



Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
4 de noviembre de 2010
Español
Original: inglés

Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierto sobre prevención de la corrupción

Viena, 13 a 15 de diciembre de 2010

Metodologías, incluidos enfoques basados en pruebas, para evaluar las esferas de vulnerabilidad particular a la corrupción en los sectores público y privado

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría*

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Cuestiones relativas a la evaluación cuantitativa de la corrupción	3
III. Métodos indirectos para evaluar la corrupción	3
IV. Métodos basados en pruebas para evaluar la corrupción	5
A. Encuestas sobre los hogares	6
B. Encuestas en las empresas	8
C. Encuestas sobre los funcionarios públicos	9
V. Conclusiones y recomendaciones	10

* El presente texto es traducción de un documento que no ha pasado oficialmente por los servicios de edición.



I. Introducción

1. En su tercer período de sesiones, celebrado en Doha del 9 al 13 de noviembre de 2009, la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobó la resolución 3/2 sobre las medidas para prevenir la corrupción. En ella, la Conferencia decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental provisional de composición abierta para que le prestara asesoramiento y asistencia en el cumplimiento de su mandato en materia de prevención de la corrupción. Ese grupo de trabajo se creó conforme al artículo 63 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹.

2. En la misma resolución, la Conferencia decidió que el grupo de trabajo cumpliera las funciones siguientes:

a) Prestar asistencia a la Conferencia para desarrollar y acumular conocimientos en la esfera de la prevención de la corrupción;

b) Facilitar el intercambio entre los Estados de información y experiencia sobre medidas y prácticas preventivas;

c) Facilitar la reunión, divulgación y promoción de buenas prácticas para la prevención de la corrupción;

d) Prestar asistencia a la Conferencia para alentar la cooperación entre todos los interesados y sectores de la sociedad con el fin de prevenir la corrupción.

3. En la misma resolución, la Conferencia recordó también el párrafo 2 del artículo 61 de la Convención, en que se exhortaba a los Estados parte a que consideraran la posibilidad de desarrollar e intercambiar, entre sí y por conducto de organizaciones internacionales y regionales, estadísticas, experiencia analítica acerca de la corrupción e información con miras a establecer en la medida de lo posible, definiciones, normas y metodologías comunes, así como información sobre las prácticas óptimas para prevenir y combatir la corrupción. Además, la Conferencia solicitó a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que reuniera y divulgara información sobre metodologías, incluidos enfoques basados en pruebas, para evaluar las esferas de vulnerabilidad particular del sector público y el privado que pudieran ser propensas a la corrupción o lo fueran de manera recurrente, y que informara de esas medidas al grupo de trabajo.

4. Con arreglo a lo dispuesto en la resolución 3/2, en el presente documento de antecedentes se reseñan los conocimientos existentes y los enfoques de la evaluación de la vulnerabilidad a la corrupción en los sectores público y privado. El documento se centra en las metodologías para efectuar evaluaciones cuantitativas, aunque en él no se abordan los enfoques cualitativos, como los exámenes legislativos ni los análisis institucionales. En el documento se procura reseñar las metodologías existentes sin someter a debate sus conclusiones, pero poniendo de relieve sus aspectos comunes y sus divergencias. En su calidad de tal, puede considerarse una ampliación conceptual del análisis presentado a la Conferencia en su tercer período de sesiones (CAC/COSP/2009/CRP.2).

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, núm. 42146.

II. Cuestiones relativas a la evaluación cuantitativa de la corrupción

5. En los últimos dos decenios se ha intentado varias veces evaluar cuantitativamente la corrupción. Investigadores y estadísticos han estudiado formas de elaborar datos sólidos para documentar los debates públicos y la elaboración de políticas relativas a ese problema. Sin embargo, esos intentos se han afrontado a varias dificultades metodológicas y operacionales. La corrupción es un delito, por lo que reunir datos sobre ella resulta tan difícil como reunirlos sobre otros tipos de delincuencia. Los comportamientos ilícitos se ocultan, y sus víctimas no siempre están dispuestas ni se hallan en condiciones de denunciarlos a las autoridades. En el caso de la corrupción, la reunión de elementos estadísticos de prueba se dificulta por los tres factores siguientes:

- Si la legislación nacional no es plenamente compatible con la Convención contra la Corrupción, con frecuencia resulta difusa la delimitación entre los comportamientos lícitos e ilícitos, o los correctos e incorrectos;
- Como en el capítulo III de la Convención se requiere penalizar una serie de delitos de corrupción, toda evaluación exacta requeriría reunir datos sobre cada uno de esos delitos de corrupción, lo que constituye una tarea de enormes proporciones;
- En comparación con las de otros delitos, las víctimas de la corrupción tienden menos a denunciarlos a las autoridades competentes, por razones como el temor a las represalias, su reticencia a combatir una práctica establecida o el hecho de que, en alguna medida son parcialmente responsables de ese delito.

