

Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?

MICHAEL JOHNSTON*

Resumen: Existen numerosos índices y encuestas para medir la corrupción, pero se ha hecho poco para medir la reforma. Los índices basados en la percepción y otros indicadores (como el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y el Control de la Corrupción del Banco Mundial) tienen limitaciones: son útiles, pero no proporcionan información detallada sobre el resultado de las acciones que se realizan para combatir la corrupción. Sería mejor reunir indicadores pormenorizados del desempeño gubernamental; además de que pueden ser comprendidos y comparados fácilmente, reflejan tanto el marco de incentivos como los efectos de la corrupción.

Abstract: While numerous indices and surveys attempt to measure corruption, there have been many fewer efforts to measure reform. Perception indices and other country-level indicators (like the Transparency International Corruption Perception Index and the World Bank's Corruption Control) will not suffice: while worthwhile for other purposes they cannot provide detailed feedback and assessments. A better approach is to gather detailed government performance indicators: easily understood and comparable data that reflect both the incentives to corruption and its effects.

Palabras Clave: corrupción, anticorrupción, reforma, control de la corrupción, medición, evaluación, índices.

Keywords: corruption, anti-corruption, reform, corruption control, measurement, assessment, indices.

I. INTRODUCCIÓN

LOS PAÍSES COMO MÉXICO, que de forma sostenida han emprendido importantes esfuerzos por reducir la corrupción, enfrentan numerosos desafíos; algunos se desprenden de la dificultad misma de llevar a cabo una reforma: detectar la corrupción,

* Titular de la Cátedra Charles A. Dana de Ciencia Política, Colgate University, Hamilton, NY 13346, Estados Unidos. Líneas de investigación: corrupción política y democratización; Europa occidental, México y Asia. Tel. +1-315-228-7756; fax. +1-315-228-7883, correo-e: <mjohnston@mail.colgate.edu>.

diagnosticar sus causas, diseñar mejores sistemas de incentivos y medidas preventivas más efectivas, así como integrar recursos y apoyo político para echar a andar y darle continuidad a dichas medidas de control, son tareas difíciles de realizar en cualquier sociedad. Sin embargo, existe un problema específico que ha recibido relativamente poca atención: ¿de qué manera podemos determinar el avance de la reforma?

En este artículo propondré que los instrumentos más comúnmente empleados para medir la corrupción —los índices basados en la percepción— serán relativamente de poca ayuda si se busca valorar el estado y el avance de las reformas. Esto se debe, en parte, a algunos problemas inherentes a la medición de la corrupción en sí misma y a los métodos empleados para calcular dichos índices. Sin embargo, los problemas más significativos surgen del hecho de que la reforma, vista como una labor social y política, no consiste en un único proceso de alcances nacionales; se trata, por el contrario, de una serie de medidas predeterminadas, complejas y altamente específicas cuyo propósito es alterar las formas en que se emplean e intercambian la riqueza y el poder. El control de la corrupción no se reduce a una ausencia total o casi total de la misma, aun si los índices basados en la percepción pudieran detectar semejante resultado de manera precisa, lo cual es poco probable. El control de la corrupción busca, en cambio, modificar el comportamiento e institucionalizar ciertas prácticas contrarias a la corrupción. Estos desafíos requieren, por un lado, un conocimiento detallado de los incentivos y las limitaciones que determinan las acciones de los funcionarios y la ciudadanía. Por otro lado, es esencial que aquellos que promueven la reforma sean capaces de mostrar ante los ciudadanos, los líderes políticos de alto nivel y los servidores públicos que las medidas empleadas para el control de la corrupción son efectivas. Ninguna cifra, aunque se derive de datos reunidos en las esferas adecuadas, puede ayudar a lograr por sí sola todos estos objetivos.

Desde mi punto de vista, en lugar de emplear índices de corrupción para medir el progreso de la reforma, deberíamos centrar nuestra atención en indicadores que midan el desempeño del gobierno y que reflejen tanto los factores que propician la corrupción como sus efectos. Tales indicadores son fáciles de entender y permiten hacer comparaciones entre diferentes espacios y tiempos. Más aún, la tarea de reu-

nirlos y difundirlos es en sí misma una actividad propia del “buen gobierno”. Por último, desde la perspectiva de las ciencias sociales, dichos indicadores pueden mostrarnos la corrupción no como un aspecto abstracto de la gobernanza o del desarrollo, sino como un problema que la gente experimenta en la vida cotidiana. Si se busca crear en el seno de la sociedad una resistencia a la corrupción es entonces de vital importancia conocer este tipo de factores, lo cual no equivale solamente a medir la corrupción en sí misma.

