

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

González Gómez, Javier

Midiendo el impacto de las políticas anticorrupción: de las encuestas a la gestión del
desempeño

Buen Gobierno, núm. 1, julio-diciembre, 2006, pp. 40-54

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660509009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Midiendo el impacto de
las políticas anticorrupción:

de las encuestas a la gestión del desempeño

Por: Javier González Gómez

INTRODUCCIÓN

El presente artículo se enmarca en el campo disciplinario general de los estudios sobre reforma del sector público, con particular énfasis en la efectividad gubernamental y la medición del desempeño de la gestión pública.

Dos factores contextuales justifican la importancia de la evaluación del desempeño en los Estados modernos. En primer lugar, la creciente preocupación de las administraciones públicas en la eficacia de la acción gubernamental, en la legitimidad por rendimientos y en la orientación a resultados. Resulta innegable que la viabilidad y permanencia de los gobiernos depende, cada vez más, de su capacidad para entregar resultados de valor con el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

En segundo lugar, la debilidad de los sistemas de evaluación del desempeño en México y la escasa valoración de los impactos de los programas anticorrupción hacen suponer que, aunque ha habido avances relevantes en la adopción de métodos y prácticas derivados de la nueva ortodoxia administrativa internacional, existe aún una gran dispersión de esfuerzos y recursos en los gobiernos que afectan, de manera importante, la consecución de objetivos de política pública.

En ese sentido, el presente artículo persigue los siguientes objetivos:

- Establecer la necesidad de avanzar hacia un sistema de medición del desempeño del sector público en México, a fin de fortalecer la disponibilidad de sistemas de información, el nivel de desarrollo de los sistemas de indicadores y el grado de vinculación de la medición de resultados con la toma de decisiones públicas.
- Argumentar la insuficiencia de los índices y encuestas sobre corrupción como instrumentos efectivos para incidir en el fenómeno. Es necesario transitar hacia políticas públicas basadas en evidencia y modelos de evaluación que permitan conocer el impacto verificable de esas políticas y acreditar éxitos o fracasos.
- Discutir la forma en que se producen y se valoran los resultados de una política pública específica —la política de combate a la corrupción en México—, con el fin de impulsar un modelo de evaluación, basado en indicadores, del desempeño de la gestión. Este análisis permitirá calcular el tamaño de las inefficiencias y el desperdicio de recursos derivados de una deficiente gestión del desempeño en las políticas anticorrupción, así como incrementar el realismo sobre lo que los gerentes públicos pueden hacer y qué resultados deben esperarse.



¿Cómo contribuye la gestión del desempeño a incrementar la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos para combatir la corrupción? ¿En qué condiciones puede ser exitosa la evaluación del desempeño, en el sentido de producir resultados de valor para la sociedad y mejorar la eficiencia y economía de las políticas anticorrupción? ¿Cómo vincular de forma efectiva los medios con las metas y desarrollar sistemas de indicadores de desempeño útiles, especialmente en políticas que se resisten a la evaluación de resultados, como es el caso de los programas de combate a la corrupción? son preguntas relevantes que se abordarán en las siguientes secciones.

La evaluación del desempeño ¿opción o necesidad?

Durante los últimos 20 años, los gobiernos en el mundo han presenciado el conjunto de transformaciones sociales, económicas y administrativas probablemente más turbulento de la historia. El desarrollo de las tecnologías de comunicación e información, la internacionalización de los mercados financieros, y la explosión de una pléyade de grupos de presión y organizaciones de la sociedad civil, son solo algunos ejemplos de esta convulsionada atmósfera.

Estos elementos ejercen una poderosa presión sobre los aparatos gubernamentales. Entre otros efectos, la estructura y naturaleza de las administraciones públicas se ha visto sacudida por la emergencia de nuevas formas de gobernanza. Cada vez más, se exige a las maquinarias burocráticas tradicionales mejorar la calidad y la eficacia en la entrega de servicios públicos. Nuevos problemas demandan de los gobiernos imaginación y creatividad para descubrir nuevas soluciones, rediseñar tareas y adoptar nuevas responsabilidades.

Como en muchos otros campos, América Latina está llegando tarde a la implantación de mejores prácticas en materia de reforma administrativa

Como en muchos otros campos, América Latina está llegando tarde a la implantación de mejores prácticas en materia de reforma administrativa. De manera gradual (y en algunos casos incipiente), los países en la región están incorporando mecanismos para hacer más eficiente y efectiva la gestión pública, para incrementar la calidad de sus servicios públicos y para alcanzar una administración orientada a los ciudadanos.¹

Uno de los campos de gerencia pública con grados de implantación más desiguales en Latinoamérica es la gestión del desempeño, o gestión por resultados. Para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, en las administraciones públicas contemporáneas “la gestión del desempeño llegó para quedarse”.² Constituye una pieza clave para fortalecer el estado, así como para aumentar la confianza del público en sus gobiernos e instituciones.

