimiento y modernización como consecuencia del cambio de valores, las nuevas fuentes de riqueza y poder y la paralela expansión de la Administración. Los autores considerados “funcionalistas” han llegado a asegurar que la corrupción ha sido una palanca de desarrollo económico y un instrumento para construir ligámenes políticos entre elites y ciudadanos. Hoy día, esta perspectiva ha quedado fuera de lugar, pues se ha evidenciado que toda práctica corrupta, a mediano plazo, conlleva graves consecuencias sociales, políticas y económicas. Una referencia clásica del enfoque funcionalista es la obra de Huntington (1968). Para una lectura crítica a esta perspectiva, véase Werner (1983) y Caiden y Caiden (1977).



“Corrupción” denota en esencia desviación o perversión de un estado ideal o condición natural, pero los investigadores del tema tienen diferentes nociones de lo que es esta condición.⁶

En el debate actual, corrupción suele ser entendida en términos generales como “todo abuso de un poder público con fines privados” (Transparencia Internacional 1998: IV). Sin embargo, esta definición resulta tan amplia que es poco operable. Entendida de esta manera, el término corrupción puede incluir una gran variedad de actos ilícitos, como el soborno, nepotismo, extorsión, fraude, tráfico de influencias, cohecho, favoritismo, lavado de dinero, etcétera. Todos estos son actos ilegales que, ciertamente, pueden ser considerados manifestaciones distintas de corrupción, pero estas actividades ilegales no son iguales en su extensión, ni en sus causas, ni efectos. Más aún, no todas estas formas de corrupción son igualmente reconocidas y sancionadas en todas las sociedades del mundo. Lo que aquí pudiera ser un típico caso de nepotismo, en Bangladesh, por ejemplo, pudiera ser un mero acuerdo social de ayuda entre familias (Zakiuddin, 2001).

Por tanto, para efectos de este trabajo resulta conveniente pensar mejor en alguna de las formas en que se manifiesta la corrupción, de tal suerte que este concepto pueda ser operable y tenga una dimensión empírica concreta en nuestro país. Optemos, pues, por el *soborno* y la *extorsión*, formas específicas pero comunes de corrupción en todo el país y en los tres niveles de gobierno. De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española* en su edición de 1992 la extorsión es “la amenaza por parte de un funcionario público al ciudadano de una medida lesiva para éste si no realiza una contraprestación o pago irregular a beneficio del funcionario”. El soborno, por su parte, es “una suma de dinero u otro favor que se ofrece a una persona que ocupa una posición de poder o de autoridad pública, a fin de influir en sus puntos de vista o su comportamiento”.⁷ Al

⁶ Para una discusión detallada sobre las distintas definiciones de corrupción, véase Williams (1999). Para una discusión sobre las implicaciones metodológicas para el análisis empírico de las principales definiciones de corrupción, véase del Castillo (2001b).

⁷ En el contexto mexicano esta situación de corrupción suele ser descrita con la palabra “mordida”. En un estudio realizado en el 2001 por Transparencia Mexicana, sobre la percepción de los jefes de hogar sobre la corrupción en México, se pudo constatar que la mayor parte de la población asocia la palabra “mordida” con el acto de ofrecer dinero, o algún otro favor pecuniario, a funcionarios públicos para obtener un beneficio o una decisión favorable. Sin embargo, también es importante señalar que en dicho estudio se pudo observar que el 18.7% de los jefes de hogar entrevistados en el país (muestra estrictamente probabilística de 13,790 entrevistados) no identificaron corrupción con mordida. Es decir que una de cada cinco personas que declaró no haber tenido un acto de corrupción, sí ha dado mordida. Este es un dato importante que debería hacernos reflexionar sobre el grave problema de tolerancia que tenemos hacia la “pequeña” corrupción en México. El estudio de Transparencia Mexicana se puede consultar en: www.transparenciamexicana.org.mx



considerar estas dos formas de corrupción se quiere subrayar el hecho de que la corrupción es un problema en dos sentidos. Dicho de otra manera, la corrupción puede suceder no sólo porque existe un funcionario que exige un pago ilícito —lo cual nos remitiría fundamentalmente a un caso de extorsión— sino también porque en ocasiones es el mismo ciudadano el que ofrece el pago ilícito, lo cual nos lleva a una situación más bien de soborno. Si consideramos estas dos definiciones junto con la definición más general de corrupción propuesta por Transparencia Internacional apuntada arriba, entonces tenemos que:

La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.⁸

Desde esta perspectiva, uno puede argumentar que la corrupción puede aparecer cuando existen ciertas condiciones estructurales que la hacen más propicia. Tales condiciones pueden ser formuladas a partir de lo que se ha llamado la “ecuación básica” de la corrupción (Klitgaard 1988: 74-75). Tal ecuación es la siguiente:

Corrupción = Monopolio de la decisión pública
más Discrecionalidad de la decisión pública *menos*
Responsabilidad (en el sentido de obligación de dar
cuentas) por la decisión pública adoptada.

De acuerdo con esta ecuación fundamental, la corrupción encuentra su terreno mejor abonado cuando las decisiones

⁸ Esta forma de entender el concepto corrupción tiene la ventaja además de establecer vínculos estrechos con las definiciones de rendición de cuentas y transparencia apuntadas anteriormente. Al igual que en el caso de la rendición de cuentas, un modelo conceptual útil para analizar la corrupción es el modelo del agente y el principal. Una autoridad o un principal, como la Secretaría de Ecología, emplea a un agente como inspector de medio ambiente. El agente interactúa en representación del principal con un cliente como, por ejemplo, una empresa que solicita una licencia para desempeñar una actividad considerada perjudicial para el medio ambiente. En tal caso, un agente será corrupto cuando, a su juicio, los beneficios de corromperse superen los posibles riesgos de ser sorprendido en el ilícito. De igual manera, un cliente participará en el soborno o en la extorsión cuando los beneficios que obtenga sean mayores que los costos implicados. Algunas referencias clásicas que utilizan el modelo agente-principal para estudiar el fenómeno de la corrupción son: Banfield (1975), Rose-Ackerman (1978) y Klitgaard (1988).



públicas se toman en régimen de práctico monopolio (personal u organizacional), con amplias facultades discrecionales y sin criterios acotados de decisión, y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas. Por el contrario, cuando el agente decisor es plural o el poder es consensuado, los criterios de decisión objetivos y tasados, y la fiscalización y rendición de cuentas muy estricta, la corrupción se halla en un medio ambiente mucho más hostil.

Ahora bien, al exigirse a las instituciones públicas una mayor transparencia y una demostración más precisa de sus logros, la cuestión de la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad de su desempeño se ha convertido en un aspecto fundamental en la vida pública de las sociedades democráticas. México no puede sustraerse de este hecho. Al ingresar a un mundo global estamos expuestos a comparaciones, evaluaciones y mediciones de todo tipo. De ahí la importancia de desarrollar instrumentos que nos permitan saber el nivel de corrupción o de transparencia que guardan nuestras instituciones. Este no es un asunto menor, sobre todo si se considera la complejidad del asunto. La corrupción es difícil de medir. Por lo general, las prácticas corruptas ocurren de manera secreta y los actores involucrados raramente hacen público los términos de sus acuerdos. Por tanto, hasta hace poco tiempo, la mayoría de los estudios sobre corrupción presentaban sus análisis con base en datos incidentales y anecdóticos, con poca sistematización y rigor en sus conclusiones. Estudios longitudinales o análisis con agregación de datos de varios países o sectores productivos eran inexistentes. En un ensayo metodológico titulado “What cannot be analyzed in statistical terms?”, la corrupción es mencionada como el típico ejemplo de un fenómeno que es posible observar pero no cuantificar, en tanto que “no puede existir estadística alguna sobre un fenómeno cuya naturaleza es ambigua” (Dogan y Kazancijil 1994: 32).

Sin embargo, en los últimos años hemos sido testigos de la publicación de varios índices que intentan medir el nivel de corrupción, de opacidad o de transparencia de diferentes países en todo el mundo. Algunos de estos índices son:

- El *International Country Risk Guide* (ICRG), el cual se basa en encuestas de opinión de expertos y periodistas. Este índice indica la propensión que existe, en los países enlistados, de que los funcionarios públicos cometan actos de extorsión en procesos administrativos relacionados



con la adquisición de licencias para importar o exportar, pago de impuestos o asistencia policíaca.⁹

- El índice de *Business International* (BI), el cual se basa en una encuesta de opinión mundial y en el que se incluyen varios factores de riesgo comercial y político, incluyendo corrupción. Los datos para este índice se recolectaron a partir de una red global de corresponsales y analistas de inversión, que cubrieron el periodo 1981-1983.¹⁰
- El *Global Competitiveness Report Index* (GCRI), el cual se basa en una encuesta que involucra a mandos medios y directores de empresas en todo el mundo. Este índice reporta estimaciones de soborno en negocios internacionales. Sin embargo, dada su metodología y objetivos es poco utilizado para análisis empíricos consistentes.¹¹
- El *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC), el cual es publicado anualmente por Transparencia Internacional, la única ONG internacional dedicada al monitoreo y combate a la corrupción en el mundo. Este es un índice compuesto que se basa en varias encuestas de opinión realizadas por diferentes organizaciones privadas y entrevistas a analistas y expertos.¹²

⁹ Para el lector interesado, cabe señalar que Tanzi y Davoodi (1997) describen y utilizan este índice en un estudio sobre corrupción, inversión pública y crecimiento económico. Sus resultados, aunque preliminares, parecen comprobar la hipótesis de que la corrupción inhibe el efecto social de la inversión pública en áreas estratégicas, y contribuye así con la agudización de problemas de pobreza y marginación.

¹⁰ Mauro (1995) fue el primero en utilizar los datos proporcionados por BI e inicio, de esta manera, una serie de trabajos cuantitativos basados en índices comerciales y subjetivos de niveles de corrupción por país. El trabajo de Mauro es considerado el primero en su tipo. Se trata de un estudio econométrico sobre el efecto que tiene el nivel de corrupción en la tasa de crecimiento nacional, y los resultados demostraron que, efectivamente, existe un efecto negativo. Ades y Di Tella (1997) explican algunos aspectos importantes del índice de BI y lo contrastan con los resultados proporcionados por un sondeo realizado entre empresarios alemanes en 1994.

¹¹ Este índice se publica desde 1989 y se enmarca en el reporte mundial del World Economic Forum, de Suiza. Como se apuntó arriba, existen pocas garantías de que este reporte se realice con el rigor que requiere una investigación científica, por tanto no ha sido muy utilizado en estudios empíricos sobre corrupción.

¹² Lamsdorff (1998) describe cómo se construye este índice, así como algunos problemas metodológicos de anteriores índices de corrupción. Por su parte, Kaufmann (1998) y del Castillo (2003) discuten algunos de los problemas metodológicos que enfrenta este índice.



Por tanto, la pregunta ya no es si la corrupción puede ser medida y analizada empíricamente. Las preguntas son: ¿cómo? ¿con base en qué indicadores? y ¿con qué nivel de precisión? En consecuencia, es importante entender la metodología que existe detrás de estos índices, con el fin de saber cómo interpretarlos y, en su caso, cómo utilizarlos o replicarlos para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país. Sin embargo, antes de continuar sería conveniente hacer una última consideración de definición de términos. Hasta ahora se ha utilizado repetidamente el concepto de índice, pero ¿qué significa este término? ¿Qué diferencia existe entre la noción de índice e indicador?

Para efectos de exposición, se puede hacer una distinción poco ortodoxa entre *índice* e *indicador*. Los indicadores son parámetros de medición que reflejan el comportamiento observado de un fenómeno. Representan medidas sobre aspectos no directamente mensurables, como lo son muchas de las actividades y propósitos gubernamentales: salud, educación, bienestar social, etcétera. Formalmente hablando, los indicadores se expresan en términos de ecuaciones, donde el número de la categoría observada es dividido entre el total del universo de referencia. Por ejemplo, un indicador puede ser la tasa de fecundidad. En tal caso, el número de nacidos vivos se divide entre el número de mujeres de edad fértil (15-49 años), multiplicado por cien. Los índices, por su parte, son el resultado de la agregación de datos que se obtienen de los indicadores. Algunos ejemplos de índices son el de contaminación ambiental, el de mortalidad hospitalaria o el de crecimiento demográfico.

De igual manera se pueden construir índices que midan la incidencia del soborno en un país o sociedad determinada. Estos índices son construidos a partir de indicadores técnicamente sencillos pero de difícil hechura dado el acceso a la información. (Se entiende que en tanto la corrupción es un acto ilegal y normalmente secreto el acceso a la información es escaso o de dudosa validez). Considérese, por ejemplo, el caso del *Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG)*, que creó Transparencia Mexicana. Este índice se construyó a partir de un indicador que mide la extensión e incidencia del soborno en la gestión de servicios públicos en México. La fórmula para calcular el ICBG por servicio es la siguiente:



ICBG _s =	Número de veces en los que un servicio se obtuvo con soborno (mordida)	X 100
	Número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio	

La fórmula para calcular el ICBG general (38 servicios) es:

ICBG _g =	Número de veces en los que se dio mordida en los 38 servicios	X 100
	Número total de veces que se utilizaron los 38 servicios	

Estos indicadores miden la incidencia del soborno en los 38 servicios públicos “críticos” previamente identificados por Transparencia Mexicana, a partir de pruebas piloto. Con base en los resultados de este indicador fue posible enlistar los servicios públicos en función de su propensión a ser obtenidos mediante sobornos. Más aún, diferenciando los resultados de este indicador por entidades federativas, Transparencia Mexicana ordenó los 32 estados de la República del más corrupto al menos corrupto, en función de este indicador. Los resultados del Índice de Corrupción y Buen Gobierno por entidad federativa y por cada uno de los 38 servicios públicos se reproducen en los cuadros 1 y 2, respectivamente, en el Anexo.

