



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

# CORRUPCIÓN: MEDICIÓN DEL PROBLEMA Y LOS PROBLEMAS EN SU MEDICIÓN.

Por

CAMILO CETINA\*

## Resumen

Todo avance en la lucha contra la corrupción comienza por identificar las formas de medición más apropiadas del fenómeno, de modo que se puedan observar y monitorear los resultados de la política anticorrupción. Este artículo presenta un estado del arte sobre las técnicas que existen para medir la corrupción, a partir de la agrupación de trabajos representativos en 4 grandes áreas: 1.) Mediciones basadas en percepción; 2.) Mediciones basadas en observación directa de programas/proyectos específicos; 3.) Mediciones basadas en chequeos cruzados; y 4.) Mediciones basadas en estimaciones e inferencia estadística. El artículo muestra que la corrupción tiene efectos observables que permiten su medición. En la última década, el campo de trabajo en esta materia está creciendo para aproximarse al tema tanto en términos agregados como desagregados y detallados. Estos avances, a su vez, están detonando debates interesantes en el medio académico, pero también iniciativas en los gobiernos para liderar diferentes mediciones. El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República –que funciona desde el segundo semestre de 2014-, pone en práctica algunas propuestas de medición de la corrupción inspiradas en el estado del arte acá documentado; el observatorio, igualmente, está documentando iniciativas de trabajo asociado en lucha contra el fenómeno.

**Palabras clave:** *Corrupción, percepción de corrupción, monitoreo, evaluación, política anti-corrupción, costo de la corrupción, estimación estadística, chequeo cruzado, experimento social, diseño institucional, manipulación de programas sociales, sobornos.*

\*Ph.D. Policy Analysis. Asesor – Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República, Carrera 8 No. 12 B - 61, piso 10, Bogotá D.C., Colombia. Email [camilocetina@presidencia.gov.co](mailto:camilocetina@presidencia.gov.co); [camilocetina2@yahoo.es](mailto:camilocetina2@yahoo.es)

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

### Introducción

Medir la corrupción es uno de los principales desafíos no sólo para los académicos que investigan el tema, sino para los analistas y decisores en políticas públicas, quienes buscan determinar la magnitud del problema e identificar las soluciones a la mano. Sin embargo, este fenómeno no es 100% observable: la corrupción se reduce a transacciones de tipo ilícito y secreto, que tienen lugar cuando alguien saca provecho personal en el ejercicio de responsabilidades que se le confirieron en su trabajo. Por lo tanto, su medición no puede hacerse a partir de la observación directa del fenómeno y resulta muy difícil de medirla acudiendo a registros o huellas que las transacciones corruptas dejan. Aun así, tanto en la academia como en entidades estatales y organizaciones internacionales hay una serie documentada de intentos para medir la corrupción -desde el índice de Transparencia Internacional hasta el observatorio de la comisión independiente de lucha contra la corrupción en Hong Kong-. El objetivo de este artículo es exponer el estado del arte en medición de la corrupción e identificar nuevos campos de trabajo en esta materia que pueden ser abordados en Colombia.

Este artículo comienza resaltando la importancia que en política pública tiene la tarea de la medición de la corrupción. Luego describe las diferentes técnicas de medición de la corrupción en el estado del arte existente. Las hemos clasificado en 4 grupos: 1.) mediciones basadas en la percepción; 2.) mediciones basadas en recolección de datos por observación directa; 3.) mediciones basadas en el chequeo cruzado y 4.) Mediciones basadas en estimación e inferencia estadísticas. El artículo cierra con unas reflexiones sobre la relación entre la percepción sobre corrupción y la medición directa del fenómeno, así como los potenciales campos de futuro trabajo en la materia.

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

### 1. Importancia de la medición de la corrupción y principales dificultades

La definición más popular de corrupción fue suministrada por Transparencia Internacional: *el mal uso de poder encomendado para obtener beneficios privados*. Las formas que este problema puede tomar son muchas y determinan tanto la naturaleza como la magnitud del mismo: una cosa es la enfermera que pide sobornos a los usuarios de un servicio médico para atenderlos de forma prioritaria y otra cosa es el funcionario público que, en la ejecución de un contrato de obras de infraestructura, aprueba desembolsos al contratista –a cambio de sobornos- aunque el objeto del contrato nunca se cumpla. La posibilidad de que dichas transacciones existan, da cuenta de fisuras bien diferentes en el diseño institucional de las sociedades o comunidades donde esas conductas prosperan. Por lo tanto, el recetario de medidas para eliminar esos fenómenos será diferente en cada caso.

Susan Rose-Ackerman (2006) distingue la corrupción sistémica de la corrupción oportunista de pequeños retornos. Esta última ocurre, normalmente, cuando los servidores públicos en niveles jerárquicos muy bajos se benefician de la implementación de leyes y regulaciones básicas, como en el caso de funcionarios que agilizan trámites a cambio de dinero exigido a los usuarios (ej. otorgar licencias de conducción a cambio de sobornos). Como consecuencia se genera una redistribución de beneficios (derivados de la provisión de un bien público) injusta e ineficiente; se socavan los propósitos de los programas y políticas; se incentiva a los oficiales a que creen más procedimientos burocráticos y no a que a suministren un bien/servicio; se incrementa el costo de hacer negocios o de hacer empresa, y se socava la legitimidad del Estado (Rose-Ackerman, 2006).

Por otra parte, la corrupción sistémica afecta estructuras del Estado dejándolo disfuncional y afectando incluso la economía de mercado entera. Ocurre, por ejemplo, cuando hay alianzas entre el crimen organizado y ramas o entidades del Estado; o donde dependencias específicas protegen a algún grupo en particular para mantener su posición monopólica en algún negocio;

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

o las superintendencias que dejan de ejercer sus funciones de vigilancia y control a cambio de sobornos; igualmente, un sistema electoral corrupto que favorece a grupos específicos entra en esta categoría. También podemos incluir en la categoría de corrupción sistémica el fenómeno de las estructuras paramilitares que capturaron parte del Estado en Colombia (Garay et. al., 2008). En general, la corrupción sistémica implica la captura del Estado por parte de intereses privados que concentran el poder y la riqueza para quienes ocupan los cargos públicos más estratégicos a sus intereses (Rose-Ackerman, 2006).

La corrupción sistémica es más fácil de categorizar que de medir, puesto que el modo en que el Estado es capturado determina el tipo de estimación que se requiere para dimensionar el problema: una forma de medición puede ser las conexiones que tengan los grupos económicos dentro del Estado; otra forma puede ser el número de parlamentarios con participación probada en grupos criminales; también el dinero pagado en forma de sobornos a altos funcionarios, para favorecer intereses particulares, entre otras.<sup>1</sup> Sin embargo, este tipo de corrupción genera unos efectos uniformes sobre la sociedad o sobre una comunidad, que pueden medirse. Este artículo se enfoca en las diferentes técnicas para estimar cuantitativamente el fenómeno de la corrupción a partir de esos posibles efectos. Esta tarea no sólo sirve para determinar la magnitud del problema en un grupo de instituciones o en un país, sino que es un insumo fundamental, al menos, en dos fases del ciclo de las políticas públicas, como se detalla a continuación (Sequeira, 2012):

- 1.) En la formulación de política anticorrupción: porque a partir de la medición se determina la naturaleza del fenómeno de corrupción existente en una institución o en una sociedad (si está, por ejemplo, asociada a sobornos en trámites burocráticos o si

---

<sup>1</sup> El ejemplo de las conexiones está incluido en este artículo y fue documentado por Fisman (2001). También incluimos un caso de los sobornos a gran escala, cuya estimación fue documentada a partir del caso Montesinos en Perú por McMillan & Zoido (2004). Garay et. al. (2008) es bien riguroso en la delimitación de categorías y formas en que el Estado es capturado para analizar el caso colombiano. Sin embargo, al ser un estudio cualitativo no lo incluimos en el estado del arte de este artículo, ya que no suministra propiamente una medición de la corrupción.