¿Qué entendemos por gestión del desempeño? En opinión de esta organización internacional, las sociedades de hoy son demasiado complejas para ser manejadas solamente por reglas relativas a los insumos y a los procesos. Para evitar que las organizaciones del sector público pierdan de vista su razón de ser, es necesario medir el impacto de su actividad desde la perspectiva de la sociedad. Ya no basta con medir qué tan ocupado ha estado el gobierno, sino qué ha logrado y con qué recursos.³

La orientación hacia el desempeño implica el desarrollo de sistemas de medición, la realización de evaluaciones de impacto robustas, y al menos cierta autonomía de las agencias y oficinas gubernamentales, todo lo cual, siguiendo la nueva ortodoxia gubernamental, mejorará

la calidad en la toma de decisiones y la solidez de las políticas públicas. La mayor parte de los países de la OCDE han introducido modelos de gestión basada en el desempeño, y 72% de ellos incluyen información no financiera de desempeño en su documentación presupuestal.⁴

En contraste, en América Latina es frecuente encontrar sistemas de medición débiles, con indicadores irrelevantes, ambiguos y no cuantificables. La mayor parte de la información sobre resultados carece de verificación independiente, y muchas veces esa información no es utilizada por los actores relevantes.

Una debilidad particular de estos enfoques en México y otros países en la región es la ausencia de un “sistema de consecuencias” ligado a los resultados de la medición del desempeño. Un sistema de consecuencias implica utilizar la información proveniente de la medición para recompensar las buenas prácticas y sancionar esfuerzos pobres. Un buen instrumento es la presupuestación por desempeño, es decir la vinculación de asignaciones financieras con logros, o contratos de desempeño específicos.

La utilización práctica de la información sobre resultados se está convirtiendo un elemento central de las democracias modernas, en la medida en que impulsa la rendición de cuentas (*accountability*) individual, grupal y organizacional en un estado más orientado al cliente. La responsividad (*responsiveness*) de los gobiernos solo puede evaluarse por la solidez de sus sistemas de consecuencias. Puede decirse que el talón de Aquiles de las mediciones del desempeño en América Latina es su potencial para retroalimentar la acción pública, es decir, la limitada utilización de la información para fortalecer la toma de decisiones o modificar el curso de las políticas hacia la consecución de objetivos más racionales.

Riesgos de la evaluación del desempeño

Es destacable que la medición del desempeño es una tarea difícil. A diferencia de las compañías privadas, el sector público existe para mejorar la vida de las personas en formas que no pueden ser fácilmente calculadas en unidades monetarias.⁵

Por otra parte, el desempeño no es todo lo que a los gobiernos debe importar. Otros valores como la equidad, la inclusión, la justicia y la representación requieren atención permanente. Pero la fortaleza institucional y la capacidad para alcanzar los objetivos de política dependen cada vez más de la utilización inteligente y decidida de esquemas de evaluación de resultados.

Ahora bien, es necesario alertar sobre la tendencia a sobreestimar el potencial de los enfoques de desempeño y a subestimar sus límites y sus riesgos.⁶ En primer lugar, la medición puede implicar incentivos perversos para los individuos y las organizaciones, al vincular recompensas y castigos a los resultados del sistema. Olson, Humphrey y Guthrie llaman a este comportamiento “trampa evaluatoria”, es decir, la desviación de las metas de valor social para concentrarse en el cumplimiento de reportes e indicadores de desempeño.⁷ Según Schacter, cuando las personas en las organizaciones guían su comportamiento por los estándares con los que se mide su desempeño, pueden ignorar objetivos centrales que han quedado fuera del sistema de evaluación.⁸ Por otra parte, existe la tentación de incluir en la medición solamente aquello sobre lo que se tiene control o las cosas que pueden acreditar resultados visibles.

Otros riesgos de la medición del desempeño se relacionan con la resistencia burocrática a la evaluación (vinculada con la cantidad excesiva de reportes que tienen que elaborarse) y los altos costos en tiempo y recursos que representa la industria de los indicadores. Por último, la administración por resultados implica autonomía de gestión, pero demasiada flexibilidad puede conducir al abuso o a una mala gestión individual o colectiva.

Un enfoque como el de políticas públicas basadas en evidencia (*Evidence-based Policy*) puede ser muy útil para fortalecer la capacidad de aprender, innovar y disseminar conocimiento en el sector público, así como para implementar satisfactoriamente las nuevas herramientas de evaluación de la gestión pública.