El ICBG es un buen ejemplo de qué es un indicador y qué es lo que puede medir. Se trata de un instrumento de medición que permite cuantificar el comportamiento del fenómeno bajo estudio. No se trata de un instrumento que mida en su totalidad el fenómeno ni plenamente objetivo. Se trata, en cambio, de un instrumento que mide una forma específica pero común de corrupción y lo hace en función de la información a la que es posible tener acceso.¹³

Una vez aclarados los términos de este estudio, podemos proceder con las tres preguntas que guían este trabajo, a saber ¿por qué medir la corrupción?, ¿qué podemos medir? y ¿cómo la podemos medir?

¹³ Este último punto es importante, pues nos lleva al terreno pocas veces discutido con profundidad sobre qué instrumentos se pueden utilizar para obtener información y construir los índices de corrupción, como el ICBG. Este es un asunto que se discute con detalle en las siguientes apartados.



II. ¿Por qué medir la corrupción?

Medir la corrupción constituye a la vez una quimera y una tentación irresistible. La corrupción es quizás el crimen menos reportado que existe. Un acto de corrupción es perpetrado generalmente con gran secrecía. Todas las partes involucradas en la transacción corrupta (el que da el soborno y el que lo recibe) están usualmente satisfechos con el resultado y reconocen las posibles consecuencias negativas que resultarían de revelar su propio papel en dicha conducta criminal, incluso si no se encuentran satisfechos. Mientras tanto, las víctimas de la corrupción, que son usualmente el público en general y la sociedad en su conjunto, se encuentran inconscientes de los actos específicos de la corrupción o están acostumbrados de manera tal que se vuelven indiferentes a ella.¹⁴

Dada esa secrecía y los intereses comunes entre las partes involucradas, los niveles de corrupción son extremadamente difíciles de medir. No existe un indicador único y ampliamente aceptado que nos permita evaluar la dimensión del fenómeno de la corrupción. No obstante, este no es un problema exclusivo de la corrupción. Al contrario, históricamente las ciencias sociales se han enfrentado con el mismo problema de medición y constatación de hechos. En diferentes ámbitos y disciplinas se han ensayado distintos métodos de medición, que intentan otorgar una mayor precisión al análisis y comparación de los fenómenos bajo estudio. El interés de medir y cuantificar nace originalmente de la necesidad de contar con algún punto de referencia que permita evaluar cómo el fenómeno analizado se ha desarrollado en un lapso de tiempo definido o en función de otras variables. En las últimas décadas los científicos sociales han hecho avances significativos para medir, por ejemplo, los

¹⁴ Lamentablemente este podría ser el caso de México. Como ya se apuntó arriba, en la nota siete, existe un amplio grupo social que no relaciona la mordida con corrupción. Para ellos, sobornar a un policía de tránsito o a un empleado público de limpia es parte de la dinámica social y, sin embargo, esta tolerancia hacia la “pequeña” corrupción reporta números francamente alarmantes. En el estudio de Transparencia Mexicana se pudo registrar casi 214 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos en los últimos 12 meses, donde en promedio las “mordidas” costaron a los hogares mexicanos \$109.50 pesos cada una. Esto implica más de 23, 400 millones de pesos anuales en pagos de mordidas por servicio público a los hogares. Además, se pudo saber que los hogares mexicanos que reportan “mordidas” destinan el 6.9% de su ingreso a este rubro. Para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, la práctica de la mordida en realidad representa un impuesto regresivo del 13.9% de su ingreso. Con estos datos a la mano cabe preguntarse que tan “pequeña” es la “pequeña” corrupción en México. La tolerancia hacia este tipo de actividad ilícita carece de sentido.



estándares democráticos de varios países, el respeto de los derechos humanos, la participación de la mujer en el ámbito laboral, la incidencia de la violencia en grupos marginales, la cultura organizacional de empresas, la calidad de vida entre naciones, etcétera.

Medir un fenómeno social es una forma de describirlo. Los problemas de los que se ocupan las ciencias sociales modernas son de difícil tratamiento. No es fácil aislar, por ejemplo, variables como violencia o democracia, pues son variables que pueden tener distintos significados y formas de manifestarse. Son categorías conceptuales demasiado amplias en las que se puede incluir una amplia gama de hechos y circunstancias. Ante este problema, los investigadores suelen optar por definiciones estrechas que permitan acotar el problema bajo estudio y, de esta manera, describir y cuantificar mejor lo observado. Ciertamente ésta es una salida que distorsiona la complejidad del fenómeno. Sin embargo, también es cierto que delimitar el problema y asignarle un valor cuantitativo, en función de ciertos criterios o parámetros de medición, facilita la comparación o contraste del fenómeno bajo estudio. Considérense, por ejemplo, algunos de los índices que recientemente han orientado el debate de la opinión pública en nuestra región:

- a) *El Índice de Democracia.* Este índice está calculado con base en una encuesta de opinión pública realizada cada año por una empresa chilena, la Corporación Latinobarómetro. Representa las opiniones, estudios, comportamientos y valores de los países de América Latina en los que se aplica. El estudio comenzó a ser aplicado de manera regular en ocho países de la región en 1995 y se extendió a 17 países a partir de 1996. El sondeo revela que el apoyo de los latinoamericanos a la democracia cayó 12 puntos, del 60% en el 2000 al 48% en el año 2001, mientras que la satisfacción de los ciudadanos con la democracia bajó en el mismo porcentaje, del 37 al 25%. Este índice indica que las sociedades más democráticas, con el mayor apoyo y satisfacción en América Latina son Uruguay y Costa Rica, y las menos democráticas son Colombia, Paraguay y El Salvador que reflejan el menor apoyo y satisfacción en los últimos cuatro años. Al comparar con 1996 se puede



observar que salvo Costa Rica y Uruguay, todos los otros países han cambiado su posición en este índice. Argentina cayó del tercer lugar al sexto, por ejemplo, mientras que México subió.¹⁵ Los resultados del Índice de Democracia se reproducen en el cuadro 3 del Anexo.

b) *El Índice de Gobernabilidad*. Este índice fue creado por un grupo de investigadores del Instituto del Banco Mundial, encabezado por Daniel Kaufmann. Para construir este índice se utilizaron varias encuestas de opinión que se estandarizan para enlistar a los diferentes países evaluados. De acuerdo con el documento de divulgación que acompaña a este índice, “el propósito de este índice es el de ilustrar características de gobernabilidad para analizar y discutir implicaciones. No se intenta con esto ‘jerarquizar’ a los países con estas fuentes externas, sino estudiar los retos a nivel micro de cada país” (Kaufman *et. al* 2002: 4). Para desarrollar este índice, un total de 175 países fueron evaluados con base en seis dimensiones de gobernabilidad.¹⁶ Estas dimensiones fueron las siguientes:

- Columna 1: Voz, libertades fundamentales y rendición de cuentas.
- Columna 2: Estabilidad política y falta de violencia.
- Columna 3: Eficacia gubernamental o burocrática.
- Columna 4: Calidad del marco regulatorio.
- Columna 5: Aplicación de las normas del Derecho.
- Columna 6: Control de la corrupción.

Los resultados del Índice de Gobernabilidad por columna o dimensión de análisis se reproducen en el cuadro 4 del Anexo.

c) *El Índice de Violencia*. Éste es un índice particularmente relevante para el asunto que aquí nos ocupa, pues la violencia también es un fenómeno de difícil tratamiento.

¹⁵ El lector interesado puede consultar este índice en la página web: www.latinobarometro.org

¹⁶ El documento de divulgación junto con los resultados del índice se puede encontrar en el trabajo de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobáton (2002), disponible también en la página web del Instituto del Banco Mundial en: www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/qovmatters2.pdf

Al igual que la corrupción, la violencia es el producto de la ausencia de un Estado de derecho. La violencia también devasta la economía e impide el progreso de las sociedades que la padecen. De acuerdo con este índice, la región de América Latina es la más violenta del mundo. Más aún, es alarmante saber que mientras la tasa de homicidios promedio en América Latina es de 22.9 por cada 100 mil habitantes, en Centroamérica llega a 57.3. La investigación que acompaña este índice estima que en El Salvador los costos de la violencia han llegado a alcanzar hasta un poco más del 13% del PIB. El Salvador entre 1994 a 1996 tuvo tasas de homicidios más altas que el promedio anual de muertes violentas durante el tiempo del conflicto armado, alrededor de 6,250 muertes anuales.¹⁷ Los resultados del Índice de Violencia se reproducen en el cuadro 5 del Anexo.

Todos estos índices son ejemplos de cómo se puede hacer operable un concepto que, en principio, resulta de difícil tratamiento empírico. En todos estos casos, los investigadores han logrado construir índices que nos permiten establecer comparaciones entre naciones y, en algunos casos, incluso, entre diferentes periodos de tiempo. Este es un logro en absoluto despreciable, sobre todo si se considera las ventajas que tiene este tipo de instrumentos. Medir tiene varias ventajas. Por un lado, permite describir el fenómeno analizado de manera más acotada y, por tanto, mucho más fácil de aprehender y comparar. Por otro, permite conocer mejor el rendimiento o desarrollo que ha tenido el fenómeno bajo estudio en un lapso definido. Esta ventaja es particularmente importante para casos en que se implica algún tipo de política pública.

¿Cómo evaluar la eficacia de los programas y planes de gobierno si no se cuenta con algún tipo de indicador que nos permita saber qué tanto se ha mejorado o empeorado la situación enfrentada? Instrumentar reformas que mejoren la rendición de cuentas y la calidad del gobierno es difícil. Debido a que dichas reformas disminuyen de forma dramática las rentas

¹⁷ Este índice se puede encontrar en el documento publicado en 1997, por el Banco Mundial, sobre crimen y violencia. Para mayores detalles de publicación véase Banco Mundial (1997), en la parte de referencias al final de este trabajo.

derivadas de la corrupción, los funcionarios de alto rango, los políticos y los burócratas se resisten frecuentemente a ellas. No obstante, dicha resistencia puede ser encubierta con frecuencia debido a la falta de evidencia concreta sobre la corrupción y la suposición —ahora descartada— de que la corrupción no puede ser medida. Cuando dicha evidencia es disponible, el debate en torno a la corrupción puede enfocarse en asuntos más sustantivos.

Por tanto, en el debate actual sobre el combate a la corrupción, el interés por medir los niveles de corrupción y de transparencia de nuestras instituciones públicas es legítimo y deseable. Inicialmente éste fue un asunto abordado por organizaciones interesadas en el análisis de riesgo de inversión. En tanto que la corrupción es un fenómeno que puede distorsionar las oportunidades de mercado, empresarios e inversionistas son particularmente sensibles a este tipo de indicadores. La inversión suele ir hacia donde exista mayor seguridad y respeto a los derechos de propiedad. La corrupción vulnera los principios de equidad e igualdad en la competencia entre los actores económicos y, por tanto, es considerado como un factor de riesgo de inversión. Como se puede deducir de lo hasta aquí señalado, el asunto de la corrupción debiera interesarnos a todos. La corrupción, la falta de transparencia en las acciones de gobierno y, en suma, la falta de rendición de cuentas vulneran el tejido social de cualquier país. Los índices que miden los niveles de corrupción y transparencia pueden ser utilizados con gran provecho para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país. Existen al menos tres razones que soportan esta idea:

- En primer lugar, los índices nos pueden ayudar a establecer prioridades en el sistema global de rendición de cuentas. Ugalde (2002b), por ejemplo, ha señalado atinadamente que hoy día carecemos de mecanismos prácticos e institucionales de rendición de cuentas en el ámbito estatal y municipal. Índices que nos permitan saber qué tan transparentes son realmente los organismos públicos en estos niveles de gobierno podrían emplearse como mecanismos de fiscalización más puntual y acertada; nos permitiría saber dónde hay fallas y en dónde centrar nuestra atención.

- En segundo lugar, los índices pueden tener un efecto educativo en el público sobre la importancia que tiene la rendición de cuentas. Tan sólo recuérdese que hace apenas 10 años el debate sobre la corrupción era prácticamente inexistente en el ámbito internacional. En gran medida, el interés que está teniendo este tema en el mundo se desencadenó cuando, en 1995, Transparencia Internacional publicó por primera vez su Índice de Percepción de la Corrupción. Año con año este índice ha provocado airados debates en todo el mundo. Cada vez son más los individuos que se interesan en el tema y, en gran medida, porque anualmente ven ubicado a su país en una posición o en otra. Despertar el interés del público en general es una condición fundamental para acelerar y consolidar las reformas que buscan fortalecer nuestras instituciones de rendición de cuentas.
- En tercer lugar, los índices nos pueden ayudar a establecer una línea de base sobre la cual los éxitos y fracasos de las reformas de transparencia y combate a la corrupción pueden ser luego medidos. Al carecer de una medición se vuelve extremadamente difícil evaluar áreas particularmente críticas o afirmar con seguridad si es que los programas de reforma están teniendo en la práctica algún efecto positivo.

En suma, construir índices de transparencia y hacerlos públicos puede tener un efecto benéfico para la consecución de los objetivos del sistema global de rendición de cuentas. Esto no quiere decir que los indicadores de corrupción y transparencia son la única solución a nuestros problemas de rendición de cuentas. Se debe tener mucho cuidado cuando se habla sobre índices de corrupción y, sobre todo, de las ventajas que tienen este tipo de instrumentos. Ciertamente son herramientas que nos pueden ayudar a consolidar nuestro sistema de rendición de cuentas, pues informan a la gente y nos pueden alertar sobre los puntos críticos de la administración pública, pero no deben ser vistos como la panacea de todos nuestros males. Los indicadores deben tener objetivos específicos y metodologías consistentes para que puedan ser realmente válidos. Por tanto, tienen un efecto limitado y parcial. De ahí pues que sea fundamental preguntarse primero ¿qué miden en realidad este tipo de índices y en qué tipo de información se basan?



III. ¿Qué podemos medir de la corrupción?¹⁸

Hacer operable la variable “nivel de corrupción” supone dos etapas:

1. Categorizar actos particulares de acuerdo con el “grado de corruptibilidad”, y
2. Medir la incidencia de los diferentes tipos o grados de corrupción.