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

hace parte de la captura de organizaciones criminales en el Estado), de modo que con esa información se puede diseñar el tipo de medidas que hay que implementar para combatir el fenómeno.

- 2.) En el monitoreo y la evaluación de la política anticorrupción: porque con mediciones disponibles se puede identificar el estado de la corrupción antes y después de una acción en materia anticorrupción, de modo que sabremos si la política es efectiva. Con una medida de corrupción sabremos, si salarios más altos a los funcionarios públicos o si simplificar trámites burocráticos, reducen la corrupción. Será suficiente con identificar la técnica estadística de estimación de impacto adecuada, para poder determinar la magnitud de la incidencia de la lucha anticorrupción, frente a los cambios en el fenómeno.

Sin embargo, hay al menos 5 dificultades inherentes a la medición de la corrupción como se describe a continuación:

- 1.) La corrupción es ilícita y secreta: ¿Cómo podríamos medir algo que, por definición, implica que los individuos involucrados hagan todo lo posible por ocultarlo? (Banerjee, et.al., 2012) Adicionalmente, un abordaje científico implica una visión transaccional de la corrupción para que su medición sea objetiva. Ello implicaría determinar quién soborna a quién y por cuánto; quien favorece a quién y con qué, etc. Esto es difícil de cuantificar dado el interés en no dejar rastro de dichos actos.
- 2.) Los intentos para medir la corrupción pueden afectar los resultados de la medición misma: es probable que en los periodos de recolección de datos, o bien los individuos observados reduzcan sus conductas ilícitas o bien mutan su conducta hacia modalidades que, tal vez, no son del todo visibles para los investigadores.
- 3.) La uniformidad en la medición de la corrupción esconde la variación y la diversidad existente en la naturaleza del fenómeno. Por ejemplo, si escogiéramos sujetarnos al Índice de Transparencia Internacional (2015), encontraríamos que China, Colombia,



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

Liberia y Sri Lanka son igualmente corruptos de acuerdo con su puntaje (37 puntos). Pero ¿Cuál es la naturaleza de la corrupción en esos países tan disímiles? Claramente las instituciones que cada uno de ellos tiene, la estructura de sus Estados, las características demográficas en cada país, entre otros, son variables que deben determinar el tipo de comportamientos corruptos que prosperan en dichos lugares. En este sentido, es difícil tomar decisiones de política atendiendo solamente a puntajes uniformes.

- 4.) Si se quiere ser más preciso en la medición de acuerdo con la naturaleza de la corrupción, entonces se sacrifica la uniformidad de dicha medición -porque nos encontraremos con diferentes unidades de medida y de indicadores ajustados, justamente, a las formas que toma la corrupción-. Según Knack (2007) existen, por lo menos, tres aspectos en que difieren las mediciones de corrupción de acuerdo con la característica que quieren capturar. Unos se enfocan en la incidencia relativa de las transacciones corruptas (Political Risk Services – PRS Group); otros se enfocan en el impacto de la corrupción en el clima de negocios (Banco Mundial); y otros en la existencia de leyes, políticas y mecanismos de cumplimiento que se creen afectarán la prevalencia de las transacciones corruptas (Transparencia Internacional). De este modo, el campo de medición se hace más y más vasto, con lo que la toma de decisiones de política se vuelve más compleja.
- 5.) Si existieran esquemas de medición como un sistema de monitoreo del gobierno sobre sus funcionarios, entonces esto evocaría respuestas en las personas vigiladas para eludirlo. Esto haría al sistema de monitoreo menos confiable. Por definición, cualquier medición sería sub-estimada. (Banerjee, et.al., 2012)

Justamente las dificultades mencionadas han hecho que la medición de la corrupción sea un objeto de debate en la literatura académica. Kaufmann, Kraay & Mastruzzi (2005) suministran una exhaustiva lista con más de 20 fuentes de datos que miden percepción de corrupción. Banerjee, et.al., (2012) detallan más de 12 estudios donde encuentran diferentes



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

modos de medir la corrupción: desde métodos basados en la percepción, hasta técnicas de medición basadas en la recolección de datos a través de experimentos sociales. Olken (2009) calcula los sesgos existentes en los indicadores de percepción y detalla estudios basados en la estimación de los montos de dinero que la corrupción mueve en algunos casos debidamente documentados (tratando de dar una alternativa de medición menos subjetiva). Posadas (2006) identificó, por un lado, 8 fuentes de relevancia mundial entre los que se incluyen estimaciones tanto de corte empírico como de percepción, y más de 25 investigaciones que indagan sobre la relación de la corrupción con otras variables que van desde el género hasta el diseño institucional de los países. Es decir, las investigaciones y mediciones en la materia no son nuevas y son más bien abundantes.

Dado el material existente y la importancia del debate sobre mediciones de corrupción, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia organizó el estado del arte en materia de medición de la corrupción con el objetivo de orientar el análisis del fenómeno y motivar la generación de nuevos datos e investigaciones en Colombia. Esta iniciativa se enmarca en una línea del Plan Operativo de la Secretaría de Transparencia, que busca poner en funcionamiento instrumentos que permitan conocer y analizar el fenómeno de la corrupción.

Hemos agrupado las principales mediciones documentadas en 4 tipos:

- a.) Mediciones basadas en encuestas/entrevistas de percepción
- b.) Mediciones basadas en recolección de datos a partir de observación directa.
- c.) Mediciones basadas en chequeos cruzados.
- d.) Mediciones basadas estimación e inferencia estadísticas, a partir de variables que no necesariamente se diseñan para medir corrupción.

A continuación se examinará cada uno de los grupos mencionados, a partir de la selección de artículos o de informes representativos, y de la reflexión sobre las técnicas de medición usadas en cada grupo.

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

## 2. Mediciones Basadas en encuestas y/o entrevistas de Percepción

Knack (2007) hace un inventario de 18 indicadores que miden la corrupción entre países, a partir de estudios basados en percepción. Cada entidad que lidera dichos estudios entrevista bien sea a firmas, a hogares o a expertos. Sólo hay dos índices compuestos o híbridos que reúnen a todas estas poblaciones en una sola medición: El índice de Control de la Corrupción del Banco Mundial y el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. Dichos índices también capturan dimensiones como el diseño institucional, la prevalencia de los sobornos, la confianza en las instituciones, entre otros. Esta sección no busca ser exhaustiva en la mención de las diferentes organizaciones y mediciones de corrupción, sino tomar las dos más representativas por su uso. Adicionalmente, porque aquéllos índices que provienen de organizaciones como *Freedom House*, *Global Integrity*, *Vanderbilt University*, entre otros, recurren a encuestas y entrevistas, por lo que están sujetos a las mismas limitaciones que señalaremos en esta sección.

