



Revista Opera

ISSN: 1657-8651

opera@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Colombia

González-Espinosa, Ana Carolina; Boehm, Frédéric

Medir la corrupción: de la generación de conciencia a los peligros de la mala interpretación

Revista Opera, núm. 11, 2011, pp. 259-277

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67529095014>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# MEDIR LA CORRUPCIÓN: DE LA GENERACIÓN DE CONCIENCIA A LOS PELIGROS DE LA MALA INTERPRETACIÓN

ANA CAROLINA GONZÁLEZ-ESPINOSA<sup>1</sup>  
FRÉDÉRIC BOEHM<sup>2</sup>

*“Aspects of the economic system which are difficult to measure tend to be neglected”.*

Ronald Coase (1974), Premio Nobel de Economía 1991

## INTRODUCCIÓN

La pregunta por las diferencias en los niveles de desarrollo y riqueza de los países atraviesa la reflexión económica desde Adam Smith. El Premio Nobel de Economía ROBERT E. LUCAS (1988, p. 5) considera que “Las consecuencias para el bienestar humano asociadas a temas tales como estos [el desarrollo] son

sencillamente asombrosas: una vez que uno empieza a pensar sobre ellas, es difícil pensar en otra cosa”. En efecto, ¿cómo explicar las diferencias observadas? ¿Cuáles son los determinantes del desarrollo?

Tanto en la academia como en la práctica de la cooperación internacional se observa actualmente un consenso amplio en cuanto al rol clave que juegan las instituciones formales e informales, las “reglas de juego” que gobiernan el comportamiento humano y su interacción social, política y económica<sup>3</sup>. Sin embargo, ¿cómo explicar las diferencias en estas instituciones alrededor del mundo? ¿Por qué perduran instituciones lesivas al desarro-

<sup>1</sup> Docente-Investigadora, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. ana.gonzalez@uexternado.edu.co

<sup>2</sup> Investigador independiente. Frederic.boehm@yahoo.fr

<sup>3</sup> En la economía, un pionero importante de esta visión es sin duda DOUGLAS C. NORTH (1991, 2005), Premio Nobel de Economía, 1991. Autores recientes que enfatizan el rol de las instituciones en el proceso del desarrollo son, por ejemplo, ACEMOGLU y ROBINSON (2006), BOWLES (2004), GREIF (2006) y RODRIK (2007). RODRIK, SUBRAMANIAN y TREBBI (2004) demuestran que las instituciones, como variable explicativa del crecimiento, son más importantes que todas las demás explicaciones posibles. Si bien existen diferentes escuelas de pensamiento institucional en la economía (ver, por ejemplo, PARADA, 2003) o en la ciencia política, todas concuerdan en el rol fundamental que otorgan a las instituciones para explicar el comportamiento humano y la sociedad. Se trata del marco de incentivos en medio del cual interactúan los individuos. Dentro de las organizaciones internacionales, el Banco Mundial (1998) fue pionero en esta aproximación con su publicación *Institutions matter*, la cual contiene básicamente una autocrítica al Consenso de Washington aplicado a Latinoamérica.

llo en algunos países? Las reglas de juego de nuestras sociedades no caen del cielo. Algunas, como las leyes, normas jurídicas, regulaciones o contratos son el producto de decisiones individuales o el resultado de un proceso de acción colectiva. Otras, como las costumbres y las normas informales que rigen nuestro comportamiento, surgen en un proceso evolutivo de forma incremental e inconsciente (ver, por ejemplo, BOWLES, 2004).

Sin embargo, como lo señala RONALD COASE en la cita inicial, es importante tener por lo menos una idea sobre el alcance cuantitativo de un fenómeno; no solamente porque un problema sin cifras tiende a ser ignorado, sino porque los datos nos ayudan a entenderlo mejor, comprender sus causas y efectos, y determinar su evolución en el tiempo: ¿estamos

mejorando o empeorando? Pero, ¿cómo medir instituciones formales e informales?<sup>4</sup>

El (re)descubrimiento de la importancia de las instituciones por parte de la academia se reflejó en el ámbito político internacional en la noción de gobernabilidad<sup>5</sup> y emerge en la década de los noventa con la caída del muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría, y en el contexto de un mundo cada vez más globalizado. En gran medida fomentado por la recientemente fundada ONG Transparencia Internacional en 1993 se empieza a hablar de la corrupción por fuera del mundo académico y la noción de gobernabilidad se empieza a asociar de manera importante con la transparencia y la lucha contra la corrupción. Un tema considerado como tabú entre los donantes<sup>6</sup> entra en los medios de comunicación, los debates internacionales, y

<sup>4</sup> Una excelente revisión de diferentes indicadores de instituciones, su medición y su impacto sobre el crecimiento económico se encuentra en AIXALA y FABRO (2007).

<sup>5</sup> Tanto el uso en inglés del concepto “governance”, como su traducción al español es confusa (ver, por ejemplo, la discusión sobre su uso en Colombia en varias contribuciones del Institute for Research and Debate on Governance, <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-236.html>). En inglés, su origen se asocia con el informe de CROZIER, HUNTINGTON y WANATUKI (1975). Sin embargo, el uso que se le da hoy en día es más amplio. En el presente artículo tomamos dos decisiones. Primero, utilizaremos “gobernabilidad” y no “gobernanza” para adoptar el mismo lenguaje del Banco Mundial, cuyos indicadores evaluamos. Algunos autores considerarían que esta nueva aproximación a los fenómenos públicos en el que junto con el Estado, otros actores como el sector privado y la sociedad civil entran a jugar un rol protagónico sería mejor abordada por el término gobernanza, que se diferenciaría de un modo de interacción más jerárquico al que estaría asociada la gobernabilidad. Esta reflexión es pertinente pero en aras de la claridad preferimos no usar varias acepciones en el mismo artículo. Segundo, evitaremos casarnos con una definición del término puesto que es nuestro objeto de estudio y no nuestro lente de análisis. Algunos, de hecho consideran que no queda claro ni siquiera si el concepto de *governance* agrega algo fundamentalmente nuevo a la reflexión en torno a las instituciones (ver BALLAND, MOENE y ROBINSON, 2011). Adicionalmente, en este artículo intentamos evidenciar cómo la dificultad de medir la gobernabilidad está asociada a la vaguedad en la definición misma del concepto.

<sup>6</sup> Se entiende por donante al país u organización multilateral que provee ayuda para el desarrollo de otro país (excluimos en el caso de nuestro artículo la ayuda humanitaria o militar). La complejidad del escenario mundial hace que podamos hablar hoy de actores no estatales como fundaciones, ong, entre otros, como donantes e incluso como receptores (en este artículo hacemos especial referencia a los que proveen ayuda a través de los gobiernos de los países en desarrollo) (CATHAL, 2002).

se convierte en uno de los temas más en boga de la política y cooperación internacional. Esta toma de conciencia se ve reflejada en convenciones internacionales<sup>7</sup> y medidas nacionales, como la creación de agencias anticorrupción alrededor del mundo. Es en este contexto que surgen los primeros indicadores de gobernabilidad e índices de medición de la corrupción, herramientas cuyo papel ha sido fundamental en la generación de una conciencia mundial en pro de la gobernabilidad.