II. ÍNDICES DE CORRUPCIÓN: SUS USOS Y DEFECTOS

En condiciones ideales quizá podríamos medir la corrupción de forma directa, detallada y precisa; de este modo, seríamos capaces de determinar si las reformas reducen o no la magnitud del problema. Sin embargo, es particularmente difícil medir la corrupción con precisión y certeza: a diferencia de otro tipo de faltas, como el robo y el asalto, la corrupción por lo general carece de una víctima inmediata que tenga interés en elaborar un informe y proporcionar evidencia. Efectivamente, casi todas aquellas personas que tienen conocimiento de algún hecho relacionado con la corrupción también tienen un interés por mantenerlo en secreto. Este fenómeno puede ocurrir de diversas formas y tener diferentes causas e implicaciones; varía entre sociedades, estados y organismos, y entre las diversas áreas de éstos. Peor aún, varias de las funciones desempeñadas por la administración pública pueden ser usadas para ocultar la corrupción y sus efectos a menos que dichas funciones sean a su vez cuidadosamente supervisadas. Como resultado, a aquellos que promueven la reforma con frecuencia se les dificulta determinar los efectos o demostrar la credibilidad de sus medidas preventivas. Es ésta una razón importante gracias a la cual en varios países las campañas *anticorrupción* adquieren la forma de campañas morales que alcanzan una gran difusión, pero no tienen efectos duraderos y demostrables.

Existen numerosos índices sobre corrupción basados en la percepción, pero como ofrecen datos que abarcan a una sociedad en su totalidad, son de poca ayuda cuando se busca conocer los efectos

específicos de una medida preventiva o de control.¹ El más destacado de estos índices es el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (IPC),² el cual ha aparecido anualmente desde 1995 y podría ser descrito como un *índice de índices*. Es decir, el IPC se presenta como un promedio de varias encuestas, las cuales varían de un mínimo de tres hasta más de una docena. Dichas encuestas han sido aplicadas previamente y contienen preguntas sobre los niveles de corrupción que posee un determinado país. En algunos casos, el muestreo incluye a los miembros de una sociedad en específico; en otros, la percepción que se capta es la de los empresarios extranjeros o la de los expertos. El IPC ha sido extensamente usado por los investigadores; también ha sido propuesto y discutido como una pauta para encauzar la ayuda internacional y las reformas internas de los países.

Sin embargo, vistos como mediciones, los índices sobre corrupción presentan grandes problemas de *validez*: las percepciones no deben confundirse con la corrupción en sí misma. Por otra parte, es evidente que los índices de percepción miden algo, pero no es claro qué es exactamente lo que miden o qué relación tendría ello con el progreso de las reformas. La *confiabilidad* es otro factor de gran importancia: las cifras nacionales registradas en el IPC muestran una consistencia notable entre un año y otro, así como correlaciones bivariadas en diversos resultados que van de +.93 a +.99 y que corresponden a diferentes años. ¿Pero acaso la corrupción es realmente tan consistente? Parece improbable que así sea, particularmente si tomamos en cuenta que algunos resultados de encuesta que figuran dentro de las cifras anuales del IPC han sido usados por tres años de forma consecutiva. La respuesta más convincente a la pregunta anterior es que simplemente no lo sabemos. Por último, el aspecto de la *precisión* ha recibido en ciertas ocasiones demasiado énfasis. Hace algunos años se presentaron resultados que alcanzaban las centésimas de punto. Los índices más recientes reportan cifras que se detienen en las décimas y ofrecen

¹ Una versión más extensa de esta reflexión metodológica aparece en Michael Johnston, "Measuring the New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform", cap. 44 (pp. 865-884), en *Political Corruption: Concepts and Contexts*, compilado por Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston, New Brunswick, N J: Transaction Publishers, 2002.

² Para consultar el último IPC, así como los índices y la documentación anteriores, véase: <http://www.transparency.org/tilac/indices/indices_percepcion/index.html>.

información detallada sobre el rango de valores y los intervalos de confianza para cada país.