Sin duda el indicador más popular es el de Transparencia Internacional, cuyo cálculo se basa en encuestas de percepción dirigidas tanto por instituciones multilaterales (ej. Banco Africano de Desarrollo), como por organizaciones independientes (ej. *Freedom House*, *Economist Intelligence Unit*, entre otras). En el último informe de Transparencia Internacional (2015) se usaron 12 fuentes de información<sup>2</sup> que consisten en encuestas de percepción aplicadas a expertos indagando varios campos además de la corrupción (i.e. la gobernanza, la

---

<sup>2</sup> Dichas fuentes son: Calificaciones sobre Gobernabilidad 2014 del Banco Africano de Desarrollo; Indicadores sobre Gobernabilidad Sostenible 2015 de *Bertelsmann Foundation*; Índice de Transformación 2016 de *Bertelsmann Foundation*; Calificaciones de Riesgo País 2014 de la *Economist Intelligence Unit*; Naciones en Transición 2015 de *Freedom House*; Calificaciones de Riesgo País 2014 de *Global Insight*; Anuario de Competitividad Mundial 2015 de IMD; *Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2015*; Guía Internacional sobre Riesgo País 2014 de *Political Risk Services*; Evaluación Institucional y de las Políticas Nacionales 2014 del Banco Mundial; Encuesta de Opinión Ejecutiva (EOE) 2015 del Foro Económico Mundial; Índice de Estado de Derecho 2015 de *World Justice Project*.



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

gestión pública, el desarrollo internacional, etc.). También se tabula información recogida a partir de respuestas de firmas y de hogares.

Dado que la mayoría de fuentes son externas, los resultados de las encuestas vienen de acuerdo con las intenciones, escalas y muestras que cada institución consideró ajustadas a sus objetivos. Esto implica que, por ejemplo, los resultados de las encuestas desarrolladas por *The Economist Intelligence Unit* tengan escala de 1 a 4, para 139 países, y con corte a 2014; mientras que la encuesta de sobornos que maneja Transparencia Internacional se aplica en 30 países, tiene escala de 1 a 5, su corte al año 2011 fue usado para hacer la medición de Transparencia e 2013 pero no en 2015. Estas fuentes son usadas para calcular el Índice de Transparencia Internacional por medio de la selección de las preguntas que TI consideró netamente relacionadas con corrupción.

Para poder combinar esta información, Transparencia Internacional tiene que ajustar todas las mediciones a unidades Z (Berry & Lindgren, 2007) y procesar los resultados para que queden en una escala 0 a 100 (donde 0 indica menor transparencia/mayor corrupción y 100 indica total transparencia/menor corrupción). Sin embargo, esta misma metodología e integralidad del índice tiene, al menos, cuatro inconvenientes de análisis:

- i.) Los índices entre 2012 y 2015 son comparables entre sí pero no con los de años anteriores. Es posible que algunos componentes de este índice cambien en el tiempo pero esto no podemos verlo con la agregación que actualmente publica Transparencia Internacional.
- ii.) Existe un sesgo inherente en el fenómeno de la percepción: es posible que a más transparencia, haya más libertad en los medios y más desarrollo institucional anti-corrupción. Esto puede tener como efecto mayor preeminencia de los escándalos de corrupción, debido al incremento en su divulgación. Lo anterior, puede derivar en un incremento de la percepción que tienen los respondientes acerca de la

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

corrupción existente, aun cuando las instituciones estén trabajando para erradicarla. (Banerjee, et. al. 2012)

- iii.) Transparencia Internacional está agregando -como se dijo anteriormente- 13 fuentes, en donde se incluyen aspectos que van desde el imperio de la ley hasta el pago de sobornos. Más agregación genera menos precisión. Esto implica que perdamos de vista la naturaleza de la corrupción existente en los países incluidos. Como se dijo anteriormente, Colombia aparece en el índice de 2015 con 37 puntos al lado de China, Liberia, Sri Lanka y Benin (Transparencia Internacional, 2015). ¿Cuál es la prevalencia de los sobornos en estos países? ¿Es la misma? ¿El imperio de la ley para castigar los actos de corrupción es igualmente débil en estos países?
- iv.) Al consultar el índice, no es difícil ver la correlación entre desarrollo y corrupción: los países desarrollados obtienen los mejores puntajes de Transparencia. De hecho, el coeficiente de correlación que hemos calculado desde la Secretaría de Transparencia, entre el ingreso per-cápita incorporado por Naciones Unidas en su informe de desarrollo humano en 2013 y el informe de Transparencia Internacional del mismo año, es de 0.77. Esto nos confirma la idea que entre más rico es un país, más transparente o menos corrupto éste tiende a ser. Por lo tanto, la corrupción afecta en mayor medida a los países en desarrollo. Sin embargo, la organización *Global Financial Integrity* (GFI) confirma que las compañías multinacionales, principalmente las del mundo desarrollado, capturan 900 mil millones de dólares en flujos ilícitos (Kar & LeBlanc, 2013). Este monto es 22.5 veces más grande que el costo estimado de la corrupción en el mundo en desarrollo: 40 mil millones de dólares<sup>3</sup>. El Índice de Transparencia Internacional, en este sentido, desvía la atención del lector: al tener mejor ranqueado al mundo desarrollado, ignoramos su

<sup>3</sup> Dato suministrado por el Banco Mundial. Ver: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/01/30/world-bank-group-president-jim-yong-kim-speech-anti-corruption-center-for-strategic-and-international-studies> (Consultado el 28 de Febrero de 2014)



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

responsabilidad sobre el problema de la corrupción a partir de los flujos transnacionales, en los cuales dichos países son los principales responsables.

A limitaciones similares está sujeto el índice Control de Corrupción del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2006), el cual acude a encuestas hechas a las firmas, a analistas de cada país incluido en el reporte, y a representantes de organizaciones no gubernamentales y del sector público. Una crítica adicional que sostiene Knack (2007) es que el índice del Banco Mundial usa 23 combinaciones diferentes de fuentes de datos para los 27 países de Europa Central/Oriental y Asia Central. Esto hace que dichos países no sean comparables entre sí (Sólo Rusia y Polonia están medidas con base en las mismas 14 fuentes de datos).

### **3. Mediciones basadas en recolección de datos por observación directa de la corrupción.**

Como alternativa a la percepción, está la medición que busca hacer *observación directa* del fenómeno. En este caso se identifica cómo funcionan las conductas y las instituciones a partir de un trabajo de campo, en el cual se seleccionan proyectos o programas específicos. El objetivo es determinar cuál es la magnitud de las transacciones corruptas -como el número y el monto de los sobornos reportados por los beneficiarios de bienes públicos que, se supone, deberían ser gratis-.

Esta técnica de estudio la hemos subdividido en dos grupos, sujetándonos a la categorización de Rose-Ackerman (2006): la recolección de datos para la “pequeña” corrupción y la recolección de datos para la corrupción sistémica. La diferencia fundamental entre ambos grupos está en que el primero acude a un enfoque experimental, que requiere de trabajo de campo y permite la continua observación y registro de los hechos corruptos. La segunda no recurre al enfoque experimental, pero sí acude a registros dejados por las transacciones corruptas y arroja algún dato que permite inferir el nivel de captura de la corrupción sobre las instituciones.