Como lo explican CHRISTIANE ARNDT y CHARLES OMAN (2006), donantes, inversionistas y analistas, siguiendo la premisa de que aquello que no se puede medir no se puede manejar, ven la necesidad de contar con indicadores de gobernabilidad para desarrollar sus actividades. Uno de los pioneros de los índices de gobernabilidad de hecho nació en el sector privado. El PRS Group ofrece desde el año 1984 su International Country Risk Guide (ICRG) que incluye una medición del riesgo de corrupción. Efectivamente, luego de la lección de la crisis de la deuda de los ochenta, los inversionistas y bancos internacionales buscan la manera de incluir variables adicionales en sus cálculos de riesgos. A mediados de la década de los noventa el estallido de las crisis en México, Brasil y Argentina, entre otros, hace evidente las limitaciones de las mediciones basadas estrictamente en criterios económicos y financieros, y crece el interés por incluir variables que

midan el clima político y la gobernabilidad de los países.

Por otro lado, los analistas y académicos, especialmente aquellos relacionados con organizaciones internacionales, encuentran de la mayor importancia tener algún tipo de medición de la gobernabilidad para utilizarla como variable explicativa en sus regresiones econométricas, relacionarla con otras variables de desarrollo económico y darle así un soporte estadístico a las premisas teóricas que promueven la gobernabilidad como determinante clave del desarrollo. Por último, los donantes que poca o ninguna atención otorgaban a la gobernabilidad de los países durante la Guerra Fría empiezan a reivindicar la democracia y los valores liberales como necesarios para el desarrollo de los pueblos. Así, la preocupación por la gobernabilidad no es ya considerada como una intromisión en los asuntos internos de una nación sino como eje central del desarrollo y factor clave para la eficiencia en el uso de la ayuda internacional.

Medir la gobernabilidad y específicamente la corrupción como uno de los elementos que la determinan se convierte así en una necesidad. Como lo menciona TINA SOREIDE (2005), ello es indispensable para comprobar que es un obstáculo a la eficiencia de la ayuda convencer al sector privado de la necesidad de luchar contra la corrupción y saber qué impacto logran las reformas. Incluso, dados

<sup>7</sup> La primera fue la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción en el 1996; siguieron, por ejemplo, la convención de la OCDE contra el soborno en el extranjero en 1997, la Convención de la Unión Africana del 2003, y finalmente la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas en el 2005.

los recursos destinados a la lucha contra la corrupción, las mediciones son también instrumentos para decidir a dónde se debe dirigir el dinero de los contribuyentes y, si juega un papel, la ayuda.

Este artículo se focaliza en la medición de la corrupción como componente de la gobernabilidad y en dos indicadores que sin lugar a dudas han tenido el mayor impacto hasta ahora: el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (creado en 1995), y los Indicadores de Gobernabilidad (IG) del Banco Mundial (creados en 1996). Hoy, luego de casi veinte años de su creación, vale la pena interrogarse acerca de los efectos y la pertinencia de estos instrumentos. Se revisa cuáles son sus alcances, sus limitaciones y cómo se puede interpretar la información que nos brindan acerca de los países objeto de su evaluación. Se analiza en el marco de esta discusión crítica la aparición de índices complementarios como el Índice de Integridad Global de Global Integrity, el Índice de Fuentes de Soborno (IFS) y el Barómetro Global de la Corrupción (BGC) de Transparencia Internacional. No obstante, antes de abordar el análisis de los índices en propiedad, se discute sobre los problemas que suscita la medición de este tipo de fenómenos, y cómo se han venido resolviendo estos inconvenientes.

## 1. LA CAÍDA DEL MITO DE LA INMENSURABILIDAD

*"If you cannot measure it, you cannot improve it".*

Lord Kelvin

### Medir la gobernabilidad y la corrupción. La inexistencia de datos “objetivos”

Las nociones de “gobernabilidad” y “corrupción” encierran una gran complejidad. La gobernabilidad está relacionada con la calidad de las instituciones formales e informales, las cuales rigen el comportamiento de los individuos y los procesos de acción colectiva que a su vez determinan el estado en el cual se encuentra una sociedad en un momento en el tiempo. ¿Pero cuáles son estas instituciones formales e informales? ¿Cómo definimos su calidad? Regresaremos a esta discusión en la siguiente sección. El concepto de corrupción, en particular, no es menos confuso. Para empezar, existen dos definiciones importantes que compiten a menudo entre ellas: Transparencia Internacional<sup>8</sup>, el PNUD (2008, p. 7), y otras organizaciones que siguen estas organizaciones, definen la corrupción como el abuso de un poder *delegado* para fines privados. El Banco Mundial, y muchos economistas, prefieren una definición ligeramente más estrecha: el abuso de un poder *público* para fines privados<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Para la definición de Transparencia Internacional, ver [http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs\\_on\\_corruption](http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption)

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, JAIN (2001, p. 73) para una definición comúnmente citada en economía, y la página del Banco Mundial para la definición de esta entidad: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>

Esta última definición deja por fuera el análisis de la corrupción entre privados, lo que se reflejará en la medición.

Adicionalmente, *prácticas* corruptas como el soborno, la extorsión, la malversación de fondos, el favoritismo, el nepotismo, el clientelismo y el fraude tienen su propia lógica, mecanismos y realidades. Hablar de “corrupción” en general sería entonces comparable a una investigación médica que hable de la “enfermedad”: se tendría que esperar mucho tiempo hasta que se descubran medicamentos para tratar las enfermedades específicas (BOEHM y LAMBSDORFF, 2009, p. 45).

Para complicar aún más el panorama, se deben establecer diferencias según el nivel en el cual ocurre la corrupción: ¿Se está hablando de pequeña corrupción, de la extorsión por parte de policías de tránsito o el soborno que se paga para acelerar un proceso administrativo? ¿O interesa la “gran” corrupción, los sobornos o favores entregados para influenciar el diseño de leyes y regulaciones para que reflejen intereses privados, o el porcentaje que recibe un alcalde para asegurar un contrato de construcción de infraestructura con alto valor? Esta complejidad tiene implicaciones a la hora de medir el nivel de corrupción de un país: ¿Será posible captar todas estas dimensiones en un solo indicador de “corrupción”?

El último dilema, aunque no menos problemático, es que no existen datos objetivos que permitan determinar la incidencia real de la corrupción. Ninguna oficina estadística puede recolectar información sobre las trans-

sacciones corruptas de un país como si fueran datos sobre las compras de carros en un mes. De acuerdo con SELIGSON (2006), la dificultad de medir la corrupción radica en que: i) como todo crimen, es oculto y no es probable encontrar quién admite haber estado involucrado; ii) utilizar el mayor número de procesos judiciales por corrupción como una señal de mayor nivel de corrupción en un país puede ser equívoco.