A continuación se mencionan algunas tipologías que intentan captar la variación en el grado de corruptibilidad de acciones específicas. Heidenheimer (1970:26-28) propuso clasificar las acciones consideradas corruptas de acuerdo con el número y tipo de individuos que las consideren como tales. Una conducta que tanto las masas como la elite consideran corrupta es clasificada como “corrupción negra”. La “corrupción gris” consiste en actos que una minoría considera como corruptos pero que para una mayoría son ambivalentes. Finalmente, un acto es “corrupción blanca” si ni la elite ni las masas exigen un castigo para sus perpetradores.

Más recientemente, algunos economistas han ideado otro modo de clasificar la conducta corrupta, en este caso, de acuerdo con sus efectos en la economía (Shleifer y Vishny, 1993). En particular, sugieren que se distinga entre la “corrupción con robo” y la “corrupción sin robo”. La corrupción con robo ocurre, por ejemplo, cuando un individuo soborna a un funcionario público para obtener un contrato pero fracasa al manufacturar la obra final, que puede ser un puente seguro, un sistema de irrigación funcional o un servicio eficiente. Por otro lado, la corrupción sin robo ocurre cuando los que reciben la concesión pagan un soborno y fabrican el producto específico.

El modo más amplio de clasificar la conducta corrupta lo proporcionan Peters y Welch (1978:976-978), quienes desarrollan un esquema con base en cuatro componentes: a) el funcionario público, b) el donante / receptor, c) la concesión y d) el pago. En particular, Peters y Welch sugieren que un acto es más corrupto si el funcionario público involucrado tiene un rol “no político” en el gobierno, como es un juez; si el acto se lleva

¹⁸ Partes de esta sección se basan en un artículo anterior, del Castillo (2001b).





a cabo como parte de las tareas del servidor público; si el acto es perpetrado por un servidor público por cuenta propia; y si el beneficio es un bien particular de proporciones substanciales. Por otro lado, de acuerdo con este esquema, un acto con todas las características opuestas sería considerado menos corrupto, y aquellos actos que tienen diferentes combinaciones serían clasificados en algún punto intermedio entre estos dos extremos.

Este esquema de clasificación de Peters y Welch permite dilucidar el segundo paso —y quizá el más difícil— en la operabilidad de la variable “nivel de corrupción”. Se trata de la selección de indicadores adecuados para poder medir el nivel de corrupción en uno o varios casos específicos. ¿Se deben medir los actos de acuerdo con su grado de corruptibilidad o de acuerdo con la incidencia que registran? ¿Se debe usar el número de servidores públicos involucrados en las transacciones consideradas corruptas así como su grado de corruptibilidad? ¿O se debe usar sólo el valor monetario involucrado en las transacciones corruptas para medir los niveles de corrupción? La elección de los indicadores de medición puede depender no sólo de la preferencia del investigador sino, más aún, de la disponibilidad y acceso a datos confiables, lo cual puede considerarse como el tercer obstáculo para un análisis sistemático de la corrupción.

Idealmente los datos utilizados en la investigación sobre corrupción deberían basarse en observaciones directas y de primera mano de transacciones corruptas, hechas por observadores imparciales que estén familiarizados con las reglas y rutinas del sector que está bajo escrutinio. Sobre dichas observaciones se podrían construir datos más agregados. Sin embargo, este tipo de estudios empíricos no existe en la realidad y, por razones obvias, no podemos esperar que existan en un futuro próximo. La mayoría de las veces estamos ante transacciones disfrazadas que se llevan a cabo en complejas jerarquías a las que usualmente los investigadores independientes no tienen acceso, como tampoco a las redes sociales adecuadas para recaudar mayor información o corroborar los datos obtenidos. La información con la que se cuenta es indirecta y, hasta ahora, poco sistematizada. Consecuentemente, una de las mayores dificultades en la investigación sobre corrupción ha sido la falta de una base empírica sólida.



Los estudios sobre corrupción comenzaron con el análisis de documentos escritos, como informes de prensa (i.e. Whitehead, 1983; Eker, 1981; Morris, 1991), registros judiciales (i.e. Della Porta y Vannucci, 1999; Correa, 1985), e informes de agencias anticorrupción (i.e. De Speville, 1997; López, 1998). Usar documentos para medir el nivel de corrupción tiene varias ventajas. Primero, los recaudadores de datos muchas veces no son conscientes del objetivo específico de la investigación para la que están trabajando; por ende, los datos recogidos de fuentes de archivo tienden a ser no-reactivos y potencialmente más exactos que los datos de las entrevistas. Los burócratas, por ejemplo, registran procedimientos judiciales sin considerar que esos datos pueden ser usados para la medición de niveles de corrupción en un estudio futuro. Los datos “crudos” que pueden recogerse de documentos judiciales están menos expuestos a cualquier prejuicio de quienes llevan a cabo el registro de dichos documentos. En segundo lugar, si un tipo de documento cubre eventos durante un periodo de tiempo substancial, es posible un análisis estadístico longitudinal y comparativo. Por ejemplo, uno puede usar datos publicados por la prensa durante varios años para determinar si la incidencia de la corrupción, en un país determinado, ha cambiado a lo largo del tiempo. Finalmente, el análisis de documentos tiene una ventaja sobre el costo de la investigación. Al usar registros escritos, los investigadores pueden evitarse el costo de recolectar datos crudos por sí mismos, así como el costo del almacenamiento de voluminosos documentos.

Sin embargo, utilizar estos instrumentos para medir la frecuencia o extensión de la corrupción puede ser problemático. Las desventajas de usar documentos escritos muchas veces consisten en la dificultad de comprobar su validez y confiabilidad. La naturaleza clandestina de los actos de corrupción hace imposible un cálculo preciso de acciones corruptas que se base en fuentes de archivo. Los datos registrados pueden ser sistemáticamente parciales, y las mediciones que se deriven de ellos pueden ser cuestionables como indicadores válidos. Por ejemplo, los diarios pueden reportar pocas actividades de corrupción, pero la causa puede ser más una falta de libertad de expresión que niveles bajos de corrupción. O bien, un periódico puede pertenecer a un grupo de miembros de un solo partido político y los editores pueden optar por no informar de la corrupción atribuible a miembros de ese partido. Además, los



registros judiciales pueden incluir un gran número de individuos acusados o condenados por corrupción. Sin embargo, estos datos estarían en función de la credibilidad institucional del país en cuestión. En regímenes no democráticos, los procesados por corrupción pueden ser en realidad enemigos del gobierno que han sido condenados por razones más bien políticas que criminales. Por último, el investigador también debe tener en cuenta los factores que pudieron afectar los procesamientos con que se llevaron a cabo los registros de conductas corruptas en varios países. Si los procedimientos no fueron idénticos ni similares, entonces las mediciones derivadas de las distintas fuentes nacionales podrían carecer de validez e, incluso, ser incomparables.

Otra técnica de medición consiste en utilizar encuestas de opinión y entrevistas con expertos. El uso de encuestas y entrevistas elimina el problema de las diferencias en el procedimiento de registro, ya que el investigador puede diseñar el cuestionario, distribuirlo y agregar los datos crudos que desea explorar sin depender de terceros para la observación y el registro. Más aún, si los entrevistados están familiarizados con más de un país y se les pide que proporcionen evaluaciones comparativas, las definiciones conceptuales que usen al evaluar casos distintos pueden llegar a ser más congruentes. Por tanto, los datos obtenidos por medio de encuestas pueden ser más susceptibles de comparación que las mediciones derivadas de registros nacionales o de periódicos. Ésta es una ventaja nada despreciable cuando se está tratando con un concepto tan difícil de aprehender como es el de la corrupción.

Sin embargo, las mediciones basadas en encuestas enfrentan sus propios problemas de validez. A fin de recopilar criterios objetivos sobre la corrupción, uno puede preguntar a los entrevistados cuántas veces los han orillado al soborno los servidores públicos. Pero los entrevistados quizá no quieran proporcionar esa información por temor a incriminarse. Por consiguiente, las encuestas suelen registrar meras percepciones generales sobre la incidencia de la corrupción, pero pueden diferir de la realidad. En segundo lugar, las encuestas suelen tener un porcentaje de respuestas bajo, lo cual puede llevar a conclusiones incorrectas. Los individuos que no responden pueden diferir sistemáticamente de los que sí lo hacen. La necesidad de escudriñar amplios grupos de individuos para



superar este problema de muestreo hace que estos estudios sean extremadamente costosos.

Por otro lado, está la pregunta sobre quién es el dueño de la información. Si los resultados de la encuesta son menos que halagadores, y si la encuesta le “pertenece” al organismo que está siendo evaluado, la tentación de suprimir o manipular los resultados puede resultar irresistible. Esta tentación puede ser abrumadora cuando se le den a un organismo “objetivos de desempeño” que tiene que cumplir, y cuando la información de la encuesta sea utilizada para juzgar la condición de la transparencia de su desempeño. Por ello es altamente deseable que existan personas independientes encargadas del diseño e instrumentación de la encuesta, y que los resultados sean publicados y compartidos con la comunidad a la que se ha encuestado. La recolección honesta y profesional de datos, de la mano con la subsiguiente presentación de los resultados en forma transparente, es lo que le da “una voz” al ciudadano.

Hasta ahora, ninguno de los instrumentos utilizados para medir la corrupción está exento de problemas metodológicos. En general, los índices de corrupción se construyen a partir de encuestas y entrevistas con expertos. La frontera más nueva con este tipo de técnica es encuestar a las partes involucradas en la corrupción directa y preguntarles acerca de los costos y ganancias privadas resultantes por el pago de sobornos para la obtención de servicios públicos. Por ejemplo, los estudios de diagnóstico en materia de gobernabilidad y anticorrupción instrumentados por el Banco Mundial incluyen tres tipos de encuestas llevadas a cabo de manera simultánea, las cuales se centran en funcionarios públicos, hogares y empresarios.

- a) *Encuesta de funcionarios públicos.* El propósito de esta encuesta es comprender los determinantes institucionales específicos de la corrupción, discreción e informalidad, desempeño y gobernabilidad de las organizaciones públicas. Los resultados de la encuesta le ofrecen al debate sobre políticas anticorrupción vínculos como los que existen entre gobernabilidad y alivio a la pobreza y diferencia de valores.
- b) *Encuesta empresarial.* Esta encuesta estudia el medio ambiente empresarial y pone especial énfasis en los efectos

de la gobernabilidad del sector público y la corrupción en el desarrollo del sector privado. Examina el papel de las compañías como usuarios de servicios públicos, como sujetos de diversas formas de reglamentación y como clientes para la tramitación de licencias y permisos. Se le da una atención especial al sistema judicial.

- c) *Encuesta sobre hogares.* El propósito de esta encuesta es capturar las experiencias y percepciones de todos los días de los ciudadanos respecto a la corrupción tanto en el sector público como en el privado. Los ciudadanos son encuestados sobre los roles como usuarios de servicios públicos, como sujetos de regulación, como clientes en la tramitación de licencias y permisos, y como consumidores de servicios, como educación, salud, electricidad y vivienda. Se da especial atención a servicios sociales, como el cuidado de la salud y la educación.¹⁹

La meta no es realizar un diagnóstico profundo, sino un medio para desarrollar programas de combate a la corrupción que se enfoquen en la reforma y la acción colectiva. Sin embargo, todas estas encuestas necesitan ser aplicadas con regularidad si es que se desea medir el progreso. Más aún, en sociedades democráticas, la gente desearía saber si el gobierno está siendo en realidad efectivo, particularmente si no aprecian un cambio inmediato en su vida diaria. Si las encuestas demuestran que las reformas están comenzando a funcionar, entonces la gente puede probablemente optar por desempeñar un papel más importante en los programas de reforma. Cabe recordar que una sociedad apática y descreída puede minar fatalmente los programas de reforma mejor intencionados.

A pesar de estas innovaciones en las técnicas de encuesta para medir la corrupción, nos seguimos moviendo en el terreno de la subjetividad de los informantes. Este es un asunto que nos debe mantener alertas sobre los límites inherentes a los índices de corrupción. No son instrumentos perfectos y, por

¹⁹ Estos comentarios son una adaptación a las observaciones hechas por Zoido-Lobaton del equipo de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial. Para obtener información detallada a este respecto se puede consultar la página web www.worldbank.org/wbi/gac/instruments.htm donde se pueden encontrar ejemplos de los instrumentos de encuestas que han sido utilizados en varios países, así como también de los resultados que han arrojado.

III

¿Qué podemos medir de la corrupción?

tanto, es necesario conocer sus particularidades. Por tanto, se puede afirmar que la corrupción sí puede ser medida, aunque de manera parcial y hasta ahora únicamente ateniéndose a la subjetividad de los informantes. Esto último nos lleva necesariamente al asunto técnico de cómo llevar a cabo la medición: qué preguntar y cómo verificar la validez de los indicadores de corrupción.





IV. ¿Cómo medir la corrupción?

Como se apunto en la primera parte de este trabajo, se puede hacer una distinción entre indicadores e índices. Para efectos de mantener la misma lógica de argumentación, esta sección discute, por un lado, los componentes de los indicadores y las encuestas de corrupción y, por otro, de los índices de corrupción.

I. La construcción de indicadores de corrupción

Los indicadores no pueden ser instrumentos de medición universal. Dependiendo de la necesidad que se quiera cubrir, los indicadores deben diseñarse de una manera o de otra. Por ejemplo, para una compañía interesada en realizar inversiones en varios países, la opinión de los hombres de negocios sobre la frecuencia en que ocurren los sobornos puede ser mucho más relevante que la percepción reportada por el común de la gente. A su vez, para un economista interesado en estudiar el impacto de la corrupción en la economía de una sociedad determinada, la opinión exclusiva de los hombres de negocios pudiera ser demasiado limitada.