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

### *3.1 Mediciones de la corrupción de pequeños retornos*

Este tipo de mediciones, como se mencionaba, requiere el diseño deliberado de un experimento en donde el investigador decide observar y registrar, cómo las transacciones corruptas tienen lugar cuando un ciudadano acude a un servicio que suministra el Estado. El enfoque experimental, sin duda, requiere de la complicidad del investigador con los hechos corruptos, puesto que éstos sólo se harán observables y medibles en toda su dimensión, en tanto que el investigador no los denuncie mientras los registra. Adicionalmente, esto requiere que el investigador se ponga de lado o acompañe al ciudadano que es usuario de los servicios, -dado que es más difícil contar con la complicidad de los burócratas que demandan pagos o procedimientos ilícitos. A continuación suministramos tres ejemplos:

- a.) **Sobornos por servicios gratis:** Banerjee et.al. (2004) documentan un experimento en que recolectan datos sobre los “*honorarios*” pagados en más de 100 centros de salud en Udaipur (India), que deben ofrecer su servicio gratis. La prevalencia de dichos pagos ilegales es de más del 90% en el suministro de servicios básicos de salud. Los centros están cerrados el 56% del tiempo en que deberían estar abiertos -de acuerdo con horarios oficiales-; y el ausentismo es del 88% (es decir 88 de cada 100 veces no se encontraba al personal en horas de trabajo).<sup>4</sup> Es decir, en este caso están medidas varias formas de corrupción: el ausentismo en los médicos, el cierre de los establecimientos en horas oficiales y el cobro de sobornos.
- b.) **Sobornos para eludir la ley (I):** Barron & Olken (2007) publicaron los resultados de un experimento en que acompañan a los conductores de tracto-mulas en Indonesia. En 304 viajes observaron más de 6 mil pagos ilegales. Sobresalen allí los sobornos

---

<sup>4</sup> Adicionalmente, los centros públicos resultan más costosos para los usuarios que tomar el servicio suministrado por médicos informales o “*Bophas*” (En Colombia el término sería “*curandero*”). Los *bophas* ni siquiera tienen una licencia ni un título que los acredite como médicos o enfermeras. Adicionalmente, en los centros privados de salud un 41% de su personal no tenía un grado profesional y un 12% no presentaba entrenamiento alguno ni siquiera en primeros auxilios. Una descripción más detallada no sólo se encuentra en Banerjee et.al. (2004) sino en el documental “*The name of the disease*” disponible libremente en internet.

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

pagados a la policía por ignorar el exceso de peso en los vehículos de carga, adicionalmente a los sobornos en puntos de chequeo para circular en áreas restringidas. Los sobornos ascienden a 40 dólares por viaje o al 13% del costo de cada viaje. Ese porcentaje de sobre costo es una medida de la corrupción. Acá también se encuentran extorsiones hechas por la misma policía o por el ejército.

- c.) **Sobornos para eludir la ley (II):** Otro experimento interesante fue desarrollado por Bertrand et.al. (2007) en el que el equipo de investigación acompañó a 822 individuos que solicitaron una licencia de conducción en Delhi (India). Allí se observó que el 71% de los aspirantes obtienen licencia sin presentar un examen de conducción; y que el 30% de los que obtuvieron una licencia perdieron un examen de conducción aplicado independientemente por los investigadores. Adicionalmente, los aspirantes gastan 2.5 veces el valor del costo oficial en obtener una licencia a través del pago a tramitadores (Bertrand et.al, 2007). El estudio, sin embargo, no nos dice si estos intermediarios a su vez pagan sobornos a los funcionarios públicos para agilizar los trámites y así justificar el servicio que ofrecen.

La tipología de estas mediciones marcan también su limitación fundamental para determinar la magnitud de la corrupción: sólo funcionan con la corrupción oportunista de pequeños retornos (i.e. entrega de dinero por el suministro de un servicio a un ciudadano o pagos de sobornos que representan rentas pequeñas para los beneficiarios). Al indagar por grandes sobornos pagados, por ejemplo, en proyectos de infraestructura, es difícil encontrar respuestas ajustadas a la realidad (incluso si la indagación se lleva a cabo en un estrado judicial). Por otra parte, resulta bastante costoso medir la corrupción bajo el enfoque experimental: en los casos citados se requirió observación continua entre 6 meses y 1 año para recoger los datos. Luego viene la etapa de procesamiento, depuración y publicación de resultados que también puede tomar otro año. Adicionalmente, no todas las mediciones están necesariamente dando una magnitud de la corrupción, sino que pueden también ser un estimativo de la ineficiencia o incompetencia de las entidades públicas: ¿estamos seguros que los burócratas que expiden licencias de

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

conducción, por ejemplo, no están tan abrumados de trabajo que más bien deciden, simplemente, ignorar un cúmulo de requisitos o de hechos para evitar trámites, chequeos y revisiones correspondientes? (Banerjee, et.al., 2012).

### *3.2 Mediciones de la corrupción sistémica*

Nótese que el grupo anterior de mediciones requiere observación *in situ*, y que el fenómeno de corrupción documentado por cada artículo es bien específico. Un ambiente experimental se acomoda muy bien a los casos de pequeña corrupción. No podemos usar estas técnicas con la corrupción sistémica, puesto que el beneficio de experimentar con pagos de sobornos en obras de infraestructura, por ejemplo, puede palidecer frente al costo impuesto a la sociedad por distorsionar así un proyecto o unas instituciones. Sin embargo, hay dos casos bien particulares en América Latina, que lograron determinar el nivel de la corrupción que captura al Estado o a sus instituciones. Se trata de McMillan & Zoido (2004) y López & Sevillano (2008).

El único artículo que ha logrado escarbar en la corrupción grande o sistemática con verificación de primera mano -de *observación directa* del fenómeno- fue publicado por McMillan & Zoido (2004),-quienes usaron registros del caso de Vladimiro Montesinos en Perú. Los autores encontraron que, en promedio, los políticos envueltos en el escándalo recibieron de 3.000 dólares hasta 50.000 dólares al mes por alrededor de un año. Sólo 3 meses luego de la tercera reelección de Fujimori como presidente del Perú, en el año 2000, un video de Montesinos (encargado del Servicio Nacional de Inteligencia) fue filtrado y hecho público en los medios. Allí, Montesinos sobornaba al político opositor Alberto Kouri por unos 15.000 dólares para apoyar al presidente Fujimori. Dicho soborno fue la punta del iceberg, ya que incluso altos funcionarios del poder judicial fueron también sobornados para detener investigaciones tanto en contra de Montesinos como de Fujimori; congresistas y otros miembros del ejecutivo también fueron sobornados.

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

El artículo estima que el costo de sobornar congresistas fue de 300 mil dólares al mes; el costo de sobornar jueces fue de 250 mil dólares al mes; y el costo de sobornar a los canales de televisión fue de 3 millones de dólares al mes (McMillan & Zoido, 2004). Esta medición se realizó con base en los recibos de pago que Montesinos guardaba de dichas transacciones, y con la ayuda de la Subcomisión Investigadora de la Denuncia Constitucional del Congreso Peruano, que le permitió los autores del artículo a los registros oficiales. Una proyección preliminar hecha por la Secretaría de Transparencia para la elaboración del presente artículo, arrojó gastos en sobornos por más de 43 millones de dólares en un año. Esto corresponde a un 0.45% del Gasto Público en 2001, de acuerdo con estadísticas del gobierno peruano.<sup>5</sup>