Aunque se cuente con datos confiables sobre crímenes reportados por los sistemas judiciales<sup>10</sup> estos, más que la realidad de la corrupción, expresan la efectividad del sistema judicial al procesarla, la existencia de autoridades más o menos vigilantes, o un grado de voluntad política en la lucha contra la corrupción. Otro problema adicional con estos procesos es que la muestra no es representativa. Se trata únicamente de casos fallidos porque los casos de corrupción exitosa no entran en estas bases de datos.

En consecuencia, habría que reconocer que no existen y no existirán datos objetivos sobre niveles de corrupción. Empero, aferrarse a esta conclusión sería preocupante desde el punto de vista de la observación inicial de Coase.

### **Los primeros indicadores de alcance global. Percepciones sobre corrupción y gobernabilidad**

A pesar de las dificultades mencionadas y dada la necesidad de medir la gobernabilidad, hoy se encuentran una multiplicidad de

<sup>10</sup> Por ejemplo, los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre crimen, o de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

indicadores, entre los cuales predominan los llamados indicadores de primera generación, generalmente asociados a encuestas de opinión sobre percepciones, realizados por organizaciones de la sociedad civil u organizaciones internacionales. Estos indicadores usualmente se publican en los medios de comunicación y su objetivo principal es generar conciencia acerca de la importancia del tema, en este caso de la lucha contra la corrupción. Este artículo se concentra en los más conocidos y utilizados.

### **El Índice de Percepción de Corrupción**

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) es quizá el más conocido a nivel mundial por fuera del mundo académico, y ha logrado captar más la atención de los medios de comunicación. Fue desarrollado para Transparencia Internacional por el economista alemán JOHANN GRAF LAMBSDORFF en 1995, y se ha realizado anualmente desde esta fecha. Basado en diferentes encuestas de percepción<sup>11</sup> se calcula un puntaje que refleja el grado de corrupción percibida en la administración *pública* y en la *política* de un país. Cada uno de los países obtiene un puntaje de 1 a 10, siendo 10 el que se percibe como menos corrupto, y se hace una clasificación en función de dichos puntajes<sup>12</sup>.

### **¿Qué nos cuenta el IPC sobre la corrupción en Colombia?**

El puntaje de Colombia para el año 2012 es de 36 en una escala de 0 (altamente corrupto) a 100 (muy poca corrupción), lo que posiciona a Colombia en el rango 94 de un total de 176 países. Esto nos indica que el problema de la corrupción en Colombia es percibido como bastante importante. El intervalo de confianza (90%) de este puntaje es de 32 a 40; es decir, que comparar a Colombia con cualquier país que obtiene un puntaje entre este intervalo no tiene mucho sentido; estadísticamente son iguales. Esto implica que una comparación entre Colombia y Sri Lanka (puntaje 40, rango 79/176), por un lado, y entre Colombia e Indonesia, Egipto, Ecuador y Madagascar (puntaje 32, rango 118/176) no tiene sentido. Vale la pena notar que en 2012 hay 43 países que son estadísticamente iguales a Colombia, teniendo un puntaje entre 32 y 40.

### **Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial**

Los Indicadores de Gobernabilidad (IG) fueron creados en 1996 por los economistas DANIEL KAUFMAN y AART KRAAY, con la asistencia de PABLO ZOIDO-LOBATÓN y MASSIMO MASTRUZZI del Instituto del Banco Mundial, con el ánimo de producir indicadores integrales dada la existencia de una gran cantidad de fuentes individuales<sup>13</sup>. Son construidos con

<sup>11</sup> Transparencia Internacional no recolecta ella misma la información. Más bien se trata de un índice compuesto, que se construye compilando los resultados de diferentes encuestas de percepción y evaluaciones de expertos hechas por instituciones reconocidas. Para que un país entre en el IPC, se requieren por lo menos tres encuestas diferentes por cada país para minimizar posibles errores de una de las encuestas. Ver [www.icgg.org](http://www.icgg.org) para encontrar detalles metodológicos y la serie de datos histórica del IPC.

<sup>12</sup> En la última versión 2012, el puntaje ha sido cambiado a la escala de 0 a 100.

<sup>13</sup> Por lo cual se conocen también como Indicadores “KKM”. Ver KAUFMANN, KRAAY y ZOIDO-LOBATÓN (1999).

base en cientos de indicadores de percepción provenientes de 33 fuentes de datos producidas por 30 organizaciones diferentes (IBRD y WB, 2007, p. 1). Su cobertura es uno de los mayores atractivos, ya que abarca 215 países y territorios desde 1996 hasta 2011.

Los indicadores intentan medir diferentes componentes del concepto de gobernabilidad, el cual es definido por KAUFMANN, KRAAY y ZOIDO-LOBATÓN (1999, p. 1) como los “procesos, tradiciones e instituciones por los cuales la autoridad es ejercida en un país”. Esta definición contiene tres dimensiones. Primero, el proceso de selección, fiscalización, monitoreo y reemplazo de gobiernos/líderes. Segundo, la efectividad del gobierno en el manejo de recursos públicos y en la formulación, implementación y aplicación de políticas y regulaciones económicas. Y tercero, el respeto hacia las instituciones del Estado y del país.

A su vez, estas tres dimensiones se ven reflejadas en los seis indicadores que están medidos: Voz y rendición de cuentas (derechos políticos, civiles y humanos, así como la transparencia de la gestión pública); Estabilidad política y ausencia de violencia (probabilidad de episodios de violencia incluyendo actos de terrorismo); Efectividad gubernamental (grado de competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos); Calidad regulatoria (incidencia de las políticas desfavorables para el desarrollo del mercado); Imperio de la ley/Estado de derecho (imperio de la ley, calidad de la ejecución de contratos, la policía y los tribunales, la independencia

del poder judicial y la incidencia del delito), y Control de la corrupción (abuso del poder público en beneficio privado).

Cabe resaltar que la correlación entre el indicador de “control de la corrupción” de los IG del Banco Mundial y el IPC es muy alta debido a que se basan en buena parte en las mismas fuentes<sup>14</sup>.

**TABLA 1. CORRELACIÓN ENTRE IPC 2010 Y EL ÍNDICE “CONTROL DE LA CORRUPCIÓN” 2010**

	Control de corrupción	IPC
Control de corrupción	1	
IPC	0,9832	1

Fuente: Picón (2012, p. 54). Control de la Corrupción: Banco Mundial (IG 2010). IPC: Transparencia Internacional (IPC 2010).