Por tanto, cabe preguntarse qué queremos de un indicador sobre corrupción. Existen una serie de cualidades que deberían tomarse en cuenta para construir indicadores de este tipo. En general un buen índice de corrupción debe ser:

- *Válido*. Un indicador será válido en tanto mida lo que realmente quiere medir. Por ejemplo, si estamos interesados en estudiar aspectos relacionados con el soborno en servicios públicos, cuantificar el número de sentencias por casos de corrupción en general no será un indicador válido, pues el número de sentencias estaría más relacionado con la eficacia del sistema judicial en general, que con el problema de sobornos. Los conceptos no existen en sí mismos en la realidad o tienen una existencia real (Babbie 1995: 116). Se tratan más bien de construcciones humanas para categorizar objetos o eventos, que resaltan ciertas atribuciones que de manera exógena se le atribuyen. Por tanto, las cuantificaciones empíricas nunca serán más que aproximaciones. No



obstante, es deseable que los índices tengan validez metodológica, que midan lo que dicen medir.

- *Confiable*. Un indicador será confiable en tanto reporte resultados consistentes. Un indicador que ubique a México, por ejemplo, en la posición 8 en una escala de 1 a 10 en un año, 2 en el año siguiente y 5 en el año siguiente, es un indicador poco confiable. La teoría nos dice que ese tipo de variación es poco probable. Ninguna forma de medición es completamente confiable, pero es posible mejorar los resultados obtenidos por medio de una construcción cuidadosa de los índices, utilizando buenos datos y haciendo varias pruebas piloto.
- *Preciso*. Un indicador será preciso cuando ofrezca resultados en unidades de medición que no dejen lugar a dudas sobre qué significan. Por el contrario, una cantidad será imprecisa o ambigua cuando existan diferentes interpretaciones sobre su significado. Los índices pueden ser organizados en categorías de corrupción como “alta”, “media” o “baja”, pero también de acuerdo con cierta escala numérica. Un aspecto relacionado con la precisión de un indicador es su exactitud. Para ilustrar la diferencia entre *exactitud* y *precisión*, considérese un grupo de 30 personas en una sala. A una muestra de informantes se les pregunta: “¿cuántas de estas personas son más altas del 1.75 metros?” En este caso, la variación en las respuestas podría deberse a lo inexacto de la pregunta, no a la precisión. Ahora, asúmase que se distribuye una lista a los informantes con las medidas de altura de las 30 personas y se les pregunta: “¿cuántas de estas 30 personas son altas?” En este caso, la variación en las respuestas se deberá a la imprecisión con la que se ha definido “altas”, no a lo inexacto de la pregunta. Por supuesto, si no se hubiera distribuido una lista con las medidas de altura y la pregunta hubiera sido: “¿cuántas de estas 30 personas son altas?” Entonces, la variación en las respuestas se debería tanto a la imprecisión como a lo inexacto de la pregunta.

En el campo de la investigación económica, la evaluación de políticas públicas o estudios de inversión, uno normalmente quiere utilizar indicadores para comparar los niveles de

corrupción entre países y a través del tiempo. Los aspectos clave que se necesitan para llevar a cabo un ejercicio de comparación son la precisión y la exactitud, de ahí que sea necesario tener en cuenta estas cualidades.

La cuantificación de los niveles de corrupción en un país dado suele clasificarse en términos de *objetivo* o *subjetivo* (Kaufmann *et. al* 1999a). Las mediciones objetivas están basadas en información verificable, como el número de denuncias de corrupción hechas en un año (Buscaglia, 2001) o el número de reportes de prensa denunciando casos de corrupción (Morris, 1991). Este tipo de mediciones suelen ser confiables, precisas y relativamente exactas. Sin embargo, no son útiles para llevar a cabo ejercicios de comparación, porque son poco válidas. Como ya se mencionó arriba, las diferencias en el número de denuncias de corrupción (asumiendo que todas se refieren únicamente a casos de soborno) en dos países puede depender más de las diferencias en los sistemas judiciales o en los marcos legales que en el nivel de corrupción *per se*. El número de reportes de prensa publicados sobre corrupción puede deberse más a ciertos escándalos que ocupan, en un momento dado, la atención de la opinión pública o a la apertura de los medios de comunicación, más que a cambios en los niveles reales de corrupción.

Este tipo de dificultades han hecho que la investigación empírica reciente sobre corrupción se enfoque más bien en instrumentos de medición subjetivos (Ades y Di Tella, 1996). Estos instrumentos se basan, como ya se explicó, en encuestas en las que los informantes son cuestionados acerca del nivel de corrupción. Ahora bien, estos tipos de indicadores pueden clasificarse de acuerdo con el objetivo de medición que tengan. Existen indicadores subjetivos que intentan medir *percepciones* y otros igualmente subjetivos pero que intentan medir *experiencias*.²⁰

a) Indicadores basados en percepciones

La mayor parte del trabajo empírico reciente sobre corrupción se basa en uno o más indicadores que miden percepciones de

²⁰ Kaufmann *et al.* (1999b) ofrecen un resumen de distintos indicadores subjetivos para medir la gobernabilidad.



corrupción. Este tipo de indicadores está basado en encuestas que incluyen preguntas del tipo: “¿qué tan corrupto es su país, 1-10?” o en entrevistas a “expertos”, en las que se pregunta su opinión acerca de los niveles de corrupción en un país o en una región determinada. Generalmente estos indicadores son válidos y confiables, pero pueden no ser ni exactos ni precisos.

Indicadores de este tipo son generalmente producidos por empresas interesadas en la medición del riesgo de inversión, como la Standard and Poor’s DRI y la Political and Risk Services. A pesar de que la información que ofrece este tipo de indicadores tiene un fin comercial, investigaciones empíricas recientes sobre gobernabilidad y corrupción los han utilizado extensivamente (e.i. Mauro, 1995; Van Rijckeghem y Weder, 1997; Long y Rao, 1995 Gupta *et al.*, 1998).

Existen serios problemas de precisión con los indicadores basados en percepciones. En primer lugar, la percepción general sobre la corrupción puede no coincidir con el nivel real, lo cual puede reflejarse en una poca sensibilidad hacia las políticas de combate a la corrupción instrumentadas por las autoridades responsables. También, existe el problema de que los índices basados en percepciones son de carácter endógeno. Por ejemplo, la percepción que tiene la gente sobre el problema de la corrupción puede estar influido por la cobertura que hacen los medios de comunicación de escándalos de interés público, pero que no necesariamente representan la situación en todo el país. Este último punto es fundamental, pues se ha comprobado que mucha gente forma su criterio con base en la información que ofrecen los medios. Por ejemplo, para construir su *Índice de Pagadores de Sobornos*, Transparencia Internacional le preguntó a su grupo de informantes cuáles eran sus fuentes de información sobre los problemas de corrupción que percibían. Los “medios de comunicación impresos” fue la opción más señalada (con el 79% de las respuestas), mientras que la opción “experiencia personal” fue ubicada como la tercera fuente de información (con el 59% de las respuestas). Estos son datos importantes que deben tomarse en cuenta a la hora de construir indicadores y, sobre todo, para hacer una lectura adecuada de ellos.



b) Indicadores basados en experiencias

Este tipo de indicadores se basan en la experiencia de los informantes sobre casos de corrupción. Su validez y precisión dependen del tipo de preguntas formuladas en las encuestas. Su nivel de confiabilidad y exactitud depende de la forma en cómo son aplicadas las encuestas. En general, los indicadores basados en experiencias ofrecen mejores oportunidades para realizar estudios comparativos.

Este tipo de indicadores resuelven muchos de los problemas asociados a los indicadores basados en percepciones. La experiencia nos puede decir de manera más acertada cuáles son los niveles reales de corrupción y, en principio, no está influenciada por el efecto que tienen los medios de comunicación. Sin embargo, como en el caso de los indicadores basados en percepciones, los indicadores basados en experiencias a veces adolecen de preguntas imprecisas que les restan capacidad de medición. Preguntas del tipo: “de una escala del 1 al 10, ¿qué tan frecuente has tenido que pagar sobornos?” están sujetas a los juicios individuales de los encuestados sobre qué significa la palabra “frecuente”. No obstante, preguntar acerca de la propia experiencia de los encuestados mejora el nivel de exactitud de los índices de corrupción.

Un aspecto importante es que los informantes pueden sobreestimar o subestimar los niveles de corrupción de su país en comparación con otros países. Por ejemplo, un hombre de negocios mexicano quizás tenga un concepto diferente de qué significa pagar frecuentemente sobornos que el de un empresario noruego. Este tipo de consideraciones llevó a un grupo de investigadores del Banco Mundial a utilizar en sus encuestas preguntas con respuesta “verificable”, para corroborar si el problema de la corrupción era subestimada o sobreestimada por los informantes de esos países (Hellman *et al.*, 2000). El problema con este tipo de preguntas de respuesta “verificable” es que son tan generales que muchas veces son poco confiables y en realidad no mejoran la exactitud de la medición (Stone, 1992).

En realidad existen pocos ejemplos de indicadores basados en experiencias y menos aún que estén sustentados en preguntas de cuestionario precisas. Sin embargo, algunos esfuerzos se han

hecho. En 1994, el periodista alemán Peter Neumann escribió un artículo sobre sobornos en negocios internacionales (Neumann, 1994). La parte central del artículo de Neumann está basada en una encuesta realizada entre 30 empresarios alemanes que tienen negocios en varios países. El énfasis se puso en saber cuánto dinero han tenido que pagar en sobornos los empresarios para poder cerrar sus operaciones. Las respuestas se dieron en porcentajes totales del costo que tuvo la operación. Esta encuesta es un ejemplo interesante de lo que es posible preguntar para generar indicadores basados en experiencias; sin embargo, los resultados de un universo de encuestados tan pequeño hacen poco exacto este ejercicio de medición.

En 1999, el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo llevaron a cabo una encuesta sobre la dinámica empresarial en países con economías en transición. El estudio se llamó *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*. Se encuestaron 3000 empresas en 20 países. Las preguntas que se hicieron estaban diseñadas para entender aspectos importantes de la gestión de negocios de dichas empresas. Se puso especial énfasis en saber los obstáculos legales que enfrentaban sus negocios, la eficiencia de los servicios públicos que requerían, la estabilidad de las políticas económicas, confiabilidad en el sistema judicial y, especialmente, las patologías burocráticas con las que tenían que lidiar como problemas de sobornos. Hellman (*et al.* 2000) utilizó los resultados del BEEPS para estudiar el impacto de la corrupción administrativa y la “gran corrupción” en el desempeño de las empresas.

En el BEEPS se preguntó si la empresa encuestada había tenido que pagar algún tipo de soborno en el último año de operaciones. Aquellas empresas que contestaron afirmativamente entonces se les preguntó: “en promedio, ¿qué porcentaje de sus ganancias anuales, una empresa como la suya, tiene que pagar cada año en concepto de sobornos?” A los informantes se les dio una lista de posibles respuestas: “0%”, “Menos del 1%”, “1-1.99%”, “2-9.99%”, “10-12%”, “13-25%”, “Más del 25%”. A los informantes también se les preguntó sobre qué tipo de servicios gubernamentales —de una lista previamente elaborada— eran los más susceptibles a obtenerse mediante sobornos. Éste es un ejemplo de un mal diseño de alternativas de decisión. La exactitud de los resultados

se ven seriamente alterados por la irregularidad de los intervalos presentados como posibles respuestas. La última categoría en particular es extremadamente desigual, lo que distorsiona la consistencia de las respuestas. Stone (1992: 14) da este consejo: “cuando se utilicen preguntas con múltiples opciones de respuesta cuantitativa, es fundamental ofrecer categorías que puedan ser fácilmente traducibles en el análisis final de los datos. En particular, es importante que el punto medio de los valores de cada categoría estén espaciados uniformemente”.

En 2001, Transparencia Mexicana realizó otro esfuerzo por medir la corrupción con base en un indicador basado en experiencia: el *Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG)*. Como ya se apuntó arriba, este indicador intenta medir la incidencia del soborno en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno en México y por particulares (Transparencia, 2001). Para construir este indicador, se llevó a cabo una encuesta en el país que incluyó 13,790 informantes. Los actos de corrupción fueron registrados cuando el entrevistado declaró haber pagado algún soborno (“mordida”) a cambio de un servicio público. Para medir las experiencias con los 38 diferentes servicios, previamente identificados, se preguntó con base en la temporalidad con la que se realizan cada uno de ellos. Las alternativas de respuesta que se ofrecieron fueron: “últimos 12 meses”, “últimos seis meses”, “mes anterior”, “semana anterior”, “alguna vez”. Aquí también se aplican los inconvenientes metodológicos apuntados arriba. La disparidad en las alternativas de respuesta son poco consistentes y eso, seguramente, alteró resultados. No obstante, en este caso cabe la posibilidad de considerar que las alternativas de respuesta se dieron tomando en cuenta los periodos en que los trámites para gestionar los servicios públicos se tienen que llevar a cabo. Por ejemplo, cada 12 meses se tiene que realizar la inscripción o reinscripción de los escolares en sus planteles de educación básica; cada seis meses se verifican los índices de contaminación de los automóviles que circulan en la ciudad de México y área metropolitana, etcétera.

Quizá el indicador de Transparencia Mexicana sea hasta ahora el mejor diseñado. En relación con los atributos que deberían tener los indicadores de corrupción enlistados arriba, se puede decir lo siguiente del ICBG:

- *Válido.* Éste es quizás el aspecto más discutible del ICBG. Tiene problemas de validez, que se discuten más adelante.
- *Confiable.* El ICBG se creó con una muestra estrictamente probabilística y el margen de error para resultados nacionales es menor del 1%. Además, se contó con supervisión externa adicional, lo que lo hace un indicador altamente confiable. Por supuesto, uno podría argumentar en contra de la disposición metodológica de la encuesta (¿se puede confiar en respuestas anónimas, difíciles de verificar?); sin embargo, la claridad y acotación de las definiciones adoptadas lo hacen un indicador transparente en cuanto a su elaboración metodológica.
- *Preciso.* Definiciones precisas, como el uso de la palabra “mordida” que designa un tipo muy específico de corrupción en todo México, hacen que los errores debidos a la ambigüedad del lenguaje, característicos de otros indicadores, no se presenten en el ICBG. Además, el ICBG, como cualquier otro indicador basado en experiencias, es mucho menos reactivo a la influencia de los medios de comunicación o a la influencia de otra fuente de información sobre corrupción, en tanto que se pregunta por experiencias individuales. Por supuesto, este tipo de indicadores tienen errores de medición tanto de inexactitudes en las respuestas de los informantes como en el proceso de agregación de datos. Sin embargo, los errores son cuantificables y ponderables.