Una salida probable a los riesgos que implica la adopción de la gestión por resultados y la medición del desempeño (desviación de recursos y energías, incentivos perversos, altos costos, etc.) es contar con una base más sólida de información empírica para hacer afirmaciones de éxitos y fracasos en contextos específicos, como se afirmará en la siguiente sección al analizar el caso de las políticas anticorrupción. Un enfoque como el de políticas públicas basadas en evidencia (*Evidence-based Policy*) puede ser muy útil para fortalecer la capacidad de aprender, innovar y disseminar conocimiento en el sector público, así como para implementar satisfactoriamente las nuevas herramientas de evaluación de la gestión pública.

Es innegable que los países de América Latina requieren avanzar hacia la acreditación de resultados concretos de valor para sus sociedades, lo que depende de la capacidad de los gobiernos para adoptar esquemas de medición del desempeño y la productividad.

No obstante, el éxito de la adopción de sistemas de gestión por resultados y medición del desempeño es dependiente del contexto. La importación irreflexiva de mejores prácticas puede traer más problemas que beneficios a los aparatos públicos. Los instrumentos y sistemas de indicadores no son varitas mágicas, ni constituyen métodos intrínsecamente superio-

res. Por el contrario, requieren de un proceso de adaptación incremental, reflexión y ajuste para ofrecer resultados de verdadero valor a la sociedad. Las herramientas deben ser calibradas a las circunstancias nacionales. En este sentido, los gobiernos en América Latina deben entender las fortalezas y debilidades estructurales de sus sistemas y construir sobre ellas.⁹

Evaluando los resultados de la cruzada anticorrupción

Una vez establecida la necesidad de avanzar hacia la medición del desempeño y la administración por resultados, se analizará el tema de las políticas en contra de la corrupción.

No todas las políticas pueden sujetarse a sistemas similares de evaluación de resultados con base en indicadores técnicos. La política de combate a la corrupción es una de las áreas que más se resiste a la medición efectiva del desempeño. Es muy difícil conocer el impacto de las políticas gubernamentales sobre los niveles reales de corrupción, así como hacer responsables a individuos o grupos por una mala gestión. Por ello, en esta sección se argumentará que la estimación correcta del desempeño dependerá de la creación de marcos evaluativos,¹⁰ que combinén indicadores primarios y secundarios con una valoración creativa e integral de la evolución del sistema administrativo en términos de transparencia, integridad y rendición de cuentas.

Luego de más de diez años de reformas, el movimiento anticorrupción en el mundo no parece acreditar resultados tangibles. En muchos países comienzan a surgir sentimientos de frustración, cinismo y

decepción. La percepción sobre la intensidad de la corrupción no sólo parece haberse entrampado, sino que en muchos lugares se observa un empeoramiento. Adicionalmente, el beneficio de luchar contra la corrupción no ha podido ser correctamente juzgado en relación con los costos de los programas.

¿Quiere decir esto que las reformas puestas en marcha

globalmente en los últimos años han fracasado?

Las respuestas a esta pregunta por parte de los actores sociales y gubernamentales se han caracterizado por la ambigüedad y por una visión incompleta del fenómeno de la corrupción.

La corrupción tiene múltiples causas y dimensiones. Ahí donde el nepotismo ha disminuido, el tráfico de influencias puede haber empeorado. Ahí donde la corrupción política ha sido controlada, el soborno puede haberse generalizado. Y ahí donde el fraude se ha reducido, la captura del estado puede ser una preocupante realidad. Hacer un juicio general certero de la intensidad de la corrupción en un momento determinado implica, por consiguiente, un conocimiento de la evolución de sus múltiples componentes o partes constitutivas.

Por ello, decir que la corrupción aumenta o disminuye en períodos relativamente breves es fundamentalmente una afirmación simplista, restringida habitualmente a la percepción de

públicos particulares capturada mediante encuestas. Así como no hay evidencia de un éxito rotundo de las políticas anticorrupción, tampoco hay evidencia de que han fracasado.

Para decir que hoy existe más o menos corrupción que en el pasado, sería indispensable contar con una métrica que permitiera cuantificar la “cantidad de corrupción” observada. Pero esa métrica no se funda en una idea común del fenómeno bajo estudio. ¿Qué queremos decir cuando afirmamos que cierto régimen es más corrupto que otro? ¿Queremos decir que el número de actos de corrupción se incrementó durante ese periodo? ¿Que el número de personas involucradas en la corrupción aumentó? ¿Que la corrupción ha alcanzado las altas esferas del poder? ¿Que los costos económicos y sociales de la corrupción se han incrementado? ¿Que la sociedad es en general más tolerante a la corrupción? ¿Quizás una combinación de todas las anteriores?¹¹

Las encuestas existentes se centran fundamentalmente en el número de sobornos y en la cantidad de dinero promedio que se paga para “facilitar” un trámite o servicio público. También existen los índices o *rankings* de corrupción, como el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de la organización Transparencia Internacional, que basado en una noción general y ambigua, ordena países o regiones en función de la gravedad percibida de la corrupción en un periodo determinado. Los resultados para México de estos ejercicios no son nada alentadores, a pesar de la histórica transición democrática, de la publicación de una ley de transparencia y de un conjunto de acciones que, en conjunto, representan un esfuerzo sin precedentes en la historia del país.