Lo que se discute aquí no es si Transparencia Internacional ha ido proporcionando información defectuosa o engañosa. Cada año, el IPC se documenta cuidadosamente y TI reconoce la mayoría de las limitaciones que sus resultados poseen. Más aún, el éxito del IPC como un instrumento para generar buenos encabezados ha sido considerable, y este uso no debiera ser desestimado. Los resultados del índice han contribuido a que TI mantenga el tema de la corrupción en los primeros lugares de la agenda política y a que un buen número de funcionarios públicos y gobiernos, que se han negado a abordar el tema de forma seria, sean objeto de un escrutinio internacional muy extendido.

Sin embargo, no es del todo claro qué significa realmente en la práctica “un nivel alto de corrupción”: ¿nos referimos a una gran cantidad de casos, a acuerdos corruptos en las esferas más altas del poder, a ganancias muy elevadas o a un efecto de gran alcance en la sociedad?³ Las percepciones sobre las que se basan las cifras del IPC podrían reflejar una gran variedad de aspectos: las impresiones formadas con el paso de los años, más que el estado de la corrupción en un momento específico; la apertura con que se habla del tema, más que la gravedad del problema en una sociedad determinada; las preferencias y desafectos de los entrevistados con respecto a un país o, incluso, el fenómeno “cámara de resonancia”, el cual se produce cuando los entrevistados simplemente repiten “lo que todo mundo sabe” acerca de una sociedad en particular. Este último aspecto es de especial importancia desde el punto de vista de la reforma: si un país enfrenta varios casos de gran trascendencia y enjuicia a un buen número de infractores conocidos en el ámbito público, los escándalos proliferarán en los encabezados y los indicadores de la percepción pueden verse *deteriorados*.

Esto representa un grave problema de medición y tiene repercusiones muy importantes en materia de políticas públicas. Los líderes anticorrupción deben ser capaces de persuadir al público, a sus partidarios políticos y patrocinadores, así como a los *transgresores potenciales* de que las reformas son confiables y efectivas. Los indicadores

³ S. Rose-Ackerman. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 4.

basados en la percepción no se prestan para tal propósito. Tampoco permiten que los líderes políticos se atribuyan el mérito de los logros obtenidos gracias a la reforma. En vista de los riesgos, la incertidumbre y el alto costo que implica una reforma seria, algunas sociedades y sus líderes optarán por aplicar solamente medidas simbólicas. Peor aún, aquellos que están convencidos de la necesidad de una reforma verdadera podrían llegar a gastar vanamente los pocos recursos disponibles, a desaprovechar valiosas oportunidades o incluso a adoptar planes que empeoren la situación sin siquiera darse cuenta de las consecuencias reales de sus actos.

III. UNA COMPARACIÓN ENTRE LOS MEDIDORES DE LA CORRUPCIÓN Y DE LA REFORMA

Todos los aspectos arriba mencionados pueden ser apreciados más claramente si se compara la evolución de los resultados del IPC de TI con las tendencias del principal medidor de reformas a nivel nacional. Me refiero al índice del Control de la Corrupción desarrollado por Kaufman, Kraay y Zoido-Lobaton (en lo sucesivo KKZ), el cual forma parte del proyecto de indicadores gubernamentales "Governance Matters" creado por el Banco Mundial.⁴ Los resultados del KKZ están basados en encuestas y en estimaciones de los expertos, pero también incorporan una serie de indicadores "duros" que proceden de numerosas organizaciones internacionales. Al igual que los del IPC, estos cálculos corresponden a una escala nacional más adelante regresaré a este punto, pero quienes los elaboran tienen a su disposición las bases de información más completas y los métodos analíticos más refinados que existen.

Si trazamos un diagrama de dispersión y correlación con los resultados del IPC y del KKZ correspondientes al año 1998 podremos observar una coincidencia casi total ($r = -.973$, $p = .000$, $N = 85$). Es decir, los países que fueron calificados por el KKZ como los más efectivos en el control de la corrupción presentan una menor puntuación (menos corrupción) en el IPC invertido. Los números que de forma específica le

⁴ Véase <http://www.worldbank.org/wbi/governance/working_paper.htm> [Consulta: 11 noviembre 2003]

fueron asignados a las escalas son en cierta medida arbitrarios, pero los cálculos de ambos índices coinciden notablemente en lo que respecta a qué países son más eficaces en el control de la corrupción. De hecho, en los países ubicados en la parte inferior derecha (reformas más efectivas, menor percepción de la corrupción) la concurrencia de ambos índices es mayor (tal como lo indica la distribución de los puntos alrededor de la línea de regresión cuadrática) que en el lado opuesto del espectro.