## **2. CONTRIBUCIONES Y LIMITACIONES DE LOS ÍNDICES**

### **Indicadores de gobernabilidad y corrupción: ¿instrumentos para la puesta en agenda y herramientas para la toma de decisiones?**

El éxito que han alcanzado estos indicadores está ligado al impacto que han tenido en la agenda global y a la credibilidad que han ganado entre una multiplicidad de actores que los utilizan en el desarrollo de sus actividades. En primera instancia, es importante decir que el IPC logró darse a conocer a nivel mundial y contribuyó en gran medida a poner el tema de la corrupción en la agenda global de desarrollo (ARNDT y OMAN, 2006). Junto con los

<sup>14</sup> SELIGSON (2006, pp. 384-386) evidencia esta correlación en el caso de los países latinoamericanos.

demás indicadores ha contribuido, además, a la formación de un movimiento global y de un consenso en contra de la corrupción (GALTUNG, 2005).

Estos indicadores han sido instrumentos fundamentales para generar conciencia acerca del alcance global del problema y ponerlo, como sostiene Galtung, en las primeras páginas de los periódicos contribuyendo así a reducir las resistencias frente a las reformas y favoreciendo la incidencia de la sociedad civil y de los medios de comunicación en la formulación de políticas. En particular, el IPC ha favorecido una competencia positiva hacia el primer puesto entre vecinos en la región y a nivel global. El mensaje es que justificados o no los resultados, estos reflejan lo que piensa la gente de negocios y afecta la economía del país, por tanto, hay que emprender acciones para trabajar el tema.

Las mediciones han permitido también que se reduzca el sensacionalismo con el que tradicionalmente se ha tratado el tema, abriendo un diálogo más riguroso y trasladando la discusión a un terreno más empírico (Banco Mundial, 2004). La cuidadosa construcción de los indicadores del Banco Mundial y de Transparencia Internacional hace que estos sean atractivos para los investigadores. Los 1G

tienen importantes niveles de cobertura y agregación. El IPC, al combinar las percepciones de empresarios, académicos y analistas de riesgo residentes y no residentes en los países encuestados, evita sesgos potenciales relacionados con el entorno cultural de los encuestados<sup>15</sup>.

Al contar con estos indicadores, inversor-inistas, académicos y donantes pueden darse a la tarea de realizar sus propios cálculos, y en este sentido son estos actores los primeros beneficiados con la existencia de las mediciones. Quienes invierten en el extranjero los incluyen en sus evaluaciones para decidir la localización de sus recursos. Incluso, quienes invierten en portafolio y otras transacciones de más corto plazo también lo usan para estimar sus riesgos<sup>16</sup>. En el mundo de los donantes el Millennium Challenge Account, un fondo creado por Estados Unidos, basa sus decisiones de asignación de fondos en indicadores de gobernabilidad y cinco de los diecisésis utilizados provienen de los indicadores del Banco Mundial. El control de la corrupción es para este fondo un criterio decisivo puesto que los países con puntajes por debajo de la media en dicho indicador son excluidos como receptores. Holanda, a su vez, los usa para monitorear la calidad de la gobernabilidad en los países a los que ayuda.

<sup>15</sup> La opinión de los residentes podría estar distorsionada debido a que comparan la corrupción con otros problemas (p. ej. violencia, desempleo, etc.), también el estándar de ética o las definiciones legales de corrupción podrían variar de país en país llevando a respuestas sesgadas y no comparables. A su vez, la opinión de expatriados o emigrantes y expertos internacionales podría sufrir de una falta de comprensión del contexto local. Las encuestas de expatriados o emigrantes y expertos internacionales no son susceptibles a la primera distorsión y las encuestas de residentes no son susceptibles a la segunda distorsión; así la mezcla de las dos opiniones permite mitigar el sesgo cultural en la mezcla. Además, el índice de correlación entre las respuestas de expatriados y residentes es alto, o sea coinciden fuertemente en su evaluación.

<sup>16</sup> De hecho, entrevistas realizadas a diez bancos de importancia internacional confirmaron la tendencia a usar estos indicadores y especialmente los agregados (ARNDT y OMAN, 2006).

Por su parte, para analistas y académicos los indicadores han representado una fuente importante en la realización de análisis sobre el desarrollo. El IPC es utilizado como variable explicativa para estudios de serie transversal entre países. Así, investigaciones económicas permiten identificar los efectos de la gobernabilidad de un país en el crecimiento económico, los flujos de inversión extranjera, la eficacia de la ayuda, entre otros<sup>17</sup>. El potencial para que estos estudios influencien la toma de decisiones es considerable, por ejemplo, las agencias oficiales británica y canadiense han utilizado un estudio sobre el tema para sopor tar la idea de que la ayuda reduce la pobreza en países bien gobernados<sup>18</sup>.

### **Las limitaciones en la elaboración y el uso de los indicadores: metodologías, fuentes e interpretación**

A pesar de los logros mencionados, los indicadores se enfrentan a serias limitaciones. Por un lado, su diseño metodológico ha sido objeto de varias críticas. Por otro lado, las dificultades en la definición del fenómeno mencionadas arriba afectan su medición. Por último, aunque los autores y promotores de los indicadores han señalado las limitaciones de los mismos, los medios de comunicación y la comunidad internacional los utilizan a menudo de manera equívoca.

### **Las imprecisiones**

Una de las primeras imprecisiones identificadas en el IPC es su cobertura irregular y no controlada que permite que los cambios anuales en los puntajes de los países puedan no deberse a una percepción diferente sino a modificaciones en la muestra del índice o en la metodología, lo que genera inconvenientes considerables. Por un lado, cambios de un año al otro pueden resultar de alteraciones en las fuentes o en la metodología (algunas fuentes no están actualizadas cada año para cada país, y tienen que ser eliminadas del IPC, mientras otras fuentes son incluidas). Por otro lado, un país puede cambiar de rango solamente porque nuevos países fueron introducidos u otros fueron sacados. Como lo señala GALTUNG (2005), un país puede ser señalado como el más corrupto del mundo o de una región cuando realmente muchos países, tal vez más corruptos, pueden no estar incluidos. Este autor también menciona el ejemplo de los funcionarios públicos de Kenia que en 1997, cuando el país no fue incluido en el índice (por falta de fuentes), explicaron a algunos diplomáticos y periodistas que esto se debía a que la corrupción ya estaba bajo control (GALTUNG, 2005, p. 4).

En lo que se refiere a los indicadores del Banco Mundial, una de las principales críticas se centra en la metodología para agregar los

<sup>17</sup> El IPC se presta para trabajos económicos que comprueban teorías sobre determinantes y efectos de la corrupción. Por ejemplo: ¿Tiene la corrupción un efecto negativo significativo sobre la inversión? Con datos de inversiones de los países, datos sobre el nivel de corrupción (IPC) y otras variables potenciales que podrían afectar las inversiones, se puede responder empíricamente a esta pregunta y otras del mismo estilo.

<sup>18</sup> ARNDT y OMAN (2006) hacen referencia al estudio de Eviatar (2003).

datos. CARMEN APAZA (2007) reseña las principales dificultades señaladas por los críticos: i) no es posible comparar ni entre países ni en el tiempo porque para cada país y periodo el indicador puede estar basado en diferentes fuentes (ARNDT y OMAN, 2006); ii) la definición implícita de corrupción es diferente cuando se comparan dos países con fuentes de información diferentes (KNACK, 2006); iii) se meten en un mismo saco diferentes fenómenos que podrían no corresponder exactamente a lo que se quiere medir<sup>19</sup>.