Como ha sido ampliamente documentado en la literatura sobre el tema, el vínculo entre las percepciones y los niveles reales de corrupción es altamente problemático.¹² Un país no es más corrupto un día después del descubrimiento masivo de un escándalo de corrupción respecto al día anterior, aunque las percepciones registren cambios significativos a partir de la intensa cobertura en medios de comunicación de esas historias. Johnston y Kpundeh afirman que la lucha anticorrupción puede incluso generar efectos irónicos: cambios superficiales pueden mejorar la percepción sin atacar los problemas estructurales, mientras que reformas serias y bien fundamentadas —que conduzcan a nuevas revelaciones, juicios y condenas— pueden impulsar la percepción de que el problema de la corrupción está empeorando.¹³

Por consiguiente, el IPC puede ser un indicador engañoso, que no da cuenta de los verdaderos avances de una sociedad, que no permite obtener áreas de oportunidad para la mejora del desempeño, y que se basa irremediablemente en percepciones subjetivas difíciles de modificar en el corto plazo.

Otros factores explican las percepciones negativas respecto a la corrupción. En primer lugar, muy probablemente el juicio público sobre el nivel de corrupción en el país se refiere más a la corrupción política que al pequeño soborno administrativo de todos los días. En el imaginario social, los políticos son cada vez más corruptos, sin importar si la sociedad paga más o menos sobornos al servidor público de ventanilla. La corrupción se ve como endémica a la actividad política.

En segundo lugar, hablar de un aumento en la corrupción es hablar al mismo tiempo de todos los problemas de la sociedad. Si la economía anda mal, si el sistema educativo no funciona, si los servicios públicos no son de calidad, seguramente se debe a la omnipresencia de la corrupción, comprobada o no. Existe entre muchos encuestados una predisposición negativa hacia el gobierno, que impide reflejar la corrupción real de una manera confiable. Cuando se manifiestan quejas relacionadas con la corrupción, normalmente se expresa una desconfianza general hacia el Estado y los servidores públicos, más que una valoración pragmática del nivel actual de la corrupción, basada en experiencias personales.¹⁴

Preguntas generales como “¿es el gobierno más o menos corrupto que en el pasado?” invitan a los respondientes a pensar no sólo en su experiencia reciente, sino a evocar preconcepciones amplias de los políticos y la administración y estereotipos burocráticos *a priori*.¹⁵

En tercer lugar, la percepción negativa se ve alimentada por las permanentes acusaciones mutuas de los políticos —que al final resultan en la imagen de que todos los políticos son corruptos—, y por el fenómeno llamado “caja de resonancia”, el cual se produce cuando las personas simplemente repiten “lo que todo el mundo sabe”.¹⁶

Así, las percepciones negativas se vinculan más a la insatisfacción pública con el estado actual de las cosas, a la naturaleza de la transición política, y a la criminalización de la política como actividad pública, que a un crecimiento factual de alguna de las múltiples manifestaciones de la corrupción. La realidad y las percepciones siguen lógicas distintas que pueden o no coincidir.

¿Qué conclusión derivamos de todo esto? Aun cuando las percepciones pueden contribuir a moldear la realidad, en el caso de la medición de la corrupción la realidad puede ubicarse muy lejos de los sentimientos públicos en torno a ella. Los índices de percepción, a lo sumo, reflejan cambios en el mediano y largo plazos, pero son incapaces de reflejar la realidad específica e inmediata del combate a la corrupción.

Muchos países han perdido valiosas energías tratando de mejorar la percepción sobre un tema que tiene raíces profundas, que se incrusta en sistemas caracterizados por la falta de gobernabilidad, de cultura ciudadana, de respeto a la ley. La corrupción es normalmente la punta del iceberg, la expresión de un descontento social profundo más que el reflejo de una realidad concreta.

En particular, mejorar en el IPC es una tarea con pocas probabilidades de éxito. La propia metodología del índice impide cambios sustantivos de un año a otro en la calificación de los países, al combinar los resultados obtenidos en un ejercicio específico con los resultados de los dos años precedentes, lo que hace muy estable la calificación.

Existe entre muchos encuestados una predisposición negativa hacia el gobierno, que impide reflejar la corrupción real de una manera confiable.

Aun cuando fuera posible mejorar la calificación con base en el esfuerzo de los evaluados, esa mejora no representaría ningún valor en relación al desarrollo de políticas e instituciones diseñadas para combatir la corrupción. En otras palabras, el lugar de un país en el IPC no puede mejorarse con el sólo esfuerzo gubernamental, pero tampoco es estrictamente relevante desde un punto de vista de gestión de resultados. De nada sirve mejorar las percepciones de un año a otro, si las raíces de la corrupción no se combaten, si no se avanza en otros frentes de la reforma institucional, como el fortalecimiento del estado de derecho o la creación de una cultura ciudadana de transparencia.