Vale la pena reseñar otro estudio adelantado por López & Sevillano (2008), el cual podríamos clasificar como de *observación cuasi-directa* de la corrupción sistémica –ya que sus fuentes son de tipo judicial pero nunca observaron directamente ni las transacciones corruptas ni todos los registros oficiales de dichas transacciones, tal y como fue posible en el excepcional caso de McMillan & Zoido (2004). En este caso, Claudia López determinó el nivel de captura por estructuras paramilitares sobre el Congreso de la República de Colombia, a partir del conteo de los parlamentarios por partido político, que se encontraban investigados por vínculos con ejércitos irregulares. Este valor se divide sobre el número de curules que tiene cada partido y nos arroja el nivel de riesgo para este tipo corrupción, por partido. El promedio de riesgo es del 53% -con sólo 3 de 12 partidos con riesgo de 0%-. El caso de corrupción investigado acá es bien específico y sumamente amenazante para la institucionalidad colombiana: se trata de grupos paramilitares que, financiando sus acciones de guerra por medio del narcotráfico, incluyeron como parte de su estrategia el patrocinio de candidatos al Congreso de la República de Colombia; e incluso acudieron a la amenaza de muerte sobre los votantes donde dichas fuerzas irregulares tenían influencia, para favorecer

---

<sup>5</sup> Este cálculo fue posible al cruzar los datos del artículo mencionado con el portal de series estadísticas (macroeconómicas) del Perú, disponible en: <http://estadisticas.bcrp.gob.pe/>

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

**Diálogos sobre la Transparencia - Policy Paper #1 (Esta versión: Abril de 2016)**

electoralmente a sus patrocinados<sup>6</sup>. Con ello, como lo documentó López & Sevillano, se concretaría el objetivo de poner a estructuras criminales a ejercer los fines mismos del Estado en Colombia. El caso es bien particular porque escaló desde hechos de corrupción, hasta graves violaciones a los derechos humanos.

### **4. Mediciones basadas en determinación de brechas y chequeo cruzado**

En este grupo de mediciones se busca identificar diferencias significativas entre fuentes primarias y/o secundarias de información -primordialmente de ejecución de recursos- sobre proyectos o programas específicos, que puedan sugerir prácticas corruptas. Hay tres posibles estrategias dentro de este esquema:

- i. Identificar discrepancias entre dos fuentes oficiales que emiten datos sobre un mismo programa o proyecto (ej. la información financiera).
- ii. Identificar discrepancias entre una fuente oficial y un estudio hecho por expertos, quienes a partir de recolección independiente de datos, costean un programa o proyecto, y evalúan sus usos.
- iii. Generar dos fuentes primarias de datos de forma independiente, de modo que algunas discrepancias pueden sugerir prácticas corruptas dentro del programa o proyecto.

Uno de los estudios más citados dentro de este enfoque es un experimento social que desarrolló Olken (2007)<sup>7</sup>, quien a partir del examen de 600 proyectos de construcción de vías en Indonesia, coteja el costo de las obras reportadas públicamente por registros oficiales contra los datos recogidos por ingenieros expertos. La comparación arrojó un promedio de 24% en costos perdidos o gastos sin justificación en las cifras reportadas por el gobierno. Es decir que

---

<sup>6</sup> En algunos casos esto escaló en masacres, según lo señalado en López & Sevillano (2008), y como se comprobó con la condena al congresista Álvaro García Romero. Ver: <http://www.verdadabierta.com/politica-ilegal/parapoliticos/4738-parapolitica-alvaro-garcia-romero>

<sup>7</sup> Dicho estudio haría parte de la categoría ii. de este apartado



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

de cada 100 dólares que gasta y reporta el gobierno como ejecutado, 24 pueden ser atribuibles a corrupción, porque no se justifican de acuerdo con las especificaciones de la obra debidamente entregada. Visto de otro modo, de 100 dólares que un experto determina que cuesta una obra, el gobierno no reportaría esos 100, sino 124.

Reinikka & Svensson (2004), intentaron medir la corrupción en el proceso de transferencias que hace el gobierno central de Uganda a las escuelas locales para financiar sus gastos (excepto salarios). Esta investigación comparó lo que el gobierno nacional reportaba como transferido a 250 escuelas, contra lo que éstas realmente recibieron entre 1991 y 1995. El gobierno nacional de Uganda asigna estos recursos, basándose en el sistema de capitación - de acuerdo con el número de niños en edad escolar que reciben educación primaria-. Dado que los distritos o gobiernos locales actuaban como distribuidores de los recursos transferidos por el gobierno nacional, era posible que surgieran diferencias entre lo que las escuelas recibían y lo que el gobierno nacional reportaba como girado al sistema de transferencias por capitación.

Los autores aprovecharon el hecho que lo recibido por las escuelas era en especie: libros de texto, tiza, materiales de aseo/mantenimiento, mobiliario, obras de infraestructura, etc. Esta dotación era cuidadosamente detallada en registros a cargo de cada escuela<sup>8</sup>. El estudio entonces calcula lo efectivamente recibido, mediante la valoración a precios de mercado de los bienes registrados en los libros oficiales de las escuelas. Esto se comparó con lo registrado por el gobierno nacional en el sistema por capitación: es decir, con el número de estudiantes multiplicado por la cuota o transferencia designada por el gobierno. La diferencia debe constituir corrupción o captura de rentas. El artículo encontró que las escuelas sólo recibían el 13% de las transferencias del gobierno nacional –es decir, la incidencia de la corrupción o captura de rentas es del 87%- (Reinikka & Svensson, 2004)

---

<sup>8</sup> Por lo que el estudio señalado haría parte de la categoría i. de este apartado

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

Un estudio que también acudió a esta técnica y muestra resultados más bien lamentables en términos de lo profunda que puede ser la corrupción, fue desarrollado por Niehaus & Sukhtankar (2012). Dichos autores documentan el caso de un programa en la India que busca garantizar empleo rural por, al menos, 100 días -llamado *National Rural Employment Guarantee Scheme (NREGS)*. Los beneficiarios del programa debían registrarse, se les asignaba trabajar en un proyecto y reclaman su salario, bien sea diario o a destajo. Este programa puede verse como una especie de seguro de desempleo que exige trabajar: si un campesino se queda sin fuentes de ingreso, acude al NREGS, trabaja y recibe su paga mientras encuentra otro trabajo o mientras llega la estación o temporada cuando la demanda por su trabajo se incrementa. Al programa puede tener acceso toda la población rural india (unos 850 millones de personas) y le cuesta al gobierno el 1% de su Producto Interno Bruto (Niehaus & Sukhtankar, 2012). El estudio tomó una muestra de 1.938 hogares en el estado Indio de Orissa, y cruzó los registros oficiales diligenciados por los funcionarios de cada localidad, quienes reportaban y legalizaban los pagos hechos a los trabajadores, contra lo registrado por los beneficiarios del programa en encuestas hechas por los investigadores.

El estudio de Niehaus & Sukhtankar (2012) aprovechó una reforma en 2007 al programa *NREGS* en que se incrementaba el salario de 55 a 70 rupias por día, y tomó como medida *la tasa marginal de corrupción*. Este concepto nos dice cuánto de un dólar o peso adicional gastado en un programa, no le llega a sus beneficiarios –en forma de bienes o servicios- por hechos de corrupción. Este concepto era fácil de trabajar dada la reforma del incremento salarial decretado en Orissa, ¿cuánto llegaba directamente a los beneficiarios del NREGS? Lo sorprendente es que los autores encontraron que NADA (!) del incremento llegó a los trabajadores rurales indios; es decir, la tasa marginal de corrupción era del 100%. Este estudio no es innovador sólo porque detecta un altísimo nivel de corrupción (al menos desde el punto de vista marginalista), sino que encontró que la capacidad de denunciar por parte de los usuarios o beneficiarios del programa no tenía efectos sobre la corrupción –básicamente

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

porque resultaba muy costoso para los ciudadanos en términos de tiempo y de desplazamientos, comparado con el dinero a recuperar (Niehaus & Sukhtankar, 2012).