Ahora bien, uno se puede preguntar si el ICBG —como cualquier otro indicador basado en experiencias— mide realmente lo que quiere medir. Se puede cuestionar que todos los sobornos que se pagan en México para conseguir servicios públicos sean en términos de “mordidas”, esto es, pagos monetarios para la obtención de un servicio público. Existen múltiples formas de “favores” ilegales que se emplean para la obtención de servicios públicos y que no necesariamente son consideradas como mordidas. Un servidor público, por ejemplo, encargado de brindar un servicio quizá pueda beneficiar a algún familiar sin necesidad de recibir una mordida. Éste sería un acto igualmente corrupto, pero no está considerado como tal en

el ICBG debido a la forma en cómo Transparencia Mexicana registró los actos corruptos.

No obstante, como ya se señaló, construir indicadores que intenten medir la totalidad del fenómeno de la corrupción es extremadamente difícil, si no es que imposible. La investigación empírica tiene que ser modesta para ser efectiva. Desde el punto de vista de este trabajo, es mucho más rentable y seguro asumir las limitaciones de los indicadores que son posibles de construir, que desperdiciar tiempo y esfuerzo creando índices que serían invariablemente inexactos e imprecisos. Se tiene mucho que ganar con indicadores sencillos y replicables, pues de manera gradual se puede ir mejorando su exactitud y precisión. No olvidemos que hace apenas 10 años el tema de la corrupción aún se discutía con base en datos incidentales y anecdóticos. Hoy día contamos con un conocimiento más exacto sobre este fenómeno, y aunque ciertamente es parcial y limitado, nos permite establecer un horizonte mucho más prometedor.

II. La construcción de índices de corrupción

Lo anterior ha sido en cuanto a los aspectos metodológicos de los indicadores y las encuestas de las que se nutren. Cabe señalar algunas particularidades de los índices de corrupción. ¿Cómo se construyen? Para simplificar la exposición considérese el ejemplo del *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparencia Internacional.²¹ El IPC es el indicador cuantitativo más amplio y asequible sobre corrupción, en el que se enlistan numerosos países. El índice fue elaborado por un equipo de investigadores de la Universidad de Gotinga, encabezado por Johann Lambsdorff. El IPC determina el grado en que, supuestamente, los servidores públicos y los políticos aceptan sobornos, reciben pagos ilícitos, desfalcan fondos públicos y cometen delitos similares.²² El índice clasifica a los países en una escala de 10 a 0, de acuerdo con el nivel de corrupción percibido. Una calificación de 10 indica un país totalmente

²¹ Cabe aclarar que las reflexiones que siguen se limitan a la metodología empleada por TI para construir su IPC en sus versiones de 1995 al 2001, pues en su más reciente versión —la del 2002— la metodología para estandarizar las encuestas componentes se modificó sustancialmente.

²² Es importante recordar que la definición de corrupción usada por Transparencia Internacional es “el abuso del poder público para el beneficio o provecho privados” (Transparencia Internacional 1997: IV).

honesto, mientras que una clasificación de cero indica que el país es percibido completamente corrupto.²³

El IPC de 2001 comprende 91 países. Se basa en 14 escrutinios y encuestas diferentes ejecutadas por siete organizaciones independientes —no por la misma Transparencia Internacional (TI)—.²⁴ Estas encuestas no sólo tienen que ver con corrupción, sino que cubren una serie de puntos relevantes para el desarrollo económico y confianza para llevar a cabo negocios. La mayoría de estos índices se basan en preguntas algo vagas y generales sobre el nivel o la frecuencia de corrupción percibida por los expertos. Aproximadamente la mitad de estas encuestas se basa en la opinión de expertos para asegurar la consistencia entre países. La otra mitad se basa principalmente en cuestionarios enviados a administradores de alto nivel y mandos medios de empresas internacionales o locales. Por lo tanto, el IPC es básicamente una “encuesta de encuestas”, que refleja las

²³ Antes de juntarlos los índices deben uniformarse de tal manera que corran de 10 (el menos corrupto) a 0 (el más corrupto), cualquiera que sea la escala original. Para ilustrar este principio imagínese que se deja que una de las escalas originales corra de 0 (sin corrupción) a 5 (muy corrupto). Digamos que México obtiene una calificación de 4.0 en esta escala ¿Cuál debería ser la clasificación de México en el IPC? Primero, tenemos que voltear la escala para que el 5 corresponda al menos corrupto y 0 al más corrupto, y dividir el valor absoluto de la escala del IPC entre el valor absoluto del otro índice. En casos más complejos cuando, por ejemplo, el subíndice del IPC no contiene los mismos países se deben seguir procedimientos más complicados —como lo explica Lamsdorff (1999b). En principio, el índice del IPC le da a cada subíndice el mismo peso para cada país. Puesto que muchos países están incluidos en varios índices, cada índice recibirá un menor peso para países incluidos en varios índices. Además, con el fin de suavizar el índice final del IPC, muchos años de los subíndices se incluyeron en las bases para calcular el índice del IPC de 1999. Los países en los que hay menos de tres observaciones no se incluyen. Los investigadores de TI parecen convencidos de haber construido un índice efectivo que puede promediar a los países de forma confiable en cuanto al grado de percepción de la corrupción. La base para esta aseveración es el alto grado de intercorrelación entre los 17 subíndices a partir de los cuales está construido el índice del IPC (un coeficiente de correlación de 0.8 es común). Ya que algunos de los índices con altas intercorrelaciones se basan en la información de habitantes del país, expatriados o expertos extranjeros, el prejuicio proveniente de rumores compartidos o de experiencias especiales de los expatriados no puede tomarse en serio, de acuerdo con TI. Las aseveraciones de TI tampoco establecen diferencias en la interpretación de lo que es alta o baja corrupción entre los habitantes del país ya que sus interpretaciones están altamente correlacionadas con la percepción de índices basados en los expatriados y los expertos en el extranjero. Más aún, estas altas correlaciones se obtienen a pesar de las maneras distintas de plantear las preguntas en las encuestas y los escrutinios. Para detalles sobre esta metodología, véase: (www.transparency.de).

²⁴ Las siete organizaciones son The World Economic Forum, The World Business Environment Survey del Banco Mundial, The Institute of Management Development, Pricewaterhouse Coopers, The Political and Economic Risk Consultancy, the Economic Intelligence Unit y Freedom House. Algunas de estas organizaciones son organizaciones no gubernamentales y otras son compañías de consultoría especializadas en información estratégica de negocios y análisis de mercado.

impresiones de la gente de negocios y analistas que han sido cuestionados en diferentes formas.²⁵

De acuerdo con TI, ninguna de estas fuentes combina un muestreo suficientemente amplio con una metodología convincente como para obtener resultados confiables y comparables. Por consiguiente, TI ha optado por un índice mixto como el medio más firme estadísticamente para medir las percepciones de corrupción. Cada una de las encuestas utilizadas para construir el IPC usa diferentes muestreos y metodologías. La definición del término corrupción también varía de encuesta a encuesta. Por ende, cabe preguntarse si las encuestas cubren el mismo fenómeno (ver Lamsdorff, 1999b). Más aún, todas las encuestas preguntan por el “grado” del fenómeno de corrupción, aunque el significado de “grado” no es obvio. ¿Será éste la frecuencia de transacciones corruptas o el monto de los sobornos pagados o del dinero malversado?²⁶ Por otra parte, en general, las encuestas no distinguen entre corrupción política y administrativa.²⁷

A pesar de —o tal vez gracias a— la vaguedad del término “nivel de corrupción”, las encuestas se correlacionan bien entre sí. El coeficiente de correlación es por lo general alrededor de 0.8 o más alto (véase el cuadro siguiente). El alto coeficiente de correlación entre los índices de 1997 y 1998 (0.988) puede explicarse en parte por un traslape en las fuentes: de las 12 encuestas usadas en el índice de 1998, cuatro fueron usadas también en la encuesta de 1997. Sin embargo, para 1996 y 1998 no hubo traslape en las fuentes, y no obstante también las correlaciones fueron muy altas (0.9689 y 0.9663).

²⁵ Las principales preguntas (y definiciones de corrupción) planteadas en los diferentes escrutinios y encuestas usados en el índice del IPC, se encuentran en Lamsdorff (1999b).

²⁶ Nótese que habrán áreas extensas en donde la dimensión del soborno estará definitivamente correlacionado con la frecuencia de la corrupción (ver Andving y Moene, 1990). Por lo tanto, la distinción entre la dimensión y la frecuencia no importarán mucho para la construcción y la interpretación del índice.

²⁷ En una encuesta realizada por Gallup International se distingue la corrupción política de la administrativa y ambas formas de corrupción resultaron estar altamente correlacionadas (coeficiente de correlación 0.88). De este modo, Lamsdorff (1999b) sostiene que el índice de TI también mide ambos tipos de corrupción. Esto quiere decir, para este autor, que diferentes formas de corrupción son susceptibles de estar altamente correlacionadas y que aún las preguntas vagamente formuladas pueden captar los aspectos más importantes del fenómeno.

La manera en que se realiza el muestreo varía según las encuestas. Esto puede llevar a ciertas inconsistencias entre ellas. Por ejemplo, las respuestas pueden depender de los conocimientos culturales de los entrevistados, y de si son residentes o no residentes del país en cuestión. Más aún, las respuestas pueden variar entre grupos de ingresos, entre los expertos y el público en general. Sin embargo, Lambsdorff (1999b) argumenta que los impactos de estos factores en el IPC son insignificantes por dos razones. En primer lugar, la correlación entre las fuentes es alta, lo cual implica que el “grado de corrupción” percibido es consistente en las distintas categorías de entrevistados. De acuerdo con Lambsdorff, esto puede hacer que los entrevistados tengan la misma idea de cómo definir el “grado de corrupción”. En segundo lugar, aún si las percepciones varían entre los entrevistados, tiene sentido agregar los datos, “pues se puede obtener una evaluación del nivel de corrupción percibido por un grupo de informantes posiblemente heterogéneo y amplio”.

Coefficientes de Correlación entre Diferentes IPC

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1996	0.9770 (41) P = 0.000					
1997	0.9354 (42) P = 0.000	0.9689 (47) P = 0.000				
1998	0.9450 (42) P = 0.000	0.9663 (53) P = 0.000	0.9880 (52) P = 0.000			
1999	0.9386 (42) P = 0.000	0.9594 (53) P = 0.000	0.9820 (52) P = 0.000	0.9933 (85) P = 0.000		
2000	0.9470 (42) P = 0.000	0.9790 (53) P = 0.000	0.9801 (52) P = 0.000	0.9897 (85) P = 0.000	0.9923 (88) P = 0.000	
2001	0.9378 (42) P = 0.000	0.9397 (52) P = 0.000	0.9698 (52) P = 0.000	0.9913 (85) P = 0.000	0.9945 (89) P = 0.000	0.9915 (89) P = 0.000

Donde: Coeficiente
(Casos)
1-tailed significativa

TI sostiene que la combinación de varias fuentes es precisamente la mayor fuerza del IPC, porque esto aumenta la fiabilidad del índice y reduce la posibilidad de malinterpretar las respuestas que se dan por cada país (Lancaster y Montinola, 1997). Además, las encuestas abarcan países diferentes, y cada país dentro del IPC no es necesariamente cubierto por las 14 fuentes. Para ser incluido en el índice, un país debe cuando menos estar cubierto por tres encuestas de tres distintas instituciones. Los datos de las encuestas deben referirse a condiciones actuales y no tener más de tres años de antigüedad.

El IPC asume que la corrupción es un fenómeno unidimensional y que varía a lo largo de un sólo continuo. Con todo, la corrupción no es unidimensional. La corrupción tiene muchas facetas, que incluyen el desfalco, el soborno y la extorsión. El IPC no distingue entre estos tipos de conducta. Además, hay grandes variantes en la manera en que la corrupción está organizada, cómo se gastan los insumos provenientes de ella, quién los recibe, quién los otorga y demás. Estas variantes pueden producir distintos resultados económicos. Tampoco distingue el IPC entre corrupción alta y corrupción baja. Lo que muestra el índice es cómo perciben los informantes elegidos la corrupción sistémica.

Al basarse en percepciones, el IPC no revela necesariamente el verdadero alcance de la corrupción en un país. El IPC también puede ser prejuicioso respecto a las regiones más pobres del mundo. Por ejemplo, no podemos asumir que un resultado similar signifique lo mismo en países con distintos niveles de desarrollo. Sin embargo, las percepciones de la gente sobre la corrupción pueden ser importantes para lo que sucede realmente. La mera creencia de que los servidores del gobierno están corrompidos puede, por ejemplo, afectar la confianza en los negocios y, a cambio, la conducta de inversiones (Goldsmith, 1999:875).

Ahora bien, ¿qué significado tiene la clasificación que hace el IPC? Galtung (1998: 110) describe las cualidades del IPC del siguiente modo: “En el mejor de los casos, el índice puede medir dos cosas: tendencias de percepción a través del tiempo y posiciones relativas respecto a otros países. No captura el monto absoluto de corrupción en ningún país”.



Sin embargo, como lo señaló Lambsdorff (1999b), los periodistas y el público en general suelen malinterpretar el significado de la clasificación en el IPC. Se cree que el país que clasifica más bajo en el índice es el más corrupto del mundo. Esta es una conjetura prematura. En primer lugar, los índices sólo cubren países en donde la información requerida está disponible. La comunidad internacional está compuesta por casi 200 naciones. El IPC sólo cubre a menos de la mitad. El grupo de naciones que queda fuera del estudio, en general, se compone de países con niveles muy inferiores de desarrollo. De tal manera que si Bangladesh ocupa el lugar número 91 del IPC de 2001 cabría suponer que ese país se encuentra por arriba de muchas otras naciones como, por ejemplo, Burundi, Camboya, la República Central Africana, Laos, Nepal o Turkmenistán.