Un área de oportunidad central es consolidar un esfuerzo serio y consistente de evaluación de los resultados de las reformas, desarrollando un sistema robusto de indicadores de éxito y fracaso.

Un área de oportunidad central es consolidar un esfuerzo serio y consistente de evaluación de los resultados de las reformas, desarrollando un sistema robusto de indicadores de éxito y fracaso.

En la actualidad latinoamericana, es necesario avanzar hacia una segunda generación de reformas anticorrupción, centrada en la construcción de capacidades para ejercer un combate frontal al problema, que continuar con la costosa industria de las encuestas de percepción. Los esfuerzos deben concentrarse en la etapa crucial de la implementación, basada en la *expertise* técnica y el conocimiento detallado de la administración, más que en exhortos vacíos para reconocer o dimensionar el problema.¹⁷

El siguiente paso lógico del movimiento anticorrupción es superar la etapa de concientización, pues ésta simplemente ha creado una atmósfera de cinismo que hace más difícil combatir la corrupción, al contribuir a que la gente pierda la confianza en sus líderes.¹⁸

Esta segunda ola de reformas, que se observa ya en algunos países europeos, debe significar una transición de la creación de agenda (*agenda setting*) a la construcción de capacidades, de la copia de mejores prácticas a la adaptación de soluciones, de la homogeneidad a la heterogeneidad.¹⁹

Las campañas de concientización en el mundo están perdiendo ímpetu, en parte por sus consecuencias negativas y no esperadas, y en parte debido a la decepción y el aburrimiento natural de un ciclo que se ha juzgado cumplido. Ahora es necesario emigrar a modelos más contundentes, fincados en realidades nacionales concretas y capaces de crear información relevante para las políticas públicas.

Mejorando el combate a la corrupción: un enfoque de gestión del desempeño

Como ya se mencionó, a diferencia de otras políticas públicas, el combate a la corrupción presenta enormes dificultades de medición. El modelo racional puro de evaluación de estos pro-

gramas implicaría construir una relación entre el nivel verdadero de corrupción y las políticas públicas, es decir, conocer cuánto disminuye el fenómeno como producto de la puesta en marcha de una política anticorrupción.

Sin embargo, la construcción de ese modelo requeriría una escala, un sistema de medición estable, homogéneo y consistente en el tiempo, que permitiera establecer inequívocamente un punto de partida (*baseline*) y un punto deseable de llegada. En la realidad, es imposible contar con una serie de reglas y parámetros de ese estilo, debido a la naturaleza clandestina de la corrupción y su resistencia a la medición certera. Todos los que incurren en actividades ilegales o corruptas tienen un fuerte incentivo para esconder su conducta.

Aun cuando fuera posible contar con ese sistema estable y consistente de medición, sería prácticamente imposible aislar el efecto específico de las políticas públicas sobre el fenómeno observado, y conocer si esa incidencia se debe a los programas puestos en marcha. ¿Cómo saber que las alteraciones en los niveles de corrupción se deben a las políticas establecidas y no a otros factores exógenos?

Por ello sería conveniente contar con sistemas de indicadores más realistas, dirigidos a aspectos de la gobernanza relacionados con el combate a la corrupción, sin pretender medirla directamente. Desde el enfoque del Banco Mundial, el combate a la corrupción no tiene sentido en sí mismo si no se vincula a políticas de mayor alcance orientadas al desarrollo de la gobernabilidad en los países. La corrupción es un problema complejo que se vincula a fenómenos profundos como el respecto a la legalidad, la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas y la apertura de los sistemas administrativos frente a la crítica ciudadana.

Desde el enfoque del Banco Mundial, el combate a la corrupción no tiene sentido en sí mismo si no se vincula a políticas de mayor alcance orientadas al desarrollo de la gobernabilidad en los países.

Por ello, para los gobiernos, medir la “infraestructura ética” de su país puede ser más fácil y más útil que empeñarse en mejorar las percepciones sobre corrupción. Los índices internacionales deben evolucionar hacia ejercicios de evaluación de políticas que permitan juzgar su valor desde diferentes ángulos: el ahorro económico, la satisfacción ciudadana, su potencial para construir ciudadanía, su capacidad para agilizar trámites y servicios y para evitar los riesgos de corrupción. Los *rankings* ya cumplieron su función en la mayor parte de los países del mundo —contribuyeron a elevar el tema a las agendas gubernamentales—, pero ya no nos dicen nada nuevo, y contribuyen, año con año a desviar la atención de problemas concretos y a proveer insumos para el escándalo mediático y la estigmatización.