Además de los inconvenientes mencionados existen algunas críticas que son válidas para ambas mediciones. La primera de ellas tiene que ver con los problemas de obtener mediciones rigurosas con base en la percepción. Por un lado, como lo sostiene TINA SOREIDE (2005), la percepción individual sobre algo invisible como la corrupción puede no ser muy confiable. A ello se suma que, como lo muestra un estudio de VAN DE WALLE (2005) en el caso de Bélgica, las percepciones de los ciudadanos están relacionadas con actitudes generales frente al gobierno, hay mucha generalización en las respuestas y esto afecta los resultados. La correlación entre la confianza en una institución y la confianza en otra es alta. Si en general se desconfía del gobierno, se percibe que hay corrupción y viceversa.

Adicionalmente, estas mediciones reconocen especialmente la percepción de empresarios y, en este sentido, los resultados pueden estar viciados por la visión que estos tienen

acerca del desarrollo de un país. Según algunos analistas, a los inversionistas le gustan los impuestos bajos y su visión de gobernabilidad está atada a eso (ARNDT y OMAN, 2006 y KURTZ y Schrank, 2006, en APAZA, 2007). Para otros es claro que los países ricos tienen mejores puntajes, a veces mejores de los que se merecen (KURTZ y SCHRANK, 2006, en APAZA, 2007). La percepción de los empresarios puede estar entonces influenciada por la visión de “pobre es malo” (*poor is bad*).

El caso de Argentina, donde el puntaje varió de 5,2 a 2,8 en el IPC después de la crisis, permite preguntarse si la corrupción aumentaría tal nivel durante ese periodo o si se debe solo a un efecto de arrastre de la opinión por la mala situación económica (SELIGSON, 2006). Es posible, que los expertos hayan tomado mayor conciencia sobre la situación del país, pero incluso en este caso cabe preguntarse qué legitima a estos expertos para opinar sobre un asunto tan oculto como la corrupción a alto nivel.

Por último, algunos críticos señalan la existencia de imprecisiones en las fuentes. Por un lado, GALTUNG (2005) resalta el alto nivel de varianza (la falta de consenso) entre las fuentes como un elemento que pone en duda los *rankings*. Esto implica que comparar países con puntajes cercanos no tiene sentido estadísticamente. Aunque no es un problema exclusivo del IPC, y es más bien una característica de muchos indicadores sociales y económicos, esto hace que los *rankings* sean demasiado

<sup>19</sup> Aunque con respecto a las dos primeras críticas los autores de los indicadores sostienen que las comparaciones son posibles porque la metodología toma las unidades comunes en cada una de las fuentes.

imprecisos, y a pesar de que Transparencia Internacional es honesta y clara al indicar esta falla y publicar las varianzas, los medios y demás usuarios prestan poca atención a estas advertencias<sup>20</sup>.

Por su parte APAZA (2007), en el caso de los indicadores del Banco Mundial, señala la falta de independencia de las evaluaciones hechas por las fuentes y los problemas de acceso a la información. En primer lugar, las fuentes son interdependientes entre ellas, si a alguna le falta un dato lo toma de la otra, lo que significa que pueden estar reportando los mismos resultados. Por otro lado, aunque se provee un margen de error, como se trata de datos agregados no se sabe de dónde proviene el error a menos que se revisen las fuentes de información, pero no siempre se tiene acceso a las mismas. Al respecto, es de reconocer el considerable esfuerzo del Banco Mundial para poner a disposición toda la información relacionada con los indicadores<sup>21</sup>.

#### **Las dificultades en la definición del objeto de medición**

Una falla que se identifica, particularmente en lo que concierne al IPC, se refiere a lo que GALTUNG (2005) llama una estrecha definición del concepto de corrupción, que se manifiesta en que el índice solo muestra un lado del problema, el del que recibe el soborno y no el del que lo paga. Por la definición que se

usa (abuso de un poder *público* para beneficios privados), el foco del IPC es la corrupción en el sector público. Es decir, que el IPC no mide la corrupción dentro del sector privado (por ejemplo, cuando una empresa privada soborna a un gerente de otra empresa privada para ganar un contrato) y no puede brindar información acerca de dónde viene el dinero ni a dónde va. Las fuentes no permiten tampoco distinguir entre corrupción administrativa y política, y tampoco entre corrupción de alto y de bajo nivel.

Igualmente, como lo indican SELIGSON y WALLACE, el índice se centra principalmente en los sobornos, olvidando otros tipos de corrupción. En este sentido, los autores señalan que los hombres de negocios, que constituyen gran parte de la muestra encuestada, pueden tener una percepción acerca de la corrupción en las transacciones comerciales y financieras pero saben poco sobre un número importante de elementos acerca de la ciudadanía y la democracia de los países. Es decir, que el IPC no permite conocer la problemática de corrupción de un país en forma desagregada.

THOMAS (2010) sostiene también, para el caso de los indicadores IG, que no hay una definición clara de los conceptos que se están midiendo. Solo se indican los que los autores consideran los seis elementos de la gobernabilidad pero incluso estos elementos no están definidos teóricamente y los ítems que se usan para medirlos parecerían a veces no tener mu-

<sup>20</sup> Un artículo reciente de HØYLAND, MOENE y WILLUMSEN (2011) enfatiza esta crítica y habla de la “tiranía de los índices internacionales”, refiriéndose a los índices de Doing Business (Banco Mundial), el índice de Freedom in the World (Freedom House) y el Human Development Index (pnuad).

<sup>21</sup> Ver [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)

cha relación con lo que la literatura tradicional define para estos conceptos.

Aunque no es posible tener consenso en las definiciones, sí es importante que los investigadores determinen con claridad lo que quieren observar antes de medirlo, de otra manera no es posible verificar la validez de estos elementos como variables explicativas y decir que estos y no otros son los relevantes. Sin esta base teórica, la formación de los grupos de indicadores o *clusters* es a menudo arbitraria. Por ejemplo, ¿con qué criterio se establece que el indicador “¿los funcionarios públicos favorecen firmas con conexiones cuando deciden sobre políticas o contratos?” debe estar en el aspecto de voz y rendición de cuentas y no en el de control de la corrupción? Así, con estos vacíos teóricos, los indicadores constituyen para THOMAS (2010, p. 32) una hipótesis “elaborada mas no comprobada” sobre la naturaleza de la gobernabilidad.

### ***Malas interpretaciones***

Además de las fallas que se han señalado en la construcción de los indicadores, el problema principal de las mediciones está relacionado con su utilización por parte de la comunidad internacional. Las advertencias que al respecto hacen Transparencia Internacional (TI) y el Instituto del Banco Mundial (IBM) permanecen a menudo ignoradas por los medios de comunicación, los donantes, los inversionistas y hasta los académicos y analistas. Se retomará aquí el estudio que hacen CHRISTIANE ARNDT y CHARLES OMAN de estos usos.