Sin embargo, nuestra tarea se tornará un tanto más compleja si lo que nos interesa es observar los cambios producidos a través del tiempo y determinar la velocidad y el avance de la reforma desde una perspectiva crítica. Las correlaciones y los diagramas de dispersión sugieren que los índices coinciden en la identificación de los casos extremos, es decir, aquellos países que han tenido resultados excepcionalmente exitosos *o bien* marcadamente deficientes con respecto al progreso de la reforma. Más aún, en estos casos, el estado general de la reforma puede ser apreciado suficientemente sin la ayuda de indicadores estadísticos. No obstante, la coincidencia se pierde en la mayoría de los países, los cuales están ubicados en la zona céntrica de la escala del KKZ. Las medidas anticorrupción son un esfuerzo permanente (o una iniciativa reciente) en estos países y, por tanto, son éstos los que más requieren un registro confiable que evidencie los efectos de la reforma. Las correlaciones simples que se establezcan entre los cambios registrados en el IPC de 1998 a 2002 y las tendencias del índice KKZ durante el mismo periodo serán mucho más débiles que la relación que se mostró anteriormente, la cual corresponde a un mismo momento ($r = -.459$, $p = .000$, $N = 84$). Los países que lograron mejorar su puntuación dentro de la escala que mide el control de la corrupción efectivamente tendieron a reducir sus niveles de corrupción en el índice invertido de TI, y los resultados son estadísticamente significativos. Sin embargo, la coincidencia entre ambos índices es considerablemente limitada: conocer los valores de cualquiera de los dos índices nos permitirá sólo determinar alrededor de 21% de la variable en el otro. Como muestra el siguiente diagrama de dispersión, los índices ofrecen apreciaciones fuertemente contradictorias para ciertos países. Por ejemplo, se señala que Costa Rica (COS) tiene un control de la corrupción más efectivo, pero a la vez niveles más altos de corrupción, mientras que Rusia (RUS) y Namibia (NAM) son, supuestamente, cada vez menos corruptos,

ENTRA GRÁFICA 1

aunque de forma simultánea muestren menos efectividad en el control del problema. Si juzgamos la relación entre ambos índices en conjunto, veremos que tal irregularidad en los resultados no necesariamente invalida la interpretación de que, en general, los países cuyo control de la corrupción mejoró entre 1998 y 2002 fueron evaluados, al final de dicho periodo, como menos corruptos que antes. No obstante, si lo que se busca es valorar los efectos de la reforma dentro de una sociedad en particular, dichas contradicciones pueden representar un problema bastante más serio.

Es claro que las percepciones no siempre avanzan tan aprisa como la realidad y que probablemente debe pasar algún tiempo antes de que las mejoras que el índice KKZ pretende registrar correspondan plenamente con las muestras de opinión que recogen las encuestas agrupadas en el IPC. De hecho, si “desfasamos” un año los registros de TI, éstos coincidirán más cercanamente con los cambios mostrados en el índice del control de la corrupción KKZ. De este modo, la correlación simple entre la evolución del índice KKZ correspondiente al periodo 1998-2002 y la evolución del IPC entre 1999 y 2003 se eleva a -0.577 ($p=.000$, $N=98$). Sin embargo, un nuevo diagrama de dispersión nos sugiere que la concordancia es aún considerablemente inexacta, en particular para aquellos países que no figuran en una posición especialmente alta o baja en cualquiera de las dos escalas. Asimismo, muestra que las apreciaciones contradictorias —como en los casos de Costa Rica y Rusia, de nuevo, o el de Bielorrusia (BLR)— siguen siendo frecuentes.