En segundo lugar, aún con una comprensión clara de este déficit y un conocimiento de los métodos usados para valorar los índices, sigue siendo difícil decir exactamente qué implica una posición específica en los índices. Uno de los problemas es que no tenemos una manera uniforme para estimar el nivel de corrupción. Por ejemplo ¿debemos definir este nivel por el número de transacciones afectadas por la corrupción o por el número total de sobornos durante el año? Alternativamente, dicho nivel ¿deberá entenderse como la suma total de costos y beneficios de la corrupción en la sociedad o como el grado en que la política es afectada por dicho fenómeno?

De hecho ¿qué nos dice el término “grado de corrupción”? ¿Y qué tanto afecta la ambigüedad de este concepto a la calificación otorgada en el índice? Es tentador pensar que una clasificación de 3.0 en el IPC implica que el país en cuestión es dos veces más corrupto que un país con la clasificación 6.0. Sin embargo, éste no es el caso. Aún sin recurrir a los tecnicismos empleados para la construcción del IPC, queda claro que para interpretar el índice en términos de números reales habría sido necesario información mucha más precisa sobre la corrupción de cada uno de los países enlistados, situación que está más allá de cualquier posibilidad imaginable.

Por ejemplo, para establecer cualquier significado claro de la diferencia matemática entre dos calificaciones en el índice, el método de medición debería estar claramente establecido de antemano. Imaginemos que en el país X los sobornos representan



el 10% de *todos* los pagos efectuados. En el país Y los sobornos representan sólo el 2% de la *mitad* de todas las transacciones. Si medimos el volumen de la corrupción, esto es, la suma total pagada en sobornos, el país X es 10 veces más corrupto que el país Y. Sin embargo, si medimos el número de transacciones corruptas, el país X es tan sólo dos veces más corrupto que Y. Además, dado que estas medidas son poco claras, no podemos asegurar que la diferencia en niveles de corrupción entre dos países con índices 3 y 4, sea idéntica a la diferencia en niveles de corrupción entre dos países con índices 5 y 6.

Por consiguiente, si la cuantificación de la corrupción es incierta, la comparación de los niveles de corrupción entre los países también es problemática. La cuestión del *grado* de corrupción se especifica en las encuestas. No obstante, en lo que se refiere a los índices agregados, y en especial al IPC, es un problema que a menudo estén basados en una *combinación de descripciones específicas*. Por ende, aunque el objetivo sea una información más evidente, el método de los índices puede dar como resultado una información más bien *velada*. Sin embargo, también es cierto que a pesar de la ambigüedad existente en la medición del “nivel de corrupción”, las calificaciones asignadas en los índices pueden tener un carácter informativo, esto es, que informan si la corrupción está “más cerca” de ser un problema “serio” en un país en comparación con otros.

¿Qué hay de las comparaciones en el tiempo? ¿Podemos comparar la clasificación de un país en el IPC de un año a otro? En principio sí es posible hacer este tipo de comparaciones. Por ejemplo, si el país X está clasificado por debajo del país Y durante un año y al año siguiente se clasifica arriba del mismo país, esto nos dice algo sobre el desarrollo relativo de la corrupción percibida en ambos países. Sin embargo, los números que se les adjudican están bajo la influencia de sus clasificaciones relativas otorgadas en los dos años. Por lo tanto, la comparación debe tomarse con cuidado. Que un país registre una caída en el índice no implica necesariamente que su grado de corrupción haya empeorado. El índice no nos informa en dónde ha ocurrido el cambio de percepción. Tampoco nos dice cuándo sucedió el cambio, puesto que las percepciones de los encuestados se basan en impresiones que no están necesariamente limitadas al año del calendario. Por ende, en



contraste con la afirmación de Galtung (1998), es difícil que el IPC reporte alguna dimensión clara excepto para un cambio potencial en la lista de clasificación.

Se ha visto que la clasificación de un año al otro en el IPC están altamente correlacionados (ver cuadro 6). La explicación obvia es que el nivel actual de corrupción en los países cambia lentamente en el tiempo. Sin embargo, esto también puede deberse (en parte) a debilidades en la metodología empleada. La “fama” del IPC puede tener impactos en las percepciones del nivel de corrupción de un país determinado. En otras palabras, la clasificación más reciente puede depender en gran medida de clasificaciones previas. Cabe señalar que se puede observar una alta correlación en las calificaciones otorgadas en varios índices de corrupción, lo cual no es sorprendente ya que los índices miden, en principio, al mismo fenómeno. Sin embargo, las fallas metodológicas pueden desempeñar un papel fundamental, especialmente si los diferentes índices se basan en las mismas fuentes de información: el índice A puede aplicarse para valorar el índice B, al mismo tiempo que B es una de las fuentes para valorar el índice A. Esto implica una tautología de información y, por lo tanto, A y B no debieran ser vistos como dos índices independientes.

El sentido crítico de estas últimas notas tiene como propósito demostrar que la hechura de los índices de corrupción es difícil y que aún el mejor de los índices adolece de problemas metodológicos. Con ello no se quiere decir que los índices no sirven y que es imposible medir la corrupción. Todo lo contrario, como se ha tratado de argumentar a lo largo de este trabajo, los índices pueden ser instrumentos muy útiles y hasta deseables. No obstante, deben tenerse en cuenta sus límites y saber bien qué nos dicen. El fortalecimiento de las instituciones comienza con el adecuado conocimiento de los hechos, de ahí que haya juzgado conveniente agregar este sentido crítico al documento. Ojalá y en el futuro inmediato podamos contar con más y mejores índices; la sociedad en su conjunto se puede ver favorecida con estos instrumentos. Como se puede observar, el principal problema metodológico está en la forma en cómo se agregan los datos para generar los índices. Este problema podría mitigarse si, en lugar de índices compuestos —como es el caso del IPC—, se construyesen índices simples con indicadores que tengan criterios de medición menos dispersos y sujetos a



diferentes formas de medición. Ése es, por ejemplo, otro de los aspectos notables del índice construido por Transparencia Mexicana.

Independientemente de la confiabilidad de los índices de corrupción, lo que es innegable es que ejercen una influencia importante en la opinión pública internacional. La calificación que se le da a un país como México tiene consecuencias inmediatas. De ahí que sea necesario saber cómo está clasificado México, en términos generales, en los índices de corrupción o transparencia más famosos del mundo. Hoy día existen ocho diferentes índices que clasifican a diferentes países de acuerdo con su grado de corrupción o transparencia percibida (los índices basados en experiencias aún son escasos y en ninguno de ellos se incluye a México). La calificación que obtiene México en cada uno de estos índices se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro comparativo de la posición de México en diferentes índices de corrupción

Índice	Países clasificados	Calificación de México	País mejor calificado	País peor calificado
IPC 2001 de Transparencia Internacional	91	3.7 de 10	Finlandia 9.9 de 10	Bangladesh 0.4 de 10
International Country Risk Guide 1999 de PRS Group	140	67.4 de 100	Luxemburgo 89 de 100	Sierra Leona 32.3 de 100
Reporte de Competitividad Mundial 2001 del World Economic Forum	75	51 de 75	Finlandia 1	Bolivia 75
Índice de Opacidad 2001 de Pricewaterhouse Coopers	35	48 de 150	Singapur 29 de 150	China 87 de 150
Índice de Transparencia Presupuestaria 2000 de CIDE, Fundar, Equidad de Género y Fundación Ford	5	5.0 de 10	Chile 5.9 de 10	Perú 3.7 de 10
The World Competitiveness Yearbook del International Institute of Management Development	49	43.67 de 100	Estados Unidos 100 de 100	Indonesia 28.26 de 100
Índice de Freedom House	181	2.3 de 10	Australia 1.1 de 10	Turkmenistán 7.7 de 10

Cada uno de estos índices mide diferentes aspectos de corrupción o transparencia y están dirigidos a distintos públicos.

En todo caso, se puede hacer una pequeña descripción esquemática de cada uno de estos índices:

- *El Índice de Opacidad 2001 de Pricewaterhouse Coopers.* Este índice mide el grado de opacidad percibida en diferentes países. De acuerdo con esta empresa, la opacidad desvía flujos de capital internacional, impone lo que equivale a un impuesto encubierto sobre las inversiones y eleva la prima de riesgo sobre los bonos soberanos. Dondequiera que exista opacidad, se reducen las oportunidades de crecimiento y desarrollo, tanto a nivel de las empresas como de los gobiernos. Este índice calcula en qué medida cinco factores claves contribuyen o limitan la transparencia de los mercados de capitales y el ambiente económico general en 35 países. Dichos factores son: 1) nivel de corrupción percibida, 2) sistema legal, 3) política económica, 4) normas contables y de información, y 5) regímenes reguladores. Si el nivel de opacidad lo leemos como un impuesto encubierto, se estima que el costo de corrupción para las empresas que operan en México equivale a un impuesto adicional del 15%. De igual manera, por su grado de opacidad, el costo para México de pedir prestado aumenta en el 3%. El rango de medición de este índice va de 0 a 150 puntos, donde 0 indica mayor transparencia y 150 mayor opacidad.
- *El International Country Risk Guide.* Este índice toma en cuenta distintos factores para evaluar el riesgo político, financiero y económico de los 140 países clasificados. En particular, este índice toma en cuenta el factor de la corrupción, es decir, la existencia de prácticas corruptas como el nepotismo, favoritismos, reservaciones de plazas, financiamiento secreto de partidos políticos y relaciones sospechosas entre negocios y gobierno. El objetivo del índice es servir como una guía que permita a los inversionistas evaluar, comparativamente, la estabilidad política de los países evaluados. Entre más cercano se encuentre el valor que obtenga el país al 100, el riesgo político es considerado menor. México obtuvo una clasificación de 67.4.

- *El Reporte de Competitividad Mundial 2001 del World Economic Forum.* Como ya se mencionó, este índice reporta estimaciones de soborno en negocios internacionales. Sin embargo, dada su metodología y objetivos es poco utilizado para análisis empíricos consistentes.
- *El Índice de Transparencia Presupuestaria.* Este índice mide las percepciones de transparencia que tienen los expertos en torno al proceso presupuestario. La herramienta utilizada fue una encuesta con opciones de respuesta cerradas y escalas que abarcaron de la menos favorable a la más favorable en cuanto a la percepción sobre las condiciones de transparencia presupuestaria. El índice incluyó cinco países de América Latina: Argentina, Brasil, México, Chile y Perú. El índice reveló que dichos países tienen niveles insatisfactorios en la transparencia de su gasto público. La encuesta utilizada para construir el índice ofrece un análisis detallado sobre aspectos específicos del proceso presupuestario, que ubica las áreas en donde gobiernos y sociedad deben actuar urgentemente para mejorar el nivel de transparencia presupuestaria. Las tres áreas críticas en todos los países son participación ciudadana, rendición de cuentas y acceso y oportunidad de la información sobre el uso de los recursos públicos. Al tratarse de los recursos que provienen de los contribuyentes, la debilidad en estas áreas lesiona aspectos fundamentales de la relación democrática entre el gobierno y la sociedad. El índice revela que los cinco países tienen niveles poco satisfactorios en transparencia presupuestaria, ubicándose en calificaciones reprobatorias. En una escala de 1 a 10, el promedio de los cinco países es cercano a cinco. El país con la mejor calificación es Chile, con casi seis puntos; Perú está localizado en el extremo opuesto, con una calificación de 3.7 puntos de 10. Argentina, Brasil, y México están técnicamente empatados con una calificación de cinco.
- *El Índice de Freedom House.* Este índice tiene como objetivo fundamental medir el nivel de democracia y respeto a los derechos humanos en el mundo. Al ser la corrupción un elemento que mina el Estado



de derecho y la consolidación de la democracia, el índice vincula corrupción con incapacidad política e inestabilidad institucional. Este es un índice que suele tener repercusiones importantes en estudios de equidad, justicia y democracia. Una lectura adecuada de este índice sería el visualizar a México como un país estable aunque con serios problemas de corrupción.

Puesto en esta perspectiva —y atendiendo a los límites de inherentes de cada uno de estos índices— uno puede deducir una situación nada halagüeña del problema de la corrupción en México. La mayor debilidad de todos estos índices está en que se basan en juicios subjetivos de personas con experiencia en un país calificándolo en ciertas variables a las que se otorga un valor determinado. La mayor ventaja está en la presión social e internacional que pueden ejercer sobre los países peor calificados para purgarse de malas calificaciones.





V. Conclusiones y comentarios finales

En este trabajo se ha afirmado que la rendición de cuentas, periódica e institucionalizada, fortalece el funcionamiento de las instituciones democráticas y el Estado de derecho. Permite construir economías más sólidas que ofrecen mejores condiciones de vida y garantizan mejor la defensa de las libertades individuales. Si el Estado no garantiza que los ciudadanos tengan acceso a una información fidedigna y adecuada sobre las acciones de gobierno, el riesgo de que las instituciones públicas sean infiltradas por la corrupción es considerablemente mayor. Por ello, es fundamental la rendición de cuentas para combatir con efectividad la corrupción.

Asimismo, ha resultado obvia la necesidad de contar con instrumentos que permitan la medición de las políticas gubernamentales con el propósito de que los esfuerzos en el combate a la corrupción sean objeto de un análisis cuidadoso y sistemático.

Por todo esto, el interés por medir los niveles de corrupción y de transparencia de nuestras instituciones públicas contiene exigencias legítimas e inobjetables.