6. Las dificultades para reunir datos basados en pruebas o experiencias han favorecido la utilización de enfoques indirectos para medir la corrupción, como los basados en evaluaciones de expertos y la repetición del examen de los datos existentes (es decir, índices compuestos).

III. Métodos indirectos para evaluar la corrupción

7. Se han utilizado en general dos enfoques indirectos para evaluar la corrupción en los planos nacional e internacional:

a) Evaluaciones de expertos: conforme a ese enfoque, se pide a un grupo seleccionado de expertos que evalúe las tendencias y pautas de la corrupción en un país o grupo de países determinados. El concepto básico de esa evaluación por expertos es que reúnan información resumida de un determinado grupo de personas que, presuntamente, conozcan la que se desea obtener;

b) Los índices compuestos: estos son un método para conjugar una diversidad de datos estadísticos en un indicador único. Ese enfoque se utiliza con frecuencia para cuantificar sucintamente conceptos multidimensionales o reunir datos generados por diversas fuentes.

8. En los últimos dos decenios se han registrado varios ejemplos de evaluaciones indirectas de la corrupción². Con frecuencia, los resultados de esas evaluaciones han sido objeto de considerable atención de los medios de información, los responsables de adoptar las políticas y el público en general. Además, la elaboración de evaluaciones cuantitativas de la corrupción en forma de calificaciones o índices ha dejado en claro que la medición de la corrupción es posible y necesaria.

9. Sin embargo, las evaluaciones basadas en métodos indirectos, tienen considerables deficiencias en cuanto a su validez y a la pertinencia de los indicadores elaborados. Los estadísticos ponen en duda que esas evaluaciones sirvan para realizar las mediciones que se proponen efectuar y satisfacer las necesidades de los usuarios.

10. La validez de esas evaluaciones se cuestiona porque se basa característicamente en opiniones o impresiones y no en experiencias ni pruebas. La utilización de datos basados en impresiones requiere atención especial, porque las opiniones de las personas sobre la corrupción es el resultado final de un proceso complejo. El tipo de información de que disponen las personas representa el primer factor que influye en sus opiniones. Los medios de información suelen cumplir una función importante en la determinación de las impresiones del público, por ejemplo, si se centran en casos concretos de corrupción y dejan de lado otros. Además, la información puede ser interpretada de distintas formas por diversas personas, en función de su cultura, sus valores, su situación socioeconómica, su ocupación y otras variables. Por ello, los datos basados en las impresiones pueden ser muy útiles, pero no es posible utilizarlos sencillamente como indicador indirecto de las tendencias de la corrupción por la intervención de aspectos subjetivos.

11. La segunda debilidad importante de esos enfoques es que no pueden producir información detallada sobre la corrupción. Con esos métodos no es posible elaborar indicadores útiles para determinar los ámbitos en que haya propensión a la corrupción, ni los procedimientos o los cargos expuestos a ella, ni vigilar cronológicamente las tendencias. Por ejemplo, el resultado final de los índices compuestos está representado por la calificación de los países, lo que no constituye una medición real de la corrupción ni suministra información que pueda utilizarse directamente con fines de adopción de políticas.

12. Algunas de las desventajas de los métodos indirectos para evaluar la corrupción pueden superarse utilizando enfoques distintos, con el fin de reunir información basada en pruebas sobre la corrupción mediante procedimientos estadísticos y normalizados.

² Para consultar las iniciativas principales a ese respecto, véase “*Quantitative approaches to assess and describe corruption and the role of UNODC in supporting countries in performing such assessments*”, documento de antecedentes presentado al tercer período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, CAC/COSP/2009/CRP.2.