La modesta mejoría que se desprende de esta comparación “desfasada” no es del todo sorprendente y, en realidad, le otorga más credibilidad a los resultados del IPC y a la manera en que éstos se modifican con el paso del tiempo. De cualquier forma, si el antiguo primer ministro británico Harold Wilson tenía razón al afirmar que “en la política, una semana es mucho tiempo”, esperar un año para poder demostrar la efectividad de las medidas anticorrupción sería quizá un lujo que varios líderes e instituciones dedicados al combate de la corrupción no pueden darse. Más aún, tal como lo sugieren los resultados contradictorios mostrados en los diagramas de dispersión, es poca la probabilidad de que, incluso en ese caso, la correspondencia entre los cálculos basados en la percepción y el progreso real de las medidas *anticorrupción* sea necesariamente exacta e inequívoca. Aunque

ENTRA GRÁFICA 2

ENTRA GRÁFICA 3

un país inmerso en un proceso de reformas observara después de cierto tiempo una mejoría en los registros de la percepción, no habría manera de saber qué medidas preventivas y correctivas contribuyeron o no a dicha mejoría, o bien, qué aspectos concretos de la corrupción se están debilitando, si es que efectivamente tal cosa ocurre.

De hecho, los resultados serán incluso menos concluyentes si excluimos los casos extremos —aquellos que presentan los valores más altos y más bajos con respecto a la evolución en los registros del KKZ— y sólo prestamos atención a los países que se encuentran en la mitad, para los cuales es indispensable contar con una valoración precisa de los efectos de la reforma. El cambio medio de los resultados obtenidos por el KKZ de 1998 a 2002 es de .0164, y la desviación estándar es de .39481. Para aquellos países ubicados dentro de una desviación estándar mayor o menor a dicho promedio, la correlación simple entre la evolución “desfasada” de los resultados de TI (1999-2003) y la evolución del KKZ disminuye a $-.331$ ($p=.001$, $N=84$). Éste es un resultado estadísticamente significativo que, no obstante, nos permite determinar menos de 10% de la varianza en cada índice. Una correlación similar que incluyera los mismos países y que confrontara los cambios registrados por ambos medidores de forma simultánea (1998-2002) no lograría tener valor estadístico.

Hasta este punto, hemos comparado el índice KKZ del Control de la Corrupción con el IPC de TI y, de esta forma, hemos juzgado la utilidad de este último. Sin embargo, el enfoque adoptado por el índice KKZ es, a fin de cuentas, de alcance nacional como muchos otros. ¿Por qué habríamos de depositar más confianza en él? O bien, si es un mejor indicador sobre el progreso de la reforma, ¿por qué no simplemente lo usamos como nuestro medidor de dicho progreso? Como señalé, la escala del KKZ recurre a una mayor variedad de datos que el índice de TI, y no se limita a medir sólo la percepción. Asimismo, la metodología estadística implícita del índice KKZ es más refinada. Sin embargo, aparece cada dos años y requiere una recolección más exhaustiva de datos y una mayor capacidad de análisis. Además, al igual que cualquier otro indicador de alcance sólo nacional, el índice KKZ no distingue entre los diversos tipos de problemas derivados de la corrupción o los efectos producidos por las distintas reformas. Por último, la concordancia que existe entre estas variables es poco precisa, en particular para aquellos

países que no figuran en las posiciones más altas o más bajas dentro de las escalas que miden la corrupción y la reforma. Esto evidencia que ni siquiera los mejores indicadores de alcance nacional disponibles en la actualidad ofrecen un método de medición confiable con base en el cual se pueda valorar el avance de la reforma.

Existen otros métodos de medición. Las encuestas de hogares, empresas privadas y servidores públicos pueden revelar aspectos de la corrupción entendida como un problema que se experimenta de forma cotidiana. Existen algunas maneras de “calibrar” las preguntas con el fin de corregir las predisposiciones de los encuestados con respecto al tema de la corrupción. Asimismo, podemos calcular la magnitud y los efectos de la corrupción de alto nivel mediante la revisión de una serie de indicadores económicos. Por ejemplo, Price-Waterhouse Coopers ha realizado una estimación de la “falta de transparencia” en la economía y las políticas públicas de varios países con base en las tasas de interés de su deuda pública. Los países que de acuerdo con los mercados de bonos tienen problemas de “falta de transparencia” un concepto íntimamente relacionado con algunas de las causas institucionales y administrativas de la corrupción†pagan tasas de interés más altas de lo que por lo general se prevé. De esta forma, la suma de dicho “excedente de intereses” constituye una medida indirecta del nivel de corrupción sistémica. Al igual que otros países, México ha optado recientemente por llevar a cabo procesos de adquisición en línea. Éstos contribuyen a moderar los precios gracias a la difusión en tiempo real de información concerniente a las licitaciones en progreso†y ayudan, además, a detectar aquellas transacciones que involucren costos sospechosamente bajos o altos. Todos estos procedimientos se basan en una metodología sólida. Sin embargo, la mayoría de ellos, de algún modo u otro, toman como punto de partida las percepciones de la gente y arrojan resultados sobre un país en su totalidad, los cuales no son particularmente útiles para valorar los efectos de una reforma específica. Asimismo, la recolección de este tipo de datos requiere un financiamiento elevado y un respaldo tecnológico, sobre todo si se pretende abarcar largos periodos de tiempo.