El propósito de este ensayo ha sido responder tres preguntas básicas: ¿por qué medir la corrupción?, ¿qué podemos medir? y ¿cómo la podemos medir? Como se ha argumentado a lo largo de este documento, todas estas preguntas encierran importantes problemas metodológicos de difícil solución. Sin embargo, es necesario insistir en la importancia que tiene ensayar diferentes métodos de investigación empírica. Aun cuando las observaciones básicas sobre el fenómeno de la corrupción son de naturaleza subjetiva, no se deben dejar al mero “sentido común”. Las políticas anticorrupción deben basarse en un conocimiento más preciso sobre lo que acontece dentro y fuera de los actos corruptos.

Como en todas las actividades secretas, resulta muy complicado medir la corrupción y más aún construir índices de la misma. No obstante, el esfuerzo se viene haciendo desde la década de los años cincuenta, cuando se buscaba evaluar el porcentaje del producto originado por actividades informales





no registradas y no contribuyentes al fisco. En 1958, Cagan midió la corrupción impositiva de las empresas informales por medio de encuestas sobre el total de efectivo del público y la oferta del mismo por la Reserva Federal de los Estados Unidos. Estimando la razón de la actividad económica legítima con la ilegítima y suponiendo una velocidad de circulación del dinero idéntica para ambas, Cagan (1958) pudo “deducir” la cantidad de transacciones no reportadas. No obstante, no ha sido sino hasta muy recientemente en que las estrategias para medir la corrupción se han depurado. El ejemplo más conocido es el IPC de Transparencia Internacional, el cual despierta cierto grado de controversia. Tal como Transparencia Internacional lo ha reconocido siempre, el IPC se basa en encuestas de percepciones, no necesariamente de la realidad, y su valor radica en tanto que reflejan las percepciones de la comunidad internacional de negocios, cuyas decisiones en materia de inversiones tienen un impacto en la economía nacional. Mientras más alto sea el nivel de percepción de la corrupción, menos inclinados estarán —en principio— los inversionistas extranjeros en establecer compromisos más allá del corto plazo (y de altas ganancias) en un país.²⁸

En particular, el IPC ha servido para hacer subrayar el asunto de la corrupción en varios países, y se le acredita el haber contribuido a elevar el nivel de atención de algunos gobiernos a dicho problema. También ha sido duramente criticado por ser “anti-Sur”, al enfocarse tan sólo en una parte del problema (los receptores de sobornos en lugar de los que ofrecen sobornos internacionalmente) y por dar, en ocasiones, un mensaje deprimente a los gobiernos que están haciendo esfuerzos para combatir la corrupción. La metodología desarrollada para amalgamar una serie de encuestas ha estado bajo constante revisión y aún no ha alcanzado por completo un consenso entre los expertos del campo. No obstante, el hecho de que los países deben ser cubiertos por al menos tres encuestas diferentes significa que el índice resulta comparativamente sólido.

²⁸ De acuerdo con Wei (2001), un incremento de 1% en la tasa de impuesto marginal reduce el ingreso por inversión extranjera en alrededor de 5%. Un incremento de un grado en el nivel de corrupción, en 5% una escala de 10 puntos, está asociada con una reducción de 16% en el flujo de inversión extranjera, o lo que equivale aproximadamente a un incremento de 3% en la tasa de impuesto marginal. En otras palabras, el empeoramiento del nivel de corrupción de un país receptor de inversión, como Chile o México, equivale a un incremento de cerca de 21% en la tasa de impuesto marginal a la inversión extranjera.



El IPC envía un mensaje simple a los gobiernos que califican pobremente. Estén o no justificados los resultados, el índice refleja las percepciones de la gente de negocios que se encuentran tomando decisiones diarias que afectan directamente las economías de los países. Se llama a la atención, ya sea para desmentir los malos entendidos o para poner remedio a las quejas. El IPC también ha ayudado a enfrentar el síndrome de “ellos y nosotros”: la tendencia de algunos países en desarrollo a culpar sólo a los extranjeros por los malestares domésticos. Al enfocarse en la corrupción “en casa”, el IPC estimula el debate doméstico e incentiva la creación de programas para combatirla.²⁹

Otro índice importante en el debate actual sobre corrupción es el *Índice de Pagadores de Soborno*, también de Transparencia Internacional. Este índice sólo tiene dos versiones, la de 1999 y la del 2002 ambas elaboradas en colaboración con la organización Gallup Internacional. Este índice se basa en una muestra representativa de las elites en varias economías emergentes para determinar en dónde es más probable que se paguen sobornos. Esto arrojó una imagen deprimente del involucramiento en actos de corrupción de varias compañías radicadas en países líderes en exportaciones. Además de estas estrategias de medición existen otras medidas que pueden ser de particular interés. Aquí se mencionan algunas:

- *Tarjetas de reporte*. Una metodología particular, iniciada por el Centro de Asuntos Públicos de Bangladesh, es el uso de “tarjetas de reporte” de servicios públicos. Estas consisten en entrevistar a los “consumidores” de varios servicios públicos para determinar qué “extras” son los que se les pide pagar para tener acceso legítimo a su servicio. Las tarjetas de reporte resultantes son luego discutidas por los directores responsables de los diversos servicios y publicadas en la prensa y en la radio. Varias ONG alrededor del mundo están siendo capacitadas en Bangladesh para hacer uso de esta medida, incluyendo miembros de varios capítulos nacionales de Transparencia Internacional.³⁰

²⁹ Considérese, por ejemplo, la importancia que le ha dado el actual gobierno de México a los resultados publicados por Transparencia Internacional.

³⁰ El lector interesado puede encontrar la información detallada sobre esta metodología en la página web del capítulo de Bangladesh de Transparencia Internacional, www.ti-bangladesh.org/

- *Encuestas “Big Mac”*. Una metodología diferente ha sido desarrollada por Poder Ciudadano, el capítulo de Transparencia Internacional en Argentina. Esta metodología consiste en, primero, ganarse la cooperación de una secretaría de Gobierno específica o del alcalde de una ciudad y luego llevar a cabo un análisis de los precios pagados o cobrados por varios servicios. Por ejemplo, se encontró que diferentes hospitales estaban comprando provisiones idénticas a precios muy distintos. Haya sido por razones de ineficiencia o de corrupción, el desperdicio y la extravagancia quedaron claros. Una vez que se identificó a los delincuentes por medio de la comparación de precios, se tomó acción oficial y los precios de compra cayeron dramáticamente. En otra encuesta de “Big Mac”, se revelaron grandes discrepancias como resultado de una comparación de los costos de almuerzos escolares y los precios en que eran vendidos. A poco tiempo de la publicación de tales diferencias, los proveedores que estaban elevando los precios, los disminuyeron y los pusieron todos en línea.³¹
- *Estadísticas de espejo*. Esta metodología es una forma de monitoreo de la sociedad civil que ha sido desarrollada en Bulgaria. Consiste en una comparación entre los bienes exportados al país vecino, Rumania, de acuerdo con los documentos de importación de dicho país. Esta iniciativa requiere de la cooperación de ambas autoridades aduanales. Así como sucede con la comparación de estadísticas nacionales, el intercambio diario de información y datos registrados en ambos lados de la frontera le permite a los oficiales de aduana de Bulgaria comparar información acerca de los vehículos cargando bienes de categoría de “alto riesgo” a través de la frontera. Cuando esto fue aplicado en la frontera entre Bulgaria y Rumania, reveló una variedad de fraudes aduanales, particularmente en lo que se refiere a cigarrillos. Se demostró que camiones de Bulgaria cargados de cigarrillos destinados a la exportación jamás cruzaron la frontera o la cruzaron pero iban cargados de

³¹ Las encuestas “Big Mac” toman su nombre de una técnica que fue usada por primera vez para medir los salarios comparativos en diferentes partes del mundo. En esencia, consiste en calcular el tiempo que un trabajador promedio tendría que trabajar para ganar lo equivalente al precio de una hamburguesa de McDonalds.

papel higiénico o productos semejantes (como aparece en los registros de la frontera del lado de Rumania). De esta manera, los bienes libres de impuestos permanecen en Bulgaria sin haber pagado impuestos.³²

Estas estrategias alternativas nos hablan del impacto que pueden tener en la transparencia y rendición de cuentas del sector público. Así pues, contar con indicadores que nos permitan comparar los niveles de corrupción es algo positivo, claro, atendiendo sus límites. Los índices de percepciones o experiencias de los ciudadanos parecerían tener poco valor a menos que sean realizados con altos estándares profesionales y sean dirigidos a sectores particulares (como los consumidores de las clínicas de salud o los simples ciudadanos que gestionan el trámite de su licencia para conducir). Cuando se realizan de esa manera, la información resultante puede ser extremadamente útil tanto para establecer una línea de base sobre la cual medir cambios futuros, como para determinar qué está mal. Cuando se publican los resultados, estos pueden también concienciar al público y generar un debate público importante. Al dar a conocer los hechos, estos pueden mitigar la politización de la corrupción, pues despolitizarla completamente es imposible. En conclusión los índices de corrupción y transparencia institucional pueden ayudar a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en:

- *Estimular el debate focalizado sobre acciones concretas.* La información y análisis de índices ayuda a construir coaliciones entre los actores clave al motivar su participación positiva, estimulando un debate sobre reformas concretas y promoviendo la acción colectiva.
- *Dar a la comunidad una “voz” y fortalecen el sentido de propiedad local.* Cuando los resultados de los índices son publicados y diseminados ampliamente entre la sociedad, pueden actuar como verdaderos mecanismos de disparo para fortalecer la opinión pública y generar condiciones para su reforma.
- *Promover reformas institucionales.* Medir los costos económicos y sociales de la corrupción puede ayudar

³² Esta metodología se explica con detalle en el documento de Todorov *et. al* (2000). El documento reporta, además, intentos de réplica en otras partes de Europa central con casos interesantes de casos de corrupción en la transferencia de bienes dentro de los mismos países.

a identificar áreas prioritarias de reforma y establecer marcas cuantitativas para calibrar el éxito de reformas institucionales. La información específica sobre organismos enfoca el debate en las instituciones y no en los individuos. La información sobre las estructuras institucionales subyacente ayuda a explicar por qué algunas instituciones son más vulnerables a las actividades y comportamientos corruptos que otras.

- *Identificar áreas problemáticas y prioridades de reforma.* Los instrumentos de las encuestas en que se basan los índices pueden incluir preguntas cerradas e indirectas que maximicen el índice de respuestas y facilitan el análisis sistemático de la información. Un análisis empírico riguroso conduce a un debate constructivo en materia de reformas concretas para combatir la corrupción. Las preguntas de las encuestas podrían —como ha sido en el caso del ICBG de Transparencia Mexicana— enfatizar la información experimental (es decir, empírica), en lugar de la mera percepción. Tanto las experiencias como las percepciones son fuentes de información útiles para el análisis riguroso. La información concreta sobre temas nuevos y viejos es una herramienta poderosa para las estrategias de combate a la corrupción.

En este sentido, la Auditoría Superior de la federación, en su actuación proactiva como promotora de la transparencia, eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, ha propuesto la necesidad de implementar programas de gobierno puntuales que ataquen de fondo las causas que generan la corrupción mediante la adopción, entre otras, de las acciones prioritarias siguientes:

Reducción gradual del exceso de burocracia, tramitología y discrecionalidad en la prestación de los servicios públicos; establecimiento de modelos de servicio civil de carrera que otorguen seguridad laboral a los trabajadores y eviten la visión patrimonialista de los cargos públicos; creación de sistemas de indicadores estratégicos de medición que permitan evaluar el desempeño de instituciones y servidores públicos; fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos de supervisión y control de los recursos federales transferidos

a estados y municipios; identificación de oportunidades de mejora en la gestión gubernamental; e inclusión, en todos los niveles de enseñanza, del estudio de valores éticos y morales, que constituyen por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.³³

Podemos constatar que la rendición de cuentas y el combate a la corrupción se han convertido en los signos de los últimos años. En prácticamente todo el mundo existe un interés creciente por saber los efectos reales que tienen las prácticas corruptas y la ausencia de transparencia en la vida política y económica de las naciones. Por ello, la medición de estos fenómenos se convierte en el eje del debate. Nos queda claro que sin medición, no puede haber mejora alguna y, por ende, los esfuerzos de combate a la corrupción y rendición de cuentas corren el riesgo de quedar en letra muerta.

³³ Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación, publicada en el mes de enero de 2002.





ANEXO
Cuadro 1
Encuesta Nacional de Corrupción
y Buen Gobierno 2001
Transparencia Mexicana

Lugar	Estado	Promedio
1	Colima	2.96
2	Baja California Sur	3.88
3	Aguascalientes	4.53
4	Coahuila	4.99
5	Chihuahua	5.51
5	Sonora	5.53
6	San Luis Potosí	5.73
6	Baja California	5.74
7	Guanajuato	5.95
8	Quintana Roo	6.12
9	Zacatecas	6.20
10	Tamaulipas	6.29
11	Nayarit	6.43
12	Tlaxcala	6.59
13	Hidalgo	6.67
14	Yucatán	6.77
14	Chiapas	6.77
15	Nuevo León	7.05
16	Campeche	7.34
17	Oaxaca	7.36
18	Morelos	7.65
19	Sinaloa	7.81
20	Veracruz	7.93
21	Querétaro	8.05
22	Tabasco	8.54
23	Durango	8.85
24	Michoacán	10.31
25	Jalisco	11.55
26	Puebla	12.10
27	Guerrero	13.39
28	México	16.95
29	Distrito Federal	22.62

Nota de lectura: en los extremos se encuentran el estado de Colima y la ciudad de México; el primero como la entidad que se percibe menos corrupta y en el otro polo la ciudad de México, con el más alto índice de corrupción en el país.