El combate a la corrupción debe dejar de centrar su atención en las percepciones y fortalecer el pensamiento sobre el desempeño de la administración pública. Traer de vuelta la refle-

**El combate a la corrupción
debe dejar de centrar su aten-
ción en las percepciones y for-
talecer el pensamiento sobre
el desempeño de la adminis-
tración pública.**

xión sobre la eficacia y efectividad de las políticas, evaluadas por medio de indicadores relevantes de distinta naturaleza.

Para la OCDE, medir la infraestructura ética implica evaluar las instituciones, sistemas y mecanismos para promover la ética y contrarrestar la corrupción, así como evaluar las áreas de riesgo, la existencia y efectividad de instrumentos de política específicos, la interacción de programas complejos y los elementos de la cultura organizacional.²⁰

Para introducir un enfoque de gestión del desempeño, de acuerdo a las líneas discutidas en la primera parte de este artículo, es necesario aplicar “marcos evaluativos” en las políticas anticorrupción, enfocados en los siguientes elementos:

Existencia formal de medidas. ¿Existen instrumentos de política para la integridad (previsiones legales, códigos de conducta, instituciones)?

Viabilidad. ¿Los instrumentos de política para la integridad son capaces de funcionar?

Efectividad. ¿Los instrumentos de política de integridad alcanzaron sus objetivos iniciales específicos?

Relevancia. ¿Los instrumentos de política han contribuido a satisfacer las expectativas de los actores significativamente o a cambiar su comportamiento cotidiano?

Coherencia. ¿Las diferentes acciones interactúan coherentemente y se refuerzan mutuamente, apoyando las metas generales de la política de integridad? ²¹

De fundamental importancia será fortalecer los sistemas de evaluación con indicadores sólidos que produzcan información útil. Por supuesto, la construcción de sistemas de indicadores no es una tarea sencilla. La recolección de datos significativos es costosa y compleja. Es mucho más fácil medir el número de talleres impartidos sobre un código de conducta, que medir si los servidores públicos son capaces de identificar dilemas éticos y resolverlos de acuerdo con los estándares y valores del código.²²

No obstante, es indispensable regenerar los programas anticorrupción mediante la adopción de indicadores sensatos y realistas, que permitan el escrutinio administrativo, la conciencia pública y la rendición de cuentas efectiva, basada en información confiable sobre el avance de las políticas, la aplicación de las normas y la implementación de estándares.

Ejemplos de este tipo de indicadores “duros” que contribuirían a mejorar la eficacia y transparencia de las políticas anticorrupción son:²³

- La lentitud burocrática (número de trámites y tiempos de espera)
- Precios pagados por la mercancía básica para brindar un servicio público

- Tiempo y costos requeridos para obtener informaciones de diversa índole.
- Cantidad, calidad y tipo de uso de las solicitudes de información a partir de las legislaciones nacionales sobre transparencia.
- Porcentaje de trámites y servicios que pueden realizarse a través de medios electrónicos.
- Número y probabilidad de inspecciones y auditorías realizadas.
- Prontitud y efectividad con que se pagan facturas a proveedores.
- Grado de autonomía de un servidor público.
- Número de organizaciones sociales involucradas en la vigilancia, control y evaluación de las organizaciones y políticas públicas.

Un enfoque en indicadores de gobernanza como el que se propone permitiría “desmenuzar” el problema de la corrupción en proyectos específicos, con objetivos realistas y con criterios de evaluación de éxitos y fracasos. El ejército enemigo no es invencible, si se combate soldado por soldado. La corrupción no puede abatirse con golpes mediáticos o con pronunciamientos políticos grandilocuentes, sino con la introducción de incentivos que motiven cambios conductuales en la interacción cotidiana de las personas con los servicios públicos y privados. Ello requiere avanzar incrementalmente, detectar riesgos e incentivos a la corrupción, y poner en marcha mecanismos concretos y manejables para reducir esos riesgos.

Al mismo tiempo, este cambio de enfoque admitiría evolucionar hacia esquemas de evaluación del desempeño y de los resultados de la gestión pública, más que confundir a la opinión pública con indicadores que conducen al desánimo, al cinismo, o que son sólo pieza del intercambio político. La administración pública está obligada a construir estadísticas confiables, comparables en el tiempo y que se conviertan en insumos básicos para el perfeccionamiento de las políticas, mejorando al mismo tiempo la confianza social en sus gobiernos.

CONCLUSIÓN

Una de las claves de la reforma administrativa en el mundo contemporáneo es la gestión por resultados, es decir, la capacidad de vincular acciones y recursos (humanos, financieros, organizacionales) con metas concretas, mediante el uso de indicadores del desempeño.