IV. VALORACIÓN DE LA REFORMA A PARTIR DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL

En lugar de intentar medir la corrupción en sí misma, quizá sería más conveniente promover el uso de los *indicadores sobre el desempeño gubernamental* para identificar el marco de los *incentivos* y los *efectos de la corrupción*.

La lentitud burocrática es, por ejemplo, tanto un incentivo de la corrupción como uno de sus efectos. En una ciudad en la que se requieren veinte trámites administrativos y una espera de siete semanas para obtener un simple permiso de construcción, la probabilidad de que se pidan y paguen sobornos, de que se prolonguen deliberadamente los tiempos de espera y de que se impongan nuevos requisitos será mucho mayor que en una ciudad en la que cuatro trámites y diez días son la norma. Los tiempos de espera también pueden alargarse si aquellos solicitantes que no quieren o no puedan pagar son relegados al final y si los recursos y esfuerzos burocráticos son desviados con la intención de obtener más sobornos.

Es relativamente fácil reunir con regularidad la información correspondiente al número de trámites y el tiempo requeridos para llevar a cabo estos servicios públicos rutinarios. Los resultados son *comprobables*: una oficina de gobierno puede extraerlos de sus propios registros; los organismos y grupos civiles dedicados al combate de la corrupción pueden tramitar sus propias solicitudes, es decir, enviar personas que realicen diversos procesos administrativos con el fin de recabar información. Los resultados obtenidos pueden ser publicados de manera regular en una suerte de “barómetro del gobierno” y ser comparados con otros periodos y jurisdicciones. Los indicadores sobre el desempeño gubernamental pueden extraerse de organismos gubernamentales, funcionarios públicos y comunidades específicas en las que se prevé realizar una reforma o en las que ésta apenas ha comenzado. Así, dichos indicadores pueden ser usados en fases previas al inicio de la reforma para identificar objetivos prioritarios.

Este tipo de vigilancia es, en sí misma, una actividad propia del “buen gobierno”. Desarrollar una mayor capacidad institucional y una mayor disposición para reunir y difundir esta clase de indicadores mejora la administración de las oficinas de gobierno y la supervisión de

los empleados. Además, esta labor puede ser llevada a cabo sin necesidad de imponer nuevas cargas administrativas (o de volver todavía más lentos los procesos) con el pretexto de la reforma. De hecho, disminuir el número de trámites administrativos y el tiempo que requiere la obtención de un permiso o licencia —para continuar con el ejemplo anterior— puede ser señal de que la reforma progresa y puede *reducir las oportunidades y los incentivos que propician la corrupción*. La difusión periódica de dichos indicadores es una forma de mostrarle al público, a la cúpula empresarial, a los legisladores, donadores, prestamistas y a aquellas personas que potencialmente pagarán o recibirán sobornos, que la reforma está surtiendo efecto. Los indicadores ampliamente difundidos y de fácil comprensión para el público ofrecen la oportunidad de que los promotores de la reforma se atribuyan el éxito de los resultados (o bien, señalen responsabilidades cuando hay fracasos) y vinculen sus propios esfuerzos con los problemas que aquejan a los ciudadanos mismos. Esto constituiría una justificación política más sólida para impulsar la reforma que apelar simplemente a la “buena voluntad política”. Por último, los indicadores sobre el desempeño constituyen datos duros predeterminados: no se desprenden de las percepciones y no reducen a un simple número los múltiples problemas que la corrupción puede generar en todo un país.