Finalmente, vale la pena citar un estudio de Hsieh & Moretti (2006), quienes documentaron un caso de corrupción en un programa de la ONU llamado *Oil-for-food*, que se implementó en Irak en la segunda mitad de la década de los 90. El programa buscaba intercambiar el petróleo iraquí por comida, medicinas y ayuda humanitaria para los ciudadanos víctimas del conflicto en el país. Los autores compararon el precio recibido por el petróleo iraquí, contra el precio en el mercado *spot*.<sup>9</sup> La diferencia fue “*embolsillada*” por el régimen de Hussein y se estimó en 1.300 millones de dólares.

Este tipo de mediciones están siendo muy comentadas en el medio. Olken & Pande (2011) publicaron un inventario reseñando 9 investigaciones bien documentadas con este enfoque, y señalan la importancia de la participación directa de los investigadores en la determinación de brechas. Sin embargo, una limitante de este tipo de estudios es que se gana precisión a costa de generalidad o de integridad en la medición. Si nos remitimos a los ejemplos reseñados en esta sección, no conocemos el nivel de corrupción en Uganda o Indonesia, sino en programas específicos de dichos gobiernos. No podemos afirmar con precisión si Uganda es más corrupto que Indonesia sólo porque la incidencia en el caso estudiado en la primera (87%) fue mayor que en la segunda (24%). Pudo ser que esos niveles de corrupción sean exclusivos al sector estudiado, pero no del país en general. Estas cifras y los estudios documentados por Olken & Pande (2011), más bien nos dicen qué tan heterogénea es la corrupción, pero no qué tan profunda.

Para el caso colombiano, si quisiéramos medir la corrupción usando este enfoque de estimación, tendríamos que tomar sector por sector o programa por programa y luego construir un indicador. Análogo a los estudios de Olken o de Reinikka & Svensson, tendríamos que tomar, por ejemplo, los giros del Sistema General de Participaciones (SGP) y verificar su

---

<sup>9</sup> Con lo que el caso acá documentado sería un ejemplo del numeral iii. de este apartado

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

inversión en las entidades territoriales. Si sólo tomamos lo administrado por departamentos y si sólo tomamos las inversiones obligatorias, el estudio sería de una magnitud considerable: 32 departamentos, 3 sectores (educación, salud, agua potable y saneamiento) nos generan 96 áreas de estudio. Aunque habría un valor informativo en aplicar esta técnica de chequeo cruzado, el costo de adelantar dichas investigaciones sería considerable. Su aporte, sin embargo, para determinar la posible magnitud de la corrupción en la ejecución del SGP tiene un valor tanto académico como de política en materia de descentralización administrativa.

### 5. Mediciones basadas en inferencia estadística

Este tipo de medición se basa en la construcción de estimaciones a partir de información que se ajustan a técnicas estadísticas específicas, para adelantar el estudio de un programa o política pública. Sandra Sequeira (Sequeira, 2012) denomina este enfoque “*economía forense*”, dado que fundamentalmente el investigador debe recurrir a registros aislados y evidencias que deja la corrupción, para correlacionarla con datos secundarios que puedan atribuir anomalías en los datos a la corrupción y no a otra variable. Estas mediciones son técnicamente exigentes y requieren el dominio de conceptos en estadística y econometría para poder entender su naturaleza y su interpretación. Es difícil dar una definición general para este grupo de mediciones así que procedemos a citar algunos ejemplos.

Un artículo pionero en este campo fue escrito por Fisman (2001), quien midió el valor de las firmas en función de sus conexiones políticas en Indonesia. El autor comienza estimando el nivel de conexión de las compañías indonesias con el gobierno de Suharto (firmas con mayor número de contratos, proveedores de bienes y servicios del gobierno, etc.). Luego observaba cómo los precios de las acciones de dichas firmas se mueven en la bolsa de valores, cada vez que se rumoraba la muerte del dictador. El supuesto clave acá es que en un mercado de bolsa en equilibrio, los precios de las acciones reflejan el valor general de la firma que cotiza, por lo que el cambio en su precio, *ceteris paribus*, podía ser atribuido sólo a la caída de conexiones políticas en la firma. Visto desde otro punto: si las acciones reflejan el valor de equilibrio de

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

una firma ¿por qué cambian justo cuando se rumora la muerte de Suharto, si no hay cambios en su patrimonio, sus niveles de activos, sus ventas, sus inversiones, etc.? Obviamente, rumores sobre la muerte de Suharto podían afectar los mercados de activos financieros dado que estos reaccionan inmediatamente a la nueva información (Sorensen, 2003); pero los movimientos en las acciones no pueden explicarse en un 100% por ese dato. Al medir el efecto, Fisman encontró que la muerte de Suharto afectó en un 20% al desempeño del mercado y que el valor de las firmas debía un 23% a sus conexiones con el dictador indonesio. Esto es considerable, si se tiene en cuenta que hablamos de casi una cuarta parte del valor de una acción, cuyo origen no está ni en la producción, ni en su investigación ni en sus perspectivas como firma, sino en si tiene vínculos con un gobernante.

Camacho & Conover (2011) desarrollan un interesante estudio en Colombia: las autoras encontraron evidencia de corrupción en la asignación de puntajes de las encuestas del SISBEN. Recordemos que el SISBEN es el instrumento que sirve para identificar posibles beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales y ejecutores de política social del orden nacional. La manipulación en el sistema se detecta a partir de una mayor concentración de los puntajes, justo por debajo del corte de elegibilidad para subsidios de salud<sup>10</sup> (Camacho & Conover, 2011). El estudio encontró que los puntajes de los respondientes al SISBEN se alteraban en los municipios, justo cuando había elecciones para alcaldes y gobernadores en las entidades territoriales. El período de estudio va de 1994 a 2006 -hubo elecciones en los años 1994, 1997, 2000 y 2003-. Las investigadoras identificaron primero el histograma de distribución porcentual de los puntajes de los encuestados SISBEN. Notaron que se presentaba una discontinuidad o un salto inusual en el histograma justo en el umbral de elegibilidad (47 puntos) (Camacho & Conover, 2011), precisamente en los años de elecciones de alcaldes y gobernadores.

---

<sup>10</sup> Camacho & Conover (2011) afirman que esto pasó cuando se dio a conocer el funcionamiento del SISBEN y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hizo pública no sólo su estructura general, sino también su algoritmo –esto es, la forma exacta de calcular el puntaje de elegibilidad para ser potencial beneficiario de los programas sociales, por debajo del cual las personas son elegibles-

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

Adicionalmente, las autoras encontraron que para las elecciones de los años 1997, 2000 y 2003, cuando hay más circulación de periódicos y/o mayor número de organizaciones de la comunidad, hay una menor evidencia de manipulación. De igual forma, concluyeron que cuando las elecciones se vuelven más reñidas o competitivas, la manipulación aumenta. Más específicamente, un incremento en la desviación estándar en el nivel de competición política incrementa la discontinuidad en un 0.17 de desviación estándar [discontinuidad medida en 3 puntos porcentuales debajo del corte de elegibilidad relativo a 3 puntos por arriba del mismo corte] (Camacho & Conover, 2011)<sup>11</sup>.