Aunque TI explica cómo no se debe usar y qué no mide el índice, los medios de comuni-

cación lo interpretan mal, de forma que a pesar de las aclaraciones, las debilidades no son comprendidas por las masas (SOREIDE, 2005). Por ejemplo, TI deja claro que el IPC no puede ser utilizado para medir el desempeño de un país en la lucha contra la corrupción. En efecto, el IPC no refleja de ninguna forma la voluntad política de un gobierno para luchar contra este flagelo. Dos países con puntajes muy bajos (o sea con un nivel percibido de corrupción muy alto) pueden diferir radicalmente en cuanto a su voluntad política de atacar los problemas de corrupción. Sin embargo, los medios de comunicación se refieren frecuentemente a los cambios de un país en el ranking y las advertencias de TI parecen no ser tenidas en cuenta (GALTUNG, 2005).

Los donantes, por su parte, han usado el IPC y los IG como condicionantes de la ayuda. Como se mencionó, el Millennium Challenge Account excluye a los países que estén por debajo de la media en el indicador de control de la corrupción. Esto, a pesar de que TI ha dejado claro que el IPC no puede ser usado como indicador de progreso porque no mide tendencias, y que KAUFMANN y los demás coautores del BM han señalado que los indicadores no están diseñados estadísticamente para ser comparables en el tiempo, que existe una probabilidad no baja de que algunos países estén mal clasificados en la primera mitad de la muestra, y que el riesgo de mala clasificación es mayor para los países de bajos recursos con pocas fuentes de información disponibles.

ARNDT y OMAN (2006) señalan que los donantes hacen esfuerzos por aclarar que los indicadores de gobernabilidad no son el único criterio con base en el cual toman decisiones

de asignación de ayudas financieras, y que saben que estos indicadores tienen problemas. Infortunadamente, la importancia de estos indicadores para los donantes crece cada día más y, con ella, su mal uso.

Por otro lado, los inversionistas tienden en muchas ocasiones a seguir el rebaño sin analizar cuidadosamente los indicadores con base en los cuales están tomando decisiones. A ello se suma que en ocasiones la publicidad de los malos resultados en un país sirve a algunas empresas para saber que si quieren hacer negocios en dicho país, pueden o tienen que ofrecer sobornos y al hacerlo se presenta lo que se conoce como profecía autocomplida (SOREIDE, 2005).

Por último, el uso que analistas y académicos hacen del IPC y de los indicadores del IG puede adolecer de imprecisiones. A veces se hacen interpretaciones muy diferentes de un mismo indicador. Algunos estudios incluso agregan los seis aspectos de los IG, lo que se ha criticado por considerar que estos agregados no solo aumentan la imprecisión sino que esconden la realidad de cada uno de los aspectos, es como agregar peras con manzanas. Otros estudios comparan los puntajes de países de una misma región a sabiendas de que la comparación es difícil porque el margen de error es muy alto.

El gran peligro de este uso o interpretación errónea es que las decisiones de política son tomadas con base en información inexacta.

### **3. MEDIR DIFERENTES FENÓMENOS CON INDICADORES DIVERSOS PARA SALIR DEL IMPASE**

En este contexto es clara la necesidad de producir indicadores que puedan ser utilizados para entender mejor cuáles son los problemas, dónde están los obstáculos y monitorear el progreso. Así, desde hace varios años han venido emergiendo un sinnúmero de indicadores llamados de segunda generación basados en juicios de expertos, encuestas nacionales o indicadores más “objetivos” (PNUD y Global Integrity, 2008, y Transparencia Internacional y PNUD, 2006).

Ejemplos de estos indicadores son la recopilación de datos sobre costos o tiempo para crear un negocio, o datos sobre funcionamiento de las instituciones políticas y administrativas, encuestas de datos fidedignos donde, por ejemplo, se le pregunta a una entidad si ha cumplido con tal o cual disposición, encuestas de victimización donde se interroga a los ciudadanos sobre su propia experiencia como víctimas de la corrupción, encuestas al sector privado a nivel nacional, diagnósticos de sector público (encuestas a funcionarios, encuestas sectoriales, etc.), boletines de precios comparados, sistemas de precios de referencia, tarjetas de reporte para medir, por ejemplo, el grado de cumplimiento de cierta ley; estadísticas espejo donde se comparan, por ejemplo, las opiniones de expertos sobre lo que los ciudadanos perciben y las percepciones de los ciudadanos, entre otros<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Algunas iniciativas a nivel internacional en el desarrollo de estos indicadores son Barómetro Global de Transparencia Internacional, diagnósticos nacionales del Banco Mundial, y los proyectos DIAL, Metagora y Public Opinion Project para América Latina.

El mayor reto de estos indicadores es que efectivamente sean utilizados por quienes toman las decisiones. No obstante, como indican ARNDT y OMAN (2006), los inversionistas, donantes y los tomadores de decisiones en general siguen utilizando más los indicadores de percepción por dos razones: i) la información para construir indicadores basados en hechos es a menudo escasa en países en desarrollo o no es creíble; ii) la información en la que se basan estos indicadores de hechos refleja a menudo realidades *de jure* y no *de facto*. A lo que se suma una complejidad que desincentiva su uso (JABES, 2002).

Por esto es importante diferenciar los alcances de los indicadores e intentar usarlos de manera complementaria. Existen fundamentalmente dos opciones para acercarse a la medición de la corrupción. La primera, más directa, consiste en recurrir a la experiencia vivida (victimización) o a las percepciones de personas confrontadas con la corrupción en un país. En ambos casos, son datos subjetivos de expertos o de ciudadanos comunes representativos, o una mezcla de ambos, que se recogen a través de encuestas. Pero ¿cuál es la pregunta en esta encuesta? ¿Puede esta pregunta reflejar la complejidad del fenómeno de la corrupción? ¿Los encuestados estarán diciendo la verdad? Es diferente preguntar si se pagó un soborno para lograr un trato privilegiado o si ha sido víctima de una extorsión para conseguir un servicio al cual tiene derecho o si pagó para eludir una multa que no le correspondía.

Además, ¿a quiénes encuestar? ¿Puede un ciudadano común tener una idea precisa de las diferentes prácticas de corrupción en las compras y en la contratación pública, y sobre todo acerca de la frecuencia de estas prácticas? Por tanto, según el grupo encuestado, se puede diferenciar entre índices que miden la percepción de expertos (que pueden brindar una idea sobre la corrupción de bajo y alto nivel), e índices que evalúan la percepción de ciudadanos representativos (que pueden brindar una idea sobre el nivel de corrupción a la cual se ve enfrentada la gente en la vida cotidiana y la percepción general del problema en el país). Se reitera entonces que no es posible contar con un solo indicador que refleje toda la complejidad de la corrupción.