EJEMPLOS

La clave para elegir indicadores es buscar información que pueda ser recabada y comprendida fácilmente, que pueda ser comparada entre distintos espacios y periodos de tiempo, y que refleje tanto los incentivos como los efectos de la corrupción en el contexto del trabajo rutinario realizado por los servidores públicos. Algunos ejemplos de esto son:

- los precios pagados por el combustible y equipo básico de oficina;
- los precios pagados por la mercancía básica que se requiere para brindar un servicio público (asfalto, concreto, vehículos, herramientas);
- los precios pagados con dinero público a los proveedores para cubrir servicios básicos (comidas escolares, equipo telefónico);
- la prontitud y efectividad con que se pagan las facturas de los proveedores;

- el tiempo, el número de trámites y el margen de variación relacionados con el pago de impuestos y otro tipo de cobros;
- el tiempo y los costos requeridos para obtener información general, pasaportes o copias de documentos;
- el número de inspecciones realizadas por cada miembro del personal de campo en organismos reguladores;
- el promedio de licencias, permisos, prestaciones o subvenciones otorgados por una determinada instancia.

Las comparaciones realizadas entre diferentes organismos de gobierno y jurisdicciones, así como entre diferentes periodos de tiempo, son cruciales para la interpretación de los resultados: por ejemplo, sin una comparación no es posible saber si un número promedio de inspecciones de salubridad es elevado o reducido. Una vez que se ha obtenido la información, las oficinas encargadas de supervisar la reforma pueden identificar las cifras más bajas (en cuyo caso se refleja un proceso deliberadamente lento, ideado para asegurar sobornos) o las cifras más altas (las cuales sugieren que las frecuentes inspecciones son una forma de hostigamiento político o burocrático). Esta misma lógica se aplica, en gran medida, a los precios, los gastos y otros indicadores.

Esta estrategia es también valiosa para los académicos. No produce de forma inmediata indicadores de alcance nacional sobre el avance de la reforma, pero, de cualquier manera, no sería difícil elaborar índices mixtos con esas características. Algunos indicadores (por ejemplo, los precios pagados por el abastecimiento básico o el tiempo invertido en obtener servicios comunes) pueden ser comparados de forma más o menos directa entre una sociedad y otra. Otros podrían ser estandarizados estadísticamente. Sin embargo, las verdaderas recompensas se harían efectivas cuando dirigiéramos nuestro estudio sobre la corrupción y la reforma a casos más específicos, dentro de una sociedad o un gobierno en particular. En ese momento podríamos y deberíamos estudiar *diferentes tipos* de problemas relacionados con la corrupción, y podríamos rastrear dichos problemas mediante el uso de indicadores diversos. Cualquier evidencia que refuerce nuestro entendimiento sobre los incentivos o los efectos de la corrupción será, obviamente, de gran valor. En la medida en la que seamos capaces de adquirir un conocimiento detallado e individualizado de varios casos y comparemos dichos descubrimientos con lo que sucede en diferentes espacios y

tiempos, podríamos finalmente comenzar a desarrollar un entendimiento matizado sobre la corrupción que los actuales métodos de sección cruzada, basados en índices de alcance nacional, no pueden ofrecer.

V. LOS LÍMITES DE ESTA ESTRATEGIA

Determinar el estado de la corrupción y la reforma por medio de indicadores del desempeño es sólo una pieza de entre las muchas que integran el rompecabezas de la reforma. Este método podría generar controversia en parte debido, precisamente, a su eficacia: es probable que las oficinas de gobierno y los servidores públicos ambos de gran interés para los reformadores†muestren resistencia al acopio y difusión de estos indicadores. Para poner en marcha esta estrategia será necesario contar con el respaldo de un sector de las altas esferas políticas y con una combinación razonable de presión y apoyo políticos. Unos cuantos proyectos orientados a objetivos concretos podrían ser un buen comienzo, particularmente si se les da seguimiento (cuando sea adecuado) mediante publicidad favorable, un incremento en la seguridad laboral, ascensos y mejores salarios (cuando sea posible) para los funcionarios sobresalientes. El grueso de los empleados también puede oponer resistencia, sobre todo si se tiene la idea de que la supervisión es un acto de intromisión excesivo, o bien una señal anticipada de un próximo recorte de personal. También en este caso será crucial el otorgamiento de recompensas y estímulos para empleados eficientes y destacados, lo cual, además, contribuirá al logro de metas de mayor alcance propias del buen gobierno. Un encargado confiable y hábil será capaz de convencer a sus empleados de que esta estrategia es una forma de *conservar* sus empleos y demostrar su importancia ante la comunidad y ante los funcionarios elegidos en las urnas.