Otra medición de tipo estadístico fue desarrollada por Escresa & Picci (2013), quien propone un nuevo índice de corrupción de administración pública comparable entre países y basado en los sobornos reportados en el nivel transnacional (entre 1998 y 2012), que deben ser reportados según la convención anti-soborno de la OCDE. La lógica es sencilla y compara las proporciones del comercio exterior de cada país contra las respectivas proporciones de sobornos. Por ejemplo, las exportaciones de Estados Unidos a China representan el 9.2% del total de exportaciones estadounidenses. Escresa & Picci esperarían que los casos de corrupción involucrando firmas estadounidenses en la China fuera igualmente proporcionales: el 9.2% de todos los casos de corrupción de firmas estadounidenses operando en el resto del mundo. Sin embargo, esta proporción fue mucho más alta: El 20.8% de los casos de corrupción de firmas operando en el resto del mundo involucraba firmas americanas y funcionarios públicos Chinos (Escresa & Picci, 2013). Esto nos hace pensar que los funcionarios Chinos son más corruptos que el promedio esperado de acuerdo con el volumen de transacciones.

---

<sup>11</sup> Una versión muy resumida de este artículo fue publicada en la Nota de Política No. 4 de Abril de 2010, producida por la Universidad del Andes (Editada por el CEDE y la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo). Allí se documentaron algunas recomendaciones de política para el DNP, que después mejoraría la herramienta SISBEN basándose en este artículo y en otras anomalías que el mismo DNP detectó.

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

Escresa & Picci aplican la lógica anteriormente planteada para *construir un indicador* de corrupción: en el caso Chino -con respecto a Estados Unidos- el puntaje de corrupción resulta de dividir 20.8% entre 9.2%, lo que es 2.26. Esta misma técnica se aplica para todos los países. Al final se obtiene un puntaje para cada país: entre más alto es, más corrupto es el país estudiado (dado que más alejado se encuentra de la media esperada). Los puntajes más bajos fueron de Finlandia, Dinamarca y Suecia, mientras los más altos fueron de Uganda, Liberia y Zambia. Escresa & Picci sostienen que la correlación con el índice de transparencia internacional es de -0.82 -lo cual es muy alto<sup>12</sup>.

Este tipo de estudios es bastante sofisticado, y tiene un potencial gigantesco para medir corrupción. El problema es que el tipo de estimador cambia según cada caso, con lo cual se afecta la comparabilidad entre estudios. Seguramente, el estudio de Camacho & Conover (2011) sólo se aplica en diseños institucionales similares donde se entrega un subsidio a los más pobres, con base en una encuesta de bienestar y en un puntaje de elegibilidad dentro de dicha encuesta. Sin embargo, la especificidad y la precisión de este tipo de estudios justamente les permiten convertirse en una herramienta fundamental para inducir reformas institucionales, de diseño de política pública. Siguiendo el caso de Camacho & Conover, por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación –DNP- avanzó en las mejoras al SISBEN –lo que se llamó SISBEN III-, he hizo públicos los avances efectivos sobre las recomendaciones de política pública generadas por el artículo y otros problemas identificados por el mismo DNP<sup>13</sup>. Con ello se redujeron el nivel de manipulación en las encuestas, y el aprovechamiento electoral de la herramienta. De paso, el SISBEN III se proyecta como una herramienta más precisa para medir la pobreza y la calidad de vida en Colombia, de modo que el Estado puede mejorar la formulación de política en la materia.

---

<sup>12</sup> La correlación es negativa dado que en el índice de TI entre más alto es el puntaje más transparente es el país, o sea menos corrupto. En el artículo de Escresa & Picci, por el contrario, entre más alto es el puntaje, más corrupto es el país.

<sup>13</sup> Dichas mejoras fueron documentadas en la presentación “*Control de la manipulación en el SISBEN: Logros y retos del DNP*”, del año 2010. La Directiva 03 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación también fue un instrumento para reducir las manipulaciones documentadas por Camacho & Conover (2011).



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

### Comentarios Finales

La medición de la corrupción puede entenderse mejor a partir de una analogía que resulta bien ilustrativa: la detección de los agujeros negros<sup>14</sup>. Hawking (1988) sostiene que, por definición, los agujeros negros no pueden verse -de modo que cuestiona al lector: ¿cómo podemos saber de la existencia de los agujeros negros, si no podemos verlos? Hawking y sus asociados encontraron una radiación anormal que escapaba en la frontera de los agujeros; esto los llevó a hacer estimaciones no sólo de su existencia, sino de su campo gravitacional, edad, ubicación, entre otros (Hawking, 1988). Similarmente, la corrupción -por su naturaleza- no es un fenómeno directamente observable, pero sí lo son sus efectos<sup>15</sup>: la percepción de los ciudadanos sobre sus instituciones, el papeleo requerido para un trámite, los dineros que se pierden desde la ordenación del gasto hasta la construcción de una obra pública, ineficiencia en el gasto público, entre otros aspectos. Medir la corrupción a partir de la observación de sus efectos, es el espíritu de las técnicas disponibles hoy en día. Dado que los efectos de la corrupción son tan variados, asimismo lo son sus formas de medición.

Sin embargo, existe un debate entre estudiosos como Olken y Kaufmann dado que el primero cuestiona las técnicas de medición de la corrupción basadas en percepción mientras el segundo ha desarrollado índices cada vez más sofisticados usando este enfoque –en particular para el Banco Mundial. El debate se centra en la correlación que puede existir entre mediciones objetivas de corrupción con respecto a mediciones de percepción. Si dicha correlación existe y es fuerte, entonces las mediciones basadas en percepción son un buen indicador de la corrupción existente en un país -de lo contrario, alguna de las dos mediciones puede estar equivocada-.

---

<sup>14</sup> Cuerpos existentes en el universo que tienen un grandísimo campo gravitacional a tal punto que ni siquiera la luz puede escapar de ellos.

<sup>15</sup> Tal vez la única excepción a esto es el estudio de McMillan & Zoido (2004), que acudió a registros explícitamente aplicados a transacciones corruptas, con pleno conocimiento de las partes involucradas (a excepción de los videos que destaparon el caso Montesinos).



## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

Escresa & Picci (2013) promueven su propuesta de medición diciendo que los resultados fuertemente correlacionados con las mediciones de percepción de TI, que es  $-0.8$ , lo cual es bastante fuerte (Escresa & Picci, 2013). Con ello, podría decirse que la percepción de corrupción se forma con base en hechos de corrupción. Sin embargo, la correlación entre mediciones más objetivas de corrupción y las de percepción también tiene argumentos en contra: Olken (2009) trató de medir si la percepción de corrupción está directamente correlacionada con la corrupción real u observable. El autor encontró, a partir del examen de 600 proyectos de construcción de vías en Indonesia, que un incremento en el 10% de gastos no justificados, o simplemente extraviados, está asociado con sólo un 0.8% de probabilidad de que se incremente la percepción de corrupción en la zona (p. 951). Adicionalmente este autor encontró que las percepciones están correlacionadas con variables demográficas, lo cual implica que la percepción es una variable sacada de muestras no aleatorias y por tanto no puede reflejar niveles reales de corrupción. En otras palabras: es muy probable que los mayores índices de corrupción, por ejemplo, estén explicando variables asociadas al género, la edad y el perfil demográfico de quien percibe el fenómeno y contesta la encuesta, antes que la corrupción en sí misma.