Cada vez más es necesario informar, proveer insumos y aumentar la inteligencia en la toma de decisiones, particularmente en aquellas políticas donde es difícil generar estadísticas e instrumentos confiables para evaluar la intensidad de los problemas y la incidencia o efecto preciso de las intervenciones gubernamentales, como es el caso de los programas anticorrupción.

Un enfoque en indicadores de gobernanza como el que se propone permitiría “desmenuzar” el problema de la corrupción en proyectos específicos, con objetivos realistas y con criterios de evaluación de éxitos y fracasos.

Cualquier política pública basa su éxito y la fuerza de sus resultados en el conocimiento detallado y certero del problema que pretende atacar. En ese conocimiento se basa la reflexión y el encauzamiento subsiguiente de recursos para alcanzar metas específicas. Por ello es necesario avanzar en la construcción de la estructura informativa y analítica básica de los programas anticorrupción puestos en marcha en la región latinoamericana.

Es indispensable rebasar los enfoques de “concientización” de las políticas anticorrupción, para adoptar esquemas de implementación y evaluación de políticas públicas más racionales. La superación de los sentimientos de decepción y cinismo entre las sociedades y sus gobiernos depende de la capacidad de los países para avanzar hacia la consecución de políticas mejor informadas, y de sistemas de evaluación que permitan medir con mayor certeza el éxito o fracaso de los programas gubernamentales.

Los índices de percepción sobre corrupción, aunque útiles para ofrecer una fotografía del pulso social y señalar áreas de oportunidad, han cumplido ya su misión de concientizadores y amplificadores de la atención pública. Un sobreénfasis en los índices puede producir consecuencias negativas en términos de focalización y combate efectivo del problema. El siguiente paso para las agencias y oficinas anticorrupción es prestar mayor atención al desempeño y a la eficacia de la administración, a la implementación de estándares y a la generación de estadísticas relevantes para la toma de decisiones.

Dicho de otra forma, hoy más que nunca se requiere de políticas anticorrupción basadas en evidencia, que incidan sobre diferentes aspectos de la gobernanza, los cuales, si son correctamente medidos, generarán información útil para verificar la calidad de nuestros programas, y permitirán la acreditación de resultados o la responsabilización por una mala gestión.

Esta orientación hacia el desempeño es de toral importancia si se pretende dotar de mayor efectividad a los programas de control, transparencia y rendición de cuentas. Sociedad y gobierno podrán entender con mayor profundidad el alcance real de los esfuerzos, así como calcular los beneficios esperados a partir de una estimación de costos. Todo ello incrementará el realismo sobre los resultados que pueden esperarse en el corto y mediano plazo, disminuyendo la vulnerabilidad de las herramientas.

Ahora bien, es deseable estar plenamente conscientes de que la corrupción es normalmente un síntoma de problemas sistémicos. Un cambio cualitativo sólido es siempre de un proyecto de largo plazo. La corrupción se enraiza en un entorno cultural tolerante y con un estado de derecho débil, temas que tienen que mejorarse para poder observar cambios sustentables.

Es necesario redefinir constantemente el problema y las herramientas. No aspirar a la utopía de acabar con la corrupción, sino a combatirla desde las propias trincheras y lograr objetivos concretos que mejoren paulatinamente la relación entre gobierno y sociedad.

REFERENCIAS

Javier González
Gómez

Diretor General Adjunto de Innovación y Buen Gobierno. Secretaría de la Función Pública. México. La primera versión de este documento de trabajo se presentó durante la 3^a Conferencia Internacional Regional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Julio de 2006, Monterrey, México.