La segunda opción, en línea con los planteamientos de CAMERER (2006), indirecta, consiste en determinar si existen en un país las instituciones formales que se consideran esenciales para la reducción de los riesgos de corrupción. El indicador pionero de esta metodología, desde el año 2006, es el Índice de Integridad Global de la ONG Global Integrity con datos para 31 países<sup>23</sup>. Es importante subrayar este cambio de orientación hacia la medición de riesgos: un riesgo bajo gracias a un entorno institucional adecuado no significa que no exista corrupción, solo que la probabilidad de que ocurra sería menor que en el caso de instituciones débiles. Por supuesto, la mera existencia, por ejemplo, de una ley de transparencia, no significa automáticamente que el acceso a la información esté

<sup>23</sup> Nótese que en Colombia los indicadores municipales, departamentales y nacionales elaborados por Transparencia por Colombia siguen una lógica similar. Ver <http://www.transparenciacolombia.org.co/>

garantizado de manera eficaz. Por esta razón se trata entonces de medir tanto la existencia en el papel de esta institución (*de jure*) como su grado de implementación (*de facto*).

Es importante señalar que ello implica una mezcla de datos objetivos (*de jure*), y respuestas subjetivas (*de facto*), por lo que estos tipos de indicadores no logran evitar por completo el dilema de la subjetividad. No obstante, tienen una ventaja desde la perspectiva de la política anticorrupción: al detectar la brecha entre la existencia *de jure* de las instituciones y el grado de su implementación *de facto*, ofrecen una guía sobre posibles espacios para la reforma, ya sea para crear una institución que no existe o definir esfuerzos para mejorar su implementación. Si esta brecha se mide anualmente se podría detectar la evolución de la política (siempre teniendo en cuenta que se trata de datos subjetivos). La existencia *de jure* de todas las instituciones identificadas como importantes en la lucha contra la corrupción y su implementación *de facto* al 100% no garantiza tampoco la ausencia de corrupción; pero indicaría que se ha hecho todo lo posible para mitigar el riesgo de que ocurra.

Siguiendo esta lógica emergen indicadores diferenciados cada vez más especializados que miden ciertos aspectos de la corrupción o de la gobernabilidad. Sin pretensión de exhaustividad, en la tabla 2 se presentan algunos de los más conocidos o recientes<sup>24</sup>.

**TABLA 2. EJEMPLOS DE NUEVOS INDICADORES INTERNACIONALES**

Nombre	¿Qué mide?	Institución y página web
Barómetro Global de la Corrupción	Percepción y victimización del ciudadano representativo de un país dado.	Transparencia Internacional <a href="http://www.transparency.org/research/gcb/overview">http://www.transparency.org/research/gcb/overview</a>
Doing Business	Costos de transacción para hacer negocios (trámites, etc.) en un cierto país.	International Finance Corporation (IFC) y Banco Mundial <a href="http://www.doingbusiness.org/data">www.doingbusiness.org/data</a>
Encuestas a empresas (Enterprise Surveys)	Incluye datos sobre percepción y victimización de gerentes y empresarios representativos de un país dado.	World Bank, Enterprise Analysis Unit <a href="http://www.enterprisessurveys.org">www.enterprisessurveys.org</a>
Financial Secrecy Index	A qué países fluye el dinero corrupto (u origen del crimen organizado).	Tax Justice Network <a href="http://www.financialsecrecyindex.com/">http://www.financialsecrecyindex.com/</a>
Freedom in the World Freedom of the Press	Freedom in the World mide libertades civiles y derechos políticos. Freedom of the Press mide el nivel de libertad de prensa, variable que resultó particularmente relevante para el control de la corrupción (ver, por ejemplo, Brunetti y Weder, 2001).	Freedom House <a href="http://www.freedomhouse.org">www.freedomhouse.org</a>

<sup>24</sup> Existen sitios de Internet que ofrecen información sobre gobernabilidad y vínculos a una gran variedad de indicadores internacionales y nacionales. Se destacan los siguientes: OCDE-CAD ([www.oecd.org/dac/governance/govassessment](http://www.oecd.org/dac/governance/govassessment)), Banco Mundial (<https://www.agidata.org/Site/>), PNUD (<http://www.gaportal.org/>), Transparencia Internacional (<http://gateway.transparency.org/>), y U4 Anti-corruption Resource Centre (<http://www.u4.no/themes/evaluation-and-measurement/>).

Nombre	¿Qué mide?	Institución y página web	Nombre	¿Qué mide?	Institución y página web
Índice Bertelsmann de Transformación	Calidad de las instituciones de un país, en particular en cuanto a su proceso de transformación política y económica y a la calidad de la gestión de esta transformación. Contiene además un informe cualitativo para cada país.	Bertelsmann Stiftung <a href="http://www.bti-project.org/home/index.nc">http://www.bti-project.org/home/index.nc</a>	Latinobarómetro	Incluye datos sobre percepción y victimización de ciudadanos representativos de un país dado.	Corporación Latinobarómetro <a href="http://www.latinobarometro.org">www.latinobarometro.org</a>
Índice de Fuentes de Soborno	Clasifica los principales países exportadores según la propensión de sus empresas a sobornar en el extranjero.	Transparencia Internacional <a href="http://www.transparency.org/research/bpi/overview">http://www.transparency.org/research/bpi/overview</a>	Revenue Watch Index	Nivel de transparencia en la industria extractiva.	Revenue Watch ( <a href="http://www.revenuewatch.org/rwin-dex2010/index.html">http://www.revenuewatch.org/rwin-dex2010/index.html</a> )
Índice de Integridad Global	Infraestructura institucional <i>de jure</i> y <i>de facto</i> puede mitigar riesgos de corrupción, dividida en seis categorías.	Integridad Global <a href="http://www.globalintegrity.org/report">http://www.globalintegrity.org/report</a>			
Índice de Presupuesto Abierto	Grado de transparencia del presupuesto general a través de la información brindada a los ciudadanos en diversos documentos.	Centro de Prioridades Presupuestarias y de Política Pública <a href="http://www.openbudgetindex.org">www.openbudgetindex.org</a>			
Índice Global de Competitividad	Datos de la Encuesta de Opinión para Ejecutivos; se basa en percepciones de expertos del sector privado sobre favoritismo, malversación y sobornos. Esta encuesta es una de las fuentes del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC).	Foro Económico Mundial <a href="http://www.weforum.org">www.weforum.org</a>			
Latin American Public Opinion Project (LAPOP)	Incluye datos sobre percepción y victimización de ciudadanos representativos de un país dado.	Vanderbilt University (LAPOP) <a href="http://www.vanderbilt.edu/lapop/">http://www.vanderbilt.edu/lapop/</a>			

Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIÓN

Los indicadores de primera generación han contribuido a generar conciencia acerca de la existencia del problema de la corrupción pero son muy limitados para sugerir posibles cursos de acción. Poco dicen acerca de dónde está el problema y cuáles son sus causas. En este sentido, no son muy útiles en el diseño concreto de estrategias anticorrupción. Si no permiten identificar problemas concretos ni posibles reformas, pueden no tener mayor impacto, aún más si culturalmente la corrupción se justifica (ECHEBARRÍA, 2004).