Claramente la corrupción es medible y las mediciones son tan variadas como los ambientes en que surge el fenómeno. El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República busca identificar los modos más estratégicos para medir la corrupción en Colombia, y monitorear los efectos de la Política Pública Integral Anticorrupción. Lo anterior, bajo el supuesto sustentado en este artículo: que la corrupción puede medirse y que la medición varía según la forma de corrupción que queramos observar.

Finalmente, en Colombia se ha buscado avanzar en la construcción de nuevos indicadores de corrupción, utilizando las técnicas que toman aspectos de la observación directa, a partir del registro de los procesos disciplinarios, fiscales y penales que puedan ser

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

asociados a corrupción. Sin embargo, queda la pregunta en el aire de si estos indicadores no expresarán en mayor medida la efectividad del aparato estatal en perseguir la corrupción -ya que aquella exitosa no es ni perseguida ni castigada, por lo que nunca queda registrada-.

Por ejemplo, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción está en capacidad de mostrar la incidencia de los principales delitos contra la administración pública a partir del número de sanciones de tipo penal que se imponen al respecto: el Peculado, el Cohecho y la Concusión explican más del 70% de este tipo de delitos<sup>16</sup>. Adicionalmente, se más de 9 billones de pesos están siendo investigados anualmente en promedio, como presunto detrimento patrimonial al Estado Colombiano entre los años 2010 y 2014<sup>17</sup>. Esto nos puede dar una idea de la magnitud que podría alcanzar la corrupción en el país, aunque la cifra debe mirarse con cautela dado que los procesos también pueden ser archivados o pueden exonerar a los investigados. Existe también un trabajo importante a partir de indicadores de transparencia como el INTEGRA o el IGA, pero su limitación es que dichos índices resultan de la ponderación de información que captura dimensiones institucionales, antes que observación del fenómeno de la corrupción, como tal<sup>18</sup>.

Existe un aspecto por definir para diseñar una política de lucha contra la corrupción: una vez elegido el mecanismo de medición de la corrupción, debemos elegir un criterio para medir el impacto de dicha política pública -que en el caso colombiano, fue formulada en el documento CONPES 167 de 2013. Las formas de estimar la efectividad de la política anticorrupción son tan variadas como los modos de medir la corrupción misma; están igualmente sujetas a la diversidad de herramientas existentes en la lucha anticorrupción y están abordadas en otro artículo de política de la Secretaría de Transparencia.

---

<sup>16</sup> Ver <http://www.anticorruptcion.gov.co/Paginas/nota-sanciones-penales.aspx>

<sup>17</sup> Ver <http://www.anticorruptcion.gov.co/Documents/presentacion-reunion-CNM-6-julio-%202015.pdf>

<sup>18</sup> Ver [www.indicedeintegridad.co](http://www.indicedeintegridad.co) para el índice de integridad en entidades del Estado Colombiano, INTEGRA y el portal <http://www.anticorruptcion.gov.co/Paginas/IGA-Indice-de-Gobierno-Abierto.aspx> para el IGA (Índice de Gobierno Abierto).

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

### REFERENCIAS

- [1] Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, & Sendhil Mullainathan. (2012) Corruption. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12- 023, John F. Kennedy School of Government, Harvard University
- [2] Bertrand, M., S. Djankov, R. Hanna, & S. Mullainathan (2007): "Obtaining a Driver's License in India: An Experimental Approach to Studying Corruption," *The Quarterly Journal of Economics*, 122, 1639-1676.
- [3] Berry, D. & Lindgren, D. (2007) *Statistics: Theory & Methods*.
- [4] Camacho, A. & E. Conover (2011): "Manipulation of Social Program Eligibility." *American Economic Journal: Economic Policy* 3: 41-65
- [5] Escresa, L. & Picci L. (2013) A New Cross National Measure of Corruption. Mimeo.
- [6] Fisman, R. (2001): "Estimating the Value of Political Connections." *American Economic Review*, 91, 1095-1102.
- [7] Garay, L., Salcedo-Albarán, León-Beltrán & Guerrero (2008) *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.
- [8] Hawking, S. (1988) *Historia del Tiempo*. Editorial Crítica.
- [9] Hsieh, Chang-Tai & Moretti, E. (2006) "Did Iraq Cheat the United Nations? Under-pricing, Bribes, and the Oil for Food Program." *Quarterly Journal of Economics* 121, 1211-1248.
- [10] Huntington. S.P. *Political order in changing societies* (1968) New Haven: Yale University Press.
- [11] Kar & LeBlanc (2013) *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011*. Global Financial Integrity.
- [12] Kaufmann, Daniel, Aart Kraay & Massimo Mastruzzi, (2004) "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002". *World Bank Economic Review*, 18 253-287.
- [13] Klitgaard, Robert. (1988) *Controlling Corruption*, University of California Press
- [14] Knack S. (2007). *Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia*. *Journal of Public Policy*, 27, pp 255-291 Cambridge University

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

- [15] López, Claudia & Sevillano, Oscar. (2008) Balance político de la parapolítica. *ARCANOS: Publicación de la corporación Nuevo Arco Iris*. Año 11, No. 14.
- [16] Niehaus, Paul; & Sukhtankar, Sandip. (2012). The Marginal Rate of Corruption in Public Programs. UC Berkeley: Center for Effective Global Action.
- [17] Olken, Benjamin A. & Rohini Pande. "Corruption in Developing Countries." *Annual Review of Economics* (2012) 4:479–509.
- [18] Olken (2007): Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia" *Journal of Political Economy*, 115, 200-249.
- [19] Posadas, A. (2006) Estado del arte en investigación de la corrupción. Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia. UNAM.
- [20] Reinikka, R. & Svensson, J. (2004). "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda." *The Quarterly Journal of Economics* 119(2): 678-70.
- [21] Reinikka, R. & Svensson, J. (2005)."Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda." *Journal of the European Economic Association* 3(2-3): 259-267.
- [22] Rose-Ackerman, S. (2006): International Handbook on the Economics of Corruption, Edward Elgar Publishing.
- [23] Sequeira, S. (2012) Advances in Measuring Corruption in the Field. London School of Economics
- [24] Sorensen, P. B. (2003) Economic Policy in Open Economies with Forward-Looking Expectations. University of Copenhagen.
- [25] Svensson, J. (2003). "Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross Section Of Firms." *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 207-230.
- [26] Svensson, J. (2004). "Eight questions about Corruption." *Journal of Economic Perspectives*, 19 (5): 19-42.
- [27] Transparency International (2013) Corruption Perceptions Index
- [28] Transparency International (2015) Corruption Perceptions Index
- [29] Treisman, D. (2000). "The Causes of Corruption: a Cross-National Study." *Journal of Public Economics*, 76: 399-457.

## TRANSPARENCIA ES CONCIENCIA

### Diálogos sobre la Transparencia - *Policy Paper #1* (Esta versión: Abril de 2016)

- [30] UNDP (2013) Human Development Report
- [31] Van Rijckeghem, C. & Weder, B. (2001). "Bureaucratic Corruption and The Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by how Much?" *Journal of Development Economics* 65(2):307-331.
- [32] Wei, S. J. (2000). "How Taxing is Corruption on International Investors?" *The Review of Economics and Statistics*, 82(1): 1-11.
- [33] Wooldridge, J. (2009) Introductory Econometrics: A modern approach. International Edition. South Western Cengage Learning.
- [34] World Bank. (2007). "Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption."
- [35] Yang, D. (2008). "Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Customs Reform." *Journal of Law and Economics* 51(1): 25-57