Este método resultará ser más adecuado y efectivo para ciertos servicios públicos y problemas relacionados con la corrupción que para otros. Como se señaló anteriormente, está orientado a tareas rutinarias, y como tal no podrá abarcar actos de “corrupción mayor” realizados en un solo movimiento. Existen también límites fundamentales impuestos por el sentido común con respecto a qué tan simplificado debe ser un proceso y cuántas inspecciones se espera que habrán de realizarse a

un trabajador. La labor de algunas oficinas quizá consista en tomar decisiones cualitativas y no inscritas dentro de una rutina, las cuales no se prestan tan fácilmente para hacer comparaciones (las solicitudes para obtener permisos de planificación son un ejemplo de esto). A pesar de ello, no es necesario recabar información sobre todos aquellos servicios públicos en los que pueda generarse corrupción.

El objetivo es, en cambio, crear un clima de estimulación favorable, conciencia pública y escrutinio administrativo permanente, en el cual la calidad del desempeño gubernamental y de los servicios públicos adquiera una prioridad alta. Supervisar los indicadores del desempeño es un método más flexible y útil que el que ofrecen los índices de alcance nacional basados en la percepción. Además, permite tener una retroalimentación sobre los efectos de la reforma a un costo bastante menor que aquellos métodos basados en la realización de grandes encuestas en el entorno familiar y en el empresarial. Con el tiempo, este procedimiento para determinar el avance de la reforma puede ayudar a fortalecer los vínculos entre el bienestar ciudadano y la manera en que se administran el poder y los recursos públicos; también puede permitirle a los gobiernos ser recompensados por dicha actividad y puede reducir de forma permanente las oportunidades y los incentivos que propician la corrupción.

Traducción del inglés: Karla Paniagua

Recibido: 13 de noviembre de 2003.

Aceptado: 6 de septiembre de 2004.

SIGLAS

Alemania	ALE
Argentina	ARG
Armenia	ARM
Australia	AUL
Austria	AUS
Azerbaiyán	AZR
Bélgica	BEL
Bielorrusia	BLR
Bolivia	BOL
Botswana	BOT
Brasil	BRA
Bulgaria	BUL
Camerún	CAM
Canadá	CAN
Chile	CHL
China	CHN
Colombia	COL
Corea del Sur	CRS
Costa de Marfil	CMR
Costa Rica	COS
Croacia	CRO
Dinamarca	DIN
Ecuador	ECU
Egipto	EGP
El Salvador	SAL
Eslovaquia	ESQ
España	ESP
Estados Unidos	EUA
Estonia	EST
Filipinas	FIL
Finlandia	FIN
Francia	FRN
Georgia	GEO
Ghana	GHA
Grecia	GRE
Guatemala	GUA
Honduras	HON
Hong Kong	HK
Hungría	HUN
India	IND

Indonesia	INS
Irlanda	IRL
Islandia	ISL
Israel	ISR
Italia	ITA
Jamaica	JAM
Japón	JPN
Jordania	JOR
Kazajstán	KAZ
Kenya	KEN
Kirguistán	KIR
Letonia	LET
Lituania	LIT
Luxemburgo	LUX
Macedonia	MAC
Malawi	MAW
Malasia	MAL
Marruecos	MRR
México	MEX
Moldavia	MOL
Mozambique	MOZ
Namibia	NAM
Nicaragua	NIC
Nigeria	NIG
Noruega	NOR
Nueva Zelanda	NZL
Países Bajos	PBJ
Pakistán	PAK
Paraguay	PAR
Perú	PER
Polonia	POL
Portugal	POR
Reino Unido	RU
Rep. Checa	CHE
Rumania	RUM
Rusia	RUS
Singapur	SIN
Sudáfrica	SUD
Suecia	SUE
Suiza	SUI
Tailandia	TAI
Tanzania	TAZ

Túnez	TUN
Turquía	TUR
Uganda	UGA
Ucrania	UCR
Uruguay	URU
Venezuela	VEN
Vietnam	VTN
Yugoslavia	YUG
Zambia	ZAM
Zimbabwe	ZIM