Cuadro 2
Resultados del Índice de Corrupción
y Buen Gobierno 2001 por Servicios Públicos
Transparencia Mexicana

Número	Tipo de acto	Valor del índice
1	Trámite de predial	1.55
2	Trámite para obtener una incapacidad o justificante de salud	2.79
3	Trámite relacionado con el servicio telefónico	2.91
4	Trámite para la conexión o reconexión de gas a domicilio	2.92
5	Trámite para la conexión de teléfono	3.02
6	Trámite fiscal en la Secretaría de Hacienda: RFC, devolución, declaración trimestral o anual	3.26
7	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos	3.66
8	Recibo de correspondencia	3.81
9	Trámite para obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial	3.84
10	Trámite para obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar	3.85
11	Arreglo para atender urgentemente a un paciente o que éste ingresara antes de lo programado en una clínica	4.33
12	Trámite para obtener constancias de estudios u exámenes en escuelas públicas	4.67
13	Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas	4.98
14	Trámite para recibir apoyo o incorporarse a programas del Gobierno como Progresa, Procampo, leche, etc.	5.85
15	Trámite para obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores	6.37
16	Trámite para la introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etc.	8.54
17	Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el Infonavit	9.35
18	Obtención del servicio de vigilancia de la delegación o municipio	9.71
19	Trámite para detener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil	10.01
20	Trámite para obtener una licencia o permiso de uso de suelo	10.08
21	Trámite para la conexión o reconexión de luz a domicilio	10.73
22	Trámite para la conexión o reconexión de agua y/o drenaje a domicilio	10.75

Continúa...



Cuadro 2
Resultados del Índice de Corrupción
y Buen Gobierno 2001 por Servicios Públicos
Transparencia Mexicana

Número	Tipo de acto	Valor del índice
23	Regularizar cualquier trámite de su vehículo (cambio de dueño, etc)	11.98
24	Obtención de agua de la pipa de la delegación o municipio	12.90
25	Trámite para obtener el servicio de poda de árboles	13.10
26	Trámite para obtener la licencia de conducir	14.48
27	Trámite para aprobar la verificación vehicular	14.54
28	Trámite para llevar o presentar un caso en un juzgado	15.40
29	Trámite para obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial	16.81
30	Trámite para trabajar o vender en vía pública	18.70
31	Trámite para obtener el servicio de limpieza de alcantarillado (desazolve)	25.76
32	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	27.02
33	Trámite para evitar la detención en el Ministerio Público /realizar una denuncia, acusación o levantar un acta/lograr que se le de seguimiento a un caso	28.26
34	Trámite para pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.47
35	Trámite para recuperar su automóvil robado	30.29

Nota de lectura: entre menor sea el valor del índice, menos corrupción ocurre durante la gestión del trámite.



Cuadro 3
Índice de Democracia
Corporación Latinobarómetro

País	1996	2001
Colombia	38	22
El Salvador	41	23
Paraguay	41	23
Guatemala	34	25
Ecuador	43	28
Panamá	52	28
Chile	41	34
Nicaragua	41	34
Bolivia	45	35
México	32	36
Perú	46	39
Argentina	53	39
Honduras	31	46
Venezuela	46	49
Costa Rica	66	61
Uruguay	66	67

Nota de lectura: este índice muestra que las sociedades más democráticas, con el mayor apoyo y satisfacción en América Latina son Uruguay y Costa Rica, y las menos democráticas son Colombia, El Salvador y Paraguay.



Cuadro 4
Índice de Gobernabilidad
Instituto del Banco Mundial

	1	2	3	4	5	6
América Latina	59.6	54.1	49.2	58.6	46.1	50.6
Argentina	68.4	69.1	58.8	58.6	61.2	45.3
Bolivia	62.1	25.3	36.9	77.5	41.2	26.1
Chile	70.7	82.1	86.3	92.9	86.5	90.1
Colombia	35.6	8.6	40.6	45.0	22.4	44.7
Costa Rica	91.4	85.8	77.5	85.2	71.2	80.7
Ecuador	47.7	19.1	19.4	43.8	23.5	13.0
Honduras	51.7	57.4	32.5	38.5	10.0	31.7
Guatemala	40.2	19.8	30.6	53.3	13.5	28.6
México	59.8	50.6	63.1	74.0	41.2	49.7
Nicaragua	51.1	60.5	27.5	38.5	21.2	24.2
Panamá	72.4	69.8	49.4	85.8	52.9	41.6
Paraguay	27.0	17.3	10.0	25.4	18.2	14.9
Perú	60.3	42.0	41.9	63.9	35.9	55.3
República Dominicana	64.9	64.8	46.3	76.3	56.5	50.3
Uruguay	82.2	85.2	73.1	87.6	72.4	77.6
Venezuela	39.1	38.9	23.8	33.1	20.0	34.2

Nota de lectura: el índice se compone de seis dimensiones de análisis. Cada columna se relaciona con una de estas dimensiones:

- Columna 1: Voz, libertades fundamentales y rendición de cuentas.
- Columna 2: Estabilidad política y falta de violencia.
- Columna 3: Eficacia gubernamental o burocrática.
- Columna 4: Calidad del marco regulatorio.
- Columna 5: Aplicación de las normas del Derecho.
- Columna 6: Control de la corrupción.



Cuadro 5
Índice de Violencia
Programa de Análisis de la Situación de la Salud

	Fines de los 70 principios de los 80	Fines de los 80 principios de los 90
Guatemala		150
El Salvador		150
Colombia	20,5	89,5
Brasil	11,5	19,7
Nicaragua		18,3
México	18,2	17,8
Venezuela	11,7	15,2
República Dominicana		11,9
Perú	2,4	11,5
Panamá	2,1	10,9
Ecuador	6,4	10,3
Honduras		9,4
Argentina	3,9	4,8
Costa Rica	5,7	5,6
Uruguay	2,6	4,4
Paraguay	5,1	4
Chile	2,6	3,0
Estados Unidos	10,7	10,1

Nota de lectura: este índice muestra tasas de homicidio en América Latina y el Caribe por cada 100.000 personas.



Bibliografía

- Ades, A. y R. Di Tella (1996) "The causes and consequences of corruption: A review of recent empirical contributions", *IDS Bulletin*, 27(2): 6-11.
- Ades, A. y R. Di Tella (1997) "The new economics of corruption: a survey and some new results", *Political Studies*, 45(3): 496-515.
- Andvig, J. y K. Moene (1990) "How corruption may corrupt", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 3(1): 63-76.
- Auditoría Superior de la Federación (2002) "Visión Estratégica", México, D.F.
- Babbie, E. (1995) *The Practice of Social Research*, California, Wadsworth.
- Banco Mundial (1997) *Crimen y violencia como temas de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial.
- Banfield, E. (1975) "Corruption as a feature of governmental organization", *Journal of Law and Economics*, 18(3), pp. 599-605.
- Buscaglia, E. (2001) "An analysis of judicial corruption and its causes: An objective governing-based approach", *International Review of Law and Economics*, 21(2): 233-449.
- Crespo, J. (2001) *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Cagan, A. (1958) "Public Policy in America", en A. Cagan (ed.) *Policy and Politics in America. A Comparative Perspective*, New Heaven, Rowland Publishers.
- Caiden, G. y N. Caiden (1977) "Administrative Corruption", *Public Administration Review*, May/June, pp. 301-309.
- Correa, H. (1985) "A comparative study of bureaucratic corruption in Latin America and USA", *Socio-Economic Planning Sciences*, 19(1): 63-79.
- De Speville, B. (1997) *Hong Kong. Policy Initiatives Against Corruption*, Paris, OECD/Development Center.
- Del Castillo, A. (2001a) "El soborno: un marco conceptual para su análisis", *Gestión y Política Pública*, X(2), pp. 275-308.
- Del Castillo, A. (2001b) "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción", *Gestión y Política Pública*, X (2), pp.375-402.
- del Castillo, A. (2003) Building Corruption Indexes. What Do They Really Measure?, *Documento de trabajo*, CIDE-DAP núm. 119.
- Della Porta, D. and A. Vannucci (1999) *Corrupt Exchanges. Actors, resources and mechanisms of political corruption*, New York, Aldine de Gruyter.
- Dogan, M. y A. Kazancigil (1994) "What cannot be analyzed in statistical terms", en M. Dogan y A. Kazancigil, *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*, Oxford, Blackwell.
- Doing, A. y R. Theobald (eds.) (2000) *Corruption and Democratization*, Londres, Frank Cass.
- Eker, V. (1981) "On the origins of corruption: irregular incentives in Nigeria", *The Journal of Modern Africa Studies*, 19(1): 173-182.
- Galtung, F. (1998) "Criteria for sustainable corruption control", *The European Journal of Development Research*, 10(1): 105-128.
- Goldsmith, A. (1999) "Slapping the grasping hand: Correlates of political corruption in emerging markets", *American Journal of Economics and Sociology*, 58(4): 866-883.

- Gupta, S., H. Davoodi, and R. Alonso-Terme (1998) "Does corruption affect inequality and poverty?", *IMF Working Paper*, WP/98/76.
- Guerrero, J. y R. Madrid (2002) Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México, *Documento de trabajo*, CIDE-DAP núm. 115.
- Guerrero, J. y H. Hofbauer (2003) *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001*, México, M.A. Porrúa y CIDE.
- Hall, T. y G. Yago (2000) "Estimating the Cost of Opacity Using Sovereign Bond Spreads", *Policy Brief*, Milken Institute of California.
- Heidenheimer, A. (ed.) (1970) *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New York, Holt, Rinehart & Winston.
- Hellman, J., G. Jones, D. Kaufmann, and M. Schankerman (2000) "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies", *World Bank Policy Research Working Paper* 2312.
- Huntington, S. (1968) "Modernization and Corruption", *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, pp. 59-71.
- Kaufmann, D. (1998) "Research on corruption: Critical empirical issues", en A. Jain (ed.) *Economics of Corruption*, Boston, Kluwer Academic Publishers, pp. 129-176.
- Kaufmann, D., A. Kray y P. Zoido-Lobaton (1999a) "Aggregating governance indicators", *World Bank Policy Research Paper*, núm. 2195, Washington, World Bank.
- Kaufmann, D., A. Kray and P. Zoido-Lobaton (1999b) "Governance Matters", *World Bank Policy Research Paper*, n. 2196, Washington DC, World Bank.
- Kaufmann D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton (2002) "Governance Matters II: Update Indicators for 2000/01", *Working Paper World Bank Institute*, Washington, Banco Mundial.
- Klitgaard, R. (1988) *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Kpundeh, S. (1995) *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone*, New York, University Press of America.
- Lambsdorff, J. (1998) "Corruption in comparative perception", en A. Jain (ed.) *Economics of Corruption*, Boston, Kluwer Academic Publishers, pp. 81-110.
- Lambsdorff, J. (1999a) "Corruption in international research –a review", *Transparency International Working Paper*, Berlin, www.transparency.de.
- Lambsdorff, J. (1999b) "The Transparency International Corruption Perception Index 1999 –framework document", *Transparency International Working Paper*, Berlin, www.transparency.de.
- Lancaster, T. and G. Motinola (1997) "Toward a methodology for comparative study of political corruption", *Crime, Law and Social Change*, 27(3-4), p.p. 185-206.
- Long, M. and S. Rao (1995) "The wealth effects of unethical business behaviour", *Journal of Economics and Finance*, 19(2): 65-73.
- López, J. (ed.) (1998) *Corrupción y Cambio*, México, FCE.
- Mauro, P. (1995) "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, CX(3): 681-712.
- Morris, S. (1991) *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Neumann, P. (1994) "Böse: Fast Alle Bestechen", *Impulse* 4/1994, Hamburg: Gruner+Jahr AG&Co.

Peters, J. and S. Welch (1978) "Political Corruption: A Search for Definitions and Theory", *American Political Science Review*, 72(3), pp. 974-984.

Rose-Ackerman, S. (1978) *The Political Economy of Corruption*, New York, Academic Press.

Secodam (2002) *Reporte a la sociedad. Primeras acciones en materia de combate a la corrupción y mejora de la transparencia en la Administración Pública Federal*, México, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF y Secodam.

Shleifer, A. and R. Vishny (1993) "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108(3): 599-617.

Stone, A. (1992) "Listening to Firms: How to Use Firm-Level Surveys to Assess Constraints on Private Sector Development", DEC Working Paper Series Number 923.

Tanzi, V. y H. Davoodi (1997) "Corruption, public investment, and growth", *IMF Working Paper* WP/97/139.

Todorov, B. (2000) *Corruption and Trafficking: Monitoring and Prevention – Assessment Methodologies and Strategies for Counteracting Transborder Crime in Bulgaria*, Center for Study of Democracy, Sofia, Bulgaria.

Transparencia Internacional (1998) *La hora de la transparencia en América Latina*, Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe, http://www.tilac.org/la_hora/la_hora_portada.htm.

Transparencia Mexicana (2001) "Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001", México, Transparencia Mexicana, www.transparenciamexicana.org.mx/transparencia.html

Ugalde, L. (2002a) *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México, Instituto Federal Electoral.

Ugalde, L. (2002b) *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Van Rijckeghem, C. and B. Weder (1997) "Corruption and the rate of temptation: do low wages in the civil service cause corruption?", *IMF Working Paper*, WP/97/73.

Werner, S. (1983) "New Directions in the Study of Administrative Corruption", *Public Administration Review*, march/april, pp. 146-154.

Wei, S. (2001) "How Taxing is Corruption for Foreign Investors?", documento preparado para Transparencia Internacional, Berlin, www.transparency.org

Whitehead, L. (1983) "On presidential graft: the Latin American Evidence", in M. Clarke (ed), *Corruption: Causes, Consequences and Control*, New York, St. Martin's Press, pp. 146-162.

Williams, R. (1999) "New Concepts for Old?", *Third World Quarterly*, 20(3): 503-514.

Zakiuddin, A. (2001) "Corruption in Bangladesh. An Analytical and Sociological Study", Documento preparado para Transparencia Internacional-Bangladesh, Bangkok, www.ti-bangladesh.org/docs/research/CorBang1.htm.



Medición de la corrupción: Un indicador
de la Rendición de Cuentas, terminó de
imprimirse en abril de 2003, en Editorial
Color, S.A. de C.V., Naranjo 96 bis, P.B.,
Col. Santa María la Ribera. México D.F.
Tel: 5547-3540



Esta edición consta de 5,000 ejemplares.