Adicionalmente, la falta de transparencia que se genera por la subjetividad y agregación implícitas en su metodología, la falta de acceso a la información de ciertas fuentes y la ausencia de un marco conceptual claro, entra en contradicción con el uso que de ellos hacen, por ejemplo, donantes e inversionistas con el ánimo de aportar mayor claridad y transparencia en sus procesos de toma de decisiones. Es paradójico que se juzgue y a veces se sancionen países en desarrollo por lo que se percibe como

una falta de transparencia con base en indicadores que no son tan transparentes (ARNDT y OMAN, 2006).

Como señala GALTUNG (2005), con la entrada en vigencia de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción los esfuerzos anticorrupción deberían entrar en una fase de implementación y *enforcement*. En esta fase, el reto ya no es tanto comprender la importancia de gobernabilidad sino hacer que el concepto se vuelva operacional, que sirva para la toma de decisiones. Los indicadores de percepción tradicionalmente utilizados se quedan entonces cortos en esta tarea, por lo que es necesario desarrollar y tener en cuenta otros indicadores que provean más información sobre las causas de la corrupción, los tipos de corrupción que afectan un país, las regiones y los grupos poblacionales más afectados, etc. Lo que significa que no existirá un solo indicador para medir la corrupción y mucho menos la gobernabilidad. En su lugar, una multiplicidad de indicadores deberá utilizarse de forma complementaria y con cuidado de establecer sus limitaciones respecto de lo que pueden y no pueden medir.

## REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- AIXALA PASTÓ, J. y FABRO, E. G. (2007). Indicadores institucionales y crecimiento económico: un panorama. *Hacienda Pública Española*, 183 (3), 115-162.
- APAZA, C. (2007). *The Worldwide Governance Indicators: Criticism, Responses, an Ongoing Scholarly Discussion*. Paper presentado para Third World Bank PhD Conference, Bled, Slovenia Mayo 16-17 de 2007.
- ARNDT, C. y OMAN, C. (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OCDE Development Centre.
- BALLAND, J. M., MOENE, K. O. y ROBINSON, J. A. (2011). Governance and Development. En Rodrik, D. y ROSENZWEIG, M. R. (eds.). *Handbook of Development Economics*, 5, Elsevier.
- Banco Mundial (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* (Latin America and Caribbean Studies). Washington D.C.: World Bank Publications.
- Banco Mundial (2004). La revolución de los datos: cómo medir la gobernabilidad y la corrupción. Recuperado de: [www.bancomundial.org/temas/anticorruption/medir.htm](http://www.bancomundial.org/temas/anticorruption/medir.htm)
- BOEHM, F. y LAMBSDORFF, J. (2009). Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neoinstitucional. *Revista de Economía Institucional*, 11 (21), 45-72.
- BOWLES, S. (2004). *Microeconomía. Comportamiento, Instituciones y Evolución*. Princeton: Princeton University Press. Recuperado de: <http://bowles-microeconomia.uniandes.edu.co/>
- BRUNETTI, A. y WEDER, B. (2001). A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics*, 87, 1801-1824.
- CAMERER, M. (2006). Measuring Public Integrity. *Journal of Democracy*, 17 (1), 152-165.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. P. y WANATUKI, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- COASE, R. (1997). Economists and Public Policy. En WESTON, F. (ed.). *Large Corporations in a Changing Society*. New York: New York University Press.

- ECHEBARRÍA, K. (2004). *Corrupción e indicadores de gobernabilidad*. España: documento elaborado para el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Madrid.
- EVIATAR, D. (2003). Do Aid Studies Govern Policies or Reflect Them? *New York Times*.
- GALTUNG, F. (2005). Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices. En GALTUNG, F. y SAMPFORD, C. (eds.). *Measuring Corruption*, Ashgate, Reino Unido.
- GREIF, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HØYLAND, B., MOENE, K. y WILLUMSEN, F. (2012). The tyranny of international index rankings. *Journal of Development Economics*, 97 (1), 1-14.
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) (2007). *A Decade of Measuring the Quality of Governance*. Washington, DC.; World Bank (wb).
- JABES, J. (2002). *On the (f)utility of governance indicators: lessons from countries in transition*. Discurso pronunciado en el marco del panel “Assessing Good Governance” en la Segunda Conferencia Internacional Especializada del Instituto Internacional de Ciencias administrativas, llevado a cabo en Nueva Delhi en noviembre de 2002.
- JAIN, A. K. (2001). Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, 15 (1), 71-121
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y ZOIDO-LOBATÓN, P. (1999). Governance Matters. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2196.
- KNACK, S. (2006). Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: a Critique of the Cross-Country Indicators. *World Bank Policy Research Department Working Paper* 3968.
- KURTZ, M. y SHRANK, A. (2006). Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanism. *Journal of Politics*, 69 (2).
- LUCAS, R. E. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- NOLAN, C. J. (2002). *The Greenwood encyclopedia of International Relations*, Greenwood Publishing, London, 1. “Aid”, “Donor”.
- NORTH, D. C. (1991). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTH, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- PARADA, J. (2003). Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. *Revista de Economía Institucional*, 5, (8), 92-116.
- PICÓN, C. (2012). *Red Neuronal Artificial (MLP) aplicada al estudio de la corrupción. Un análisis comparativo con otros modelos económétricos a la luz de la teoría*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008). Corruption and Development: Anti-Corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development. Recuperado de: [www.unrul.org/files/2%20Primer%20on%20Corruption%20and%20Development\\_2008.pdf](http://www.unrul.org/files/2%20Primer%20on%20Corruption%20and%20Development_2008.pdf)
- PNUD y Global Integrity (2008). *Guía del usuario para medir la corrupción*. Noruega: Centro de Gobernabilidad de Oslo.
- RODRÍK, D. (2007). *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

- RODRÍK, D., SUBRAMANIAN, A. y TREBBI, F. (2004). Institutions Rule. *Journal of Economic Growth*, 9, 131-165.
- SELIGSON, M. A. (2006). The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development*, 34 (2), 381-404.
- SØREIDE, T. (2005). *Is it right to Rank? Limitations, implications and potential improvements of corruption indices*. Brasilia: documento preparado para el IV Foro Global de Lucha contra la Corrupción.
- THOMAS, M. A. (2010). What do the Worldwide Governance Indicators Measure. *European Journal of Development Research*, 22, 31-54.
- Transparencia Internacional y PNUD (2006). *Herramientas para medir la corrupción y la gobernabilidad en países latinoamericanos*. [En línea].
- VAN DE WALLE, S. (2005). *Decontaminating subjective corruption indicators. The effect of predispositions towards government on perceptions of corruption*. Paper for the 'Ethics and integrity: A transatlantic dialogue'- conference, Leuven, 2-5 June 2005, Institut Voor de Overheid.