- ¹ No obstante, la celeridad de la reforma no es, en si misma, un problema. La adopción tardía de prácticas y mecanismos desarrollados en otros países tiene la ventaja de recuperar la experiencia externa, evitar errores y detectar a priori posibles defectos de diseño o dificultades de implantación.
- ² OCDE, *Modernising Government. The Way Forward*, Public Governance Committee, 2005, p. 205.
- ³ Mark Schacter, *Means, Ends, Indicators: Performance Measurement in the Public Sector*. Institute on Governance. Canada, Policy brief April 1999. El gobierno canadiense, un líder en este campo, ha implementado desde hace una década un "modelo de rendición de cuentas por resultados" para medir el "impacto real de las actividades del gobierno sobre la sociedad, y para motivar a los servidores públicos a mirar los programas a través de los ojos de los ciudadanos" (loc. cit).
- ⁴ OECD, *Modernising... op. cit. p. 11.*
- ⁵ Schacter, 1999, art. cit., p.1.
- ⁶ OECD, *Modernising... op cit. p. 205.*
- ⁷ Olov Olson, Christopher Humphrey, James Guthrie, "Caught in an evaluatory trap: a dilemma for public services under NPFM", *European Accounting Review*, 2001.
- ⁸ Schacter, p. 3. El mismo autor refiere a James Heckman, Carolyn Heinrich y Jeffrey Smith: "la instalación de metas específicas puede enfocar el esfuerzo pero puede también forzar a los burócratas a ir en la dirección equivocada" ("Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies", *American Economics Association Papers and Proceedings*, 1997). Vincent Wright ilustra una de las paradojas de la reforma administrativa con el ejemplo de un hospital: si el desempeño de la institución se juzgara sobre la base del número de camas ocupadas por mes (*rapid turnover of beds*), el resultado sería que muchos pacientes serían enviados a casa antes de tiempo, "un ejemplo del tipo de sobre-enfasis en la eficiencia que puede entrampar objetivos de salud más amplios" (Schacter, loc. cit.).
- ⁹ OCDE, 2005, *Modernising... op cit. p. 206.*
- ¹⁰ "Assesment Frameworks". OCDE (2005). *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, Public Governance Committee.
- ¹¹ Michael Johnston y Sahr Kpundeh (2002), *The Measurement Problem: A Focus on Governance*, Working Paper, January, p. 2.
- ¹² Ivan Krastev, (2004), *Sifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption*. CEU Press.
- ¹³ Johnston y Kpundeh, art. cit., p. 2.
- ¹⁴ Para una interesante discusión sobre los problemas metodológicos de las encuestas de percepción, ver Steven Van de Walle (2004), *Decontaminating Subjective Corruption Indicators*, Working Paper, Instituut voor de Overheid, p.13.
- ¹⁵ Loc. cit.
- ¹⁶ Johnston, 2005, art. cit., p. 361.
- ¹⁷ De acuerdo con Moisés Naim: "Recomendarles a los países que se zafen de las cadenas de la corrupción —como hacen a menudo inversionistas extranjeros, políticos, directivos de instituciones multilaterales o conocidos artulistas— los hacen lucir honestos, mora-

listas y visionarios. Lástima que con consejos como éhos es muy poco lo que se puede hacer" (La guerra contra la corrupción perjudica al mundo, Tribuna, El País, 03-03-2005).

¹⁸ Bryane Michael, "The rapid rise of the anticorruption industry", *Local Governance Brief*, Spring 2004, p. 21.

¹⁹ Ibidem, p. 24.

²⁰ OCDE (2005), *Public Sector Integrity...*, op. cit, p. 11.

²¹ Ibidem, pág. 14.

²² Loc. cit.

²³ Johnston, 2005, art.cit. p. 371.

BIBLIOGRAFÍA

Berman, Evan (2002) "How useful is Performance Measurement", *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, Issue 4, Sage Publications, Oaks, California.

Del Castillo, Arturo (2003) Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación.

Galtung Fredrik & Charles Sampford (eds) (2005) *Measuring Corruption*, Ashgate (UK).

Johnston, Michael & Sahr Kpundeh (2002) *The Measurement Problem: A Focus on Governance*, Working Paper, January.

Johnston, Michael (2005) "Es posible medir la corrupción, ¿pero es posible medir la reforma?", Revista Mexicana de Sociología 67, núm. 2 (abril-junio), pp. 321-356.

Krastev, Ivan (2004) *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption*. CEU Press.

Mayne, John & Zapico-Goñi, Eduardo (eds.) (2000) Seguimiento de los resultados de la Gestión en el sector público, Madrid, Instituto de estudios Fiscales.

Michael, Bryane, "The rapid rise of the anticorruption industry", *Local Governance Brief*, Spring 2004, pp. 17-25.

Naim, Moisés, La guerra contra la corrupción perjudica al mundo, Tribuna, El País, 03-03-2005.

OCDE (2005) *Public Sector Integrity. A Framework for Assessment*, Public Governance Committee.

OCDE (2005) *Modernising Government. The Way Forward*, Public Governance Committee.

Olson, Olov, Christopher Humphrey & James Guthrie (2001) "Caught in an evaluatory trap: a dilemma for public services under NPFM", European Accounting Review.

Rouban Luc (1995) "La réforme de l'appareil d'Etat en Europe", *La Transformation de l'Etat en Europe*, Poitiers, 28-30 september, paper.

Schick, A. (2003) "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", *OECD Journal Budgeting*, Vol 3, No. 2, OECD, Paris.

Van de Walle, Steven (2004) *Decontaminating Subjective Corruption Indicators*, Working Paper, Instituut voor de Overheid.

Van de Walle, Steven (2004) *Perceptions of Administrative performance: the Key to Trust in Government*, Phd Thesis, KU Leuven.

Wright, Vincent (1995) *Industrial and Banking Privatization in Western Europe: Some Public Policy Paradoxes*, Italy, The Robert Schuman Centre at the European University Institute.

Wright, Vincent (1998) "Las paradojas de la Reforma Administrativa en Europa Occidental", *Foro Internacional*, XXXVIII(1998), num. 152-153, pp. 395-408.