IV. Métodos basados en pruebas para evaluar la corrupción

13. A diferencia de los métodos basados en opiniones, con los enfoques basados en pruebas para evaluar la corrupción y la vulnerabilidad a ella se reúne información sobre las pruebas o las experiencias del fenómeno en estudio, y se analiza esa información mediante procedimientos científicos y no subjetivos. Concretamente, se emplean instrumentos estadísticos para garantizar que la información reunida sea lo más precisa y objetiva posible. Hay dos formas principales de reunir información estadística sobre la corrupción basada en experiencias:

1. Reunir y utilizar datos oficiales sobre casos denunciados de corrupción de diversas fuentes (la policía, el ministerio público, los tribunales y los organismos de lucha contra la corrupción);
2. Realizar encuestas por muestreo sobre la corrupción y la integridad. Las encuestas basadas en muestras aleatorias permiten reunir directamente datos sobre las experiencias correspondientes a muestras representativas de una población determinada, por ejemplo, los hogares o las empresas.

14. Los datos oficiales sobre los delitos denunciados pueden constituir el primer paso para evaluar la corrupción, su alcance y la vulnerabilidad a ella. Habida cuenta de la tasa relativamente baja de denuncias, estos datos representan más la reacción de los organismos de aplicación de la ley y de los sistemas de justicia penal antes que información sobre el verdadero alcance del delito propiamente tal. Sin embargo, la existencia de datos pormenorizados sobre los delitos cometidos y los funcionarios involucrados en ellos puede suministrar alguna información interesante sobre ámbitos específicos de la vulnerabilidad a la corrupción.

15. Las encuestas por muestreo permiten la reunión de información sobre experiencias directas de corrupción. La estrategia que se sigue en ese tipo de encuestas es preguntar a los entrevistados si han sido víctimas de episodios de corrupción. Cuando se llevan a cabo de acuerdo con criterios metodológicos estrictos (diseño y tamaño adecuados de la muestra, selección aleatoria de los entrevistados, conducta profesional y fiable de los entrevistadores), las encuestas por muestreo pueden arrojar importantes indicadores de la medida y la prevalencia de las prácticas de corrupción. Y, más importante aún, la riqueza de información reunida mediante cuestionarios de la muestra puede arrojar luz sobre las modalidades de corrupción y los sectores, cargos y procedimientos administrativos que están más expuestos a ella. La búsqueda de información sobre esferas más vulnerables a la corrupción puede materializarse en pruebas inequívocas obtenidas de las encuestas por muestreo sobre la experiencia de la corrupción.

16. Sin embargo, las encuestas por muestreo tienen también deficiencias. Cuando se utilizan datos de las encuestas por muestreo sobre corrupción e integridad, se deben tener presentes los puntos siguientes:

a) No todos los delitos de corrupción generan víctimas concretas. En casos de peculado, abuso de poder o enriquecimiento ilícito, para nombrar solo unos pocos, a menudo no es posible identificar a las víctimas directas y, por consiguiente, esos delitos no pueden ser objeto de investigación mediante una encuesta por muestreo;

b) En los delitos de corrupción, el concepto de víctima puede tener connotaciones difusas. En muchos países, el acuerdo tácito entre el sobornador y el sobornado hace que los entrevistados se muestren reacios a divulgar tales casos.

17. A fin de reunir información sobre los diferentes factores que intervienen en las maniobras de corrupción, se han desarrollado diversas tipologías de encuestas. Cada una de ellas está dirigida a grupos diferentes con diferentes funciones y experiencias de la corrupción:

- Encuestas sobre particulares u hogares
- Encuestas sobre el sector privado en general o sobre industrias concretas
- Encuestas sobre funcionarios públicos o sectores específicos (por ejemplo, la policía, el poder judicial)

A. Encuestas sobre los hogares

18. En las encuestas por muestreo sobre los hogares, a los entrevistados se les pregunta principalmente acerca de su experiencia de la corrupción en calidad de víctimas. Se pueden investigar a fondo varios aspectos de episodios de corrupción y se puede analizar en detalle la relación entre funcionarios públicos, servicios prestados y ciudadanos particulares. Además de la prevalencia de las prácticas de corrupción, es posible también analizar la forma en que ocurre la corrupción, con qué fines, en qué sector y en relación con la prestación de qué tipo de servicio público. Los resultados de la encuesta establecen datos de base para la vigilancia y la evaluación. Pueden contribuir a determinar medidas correctivas y medir su repercusión.

19. Un ejemplo del tipo de información que puede obtenerse mediante encuestas de muestreo es la evaluación realizada recientemente por la UNODC en el Afganistán³. En ese estudio se revelaba la incidencia del soborno en el total de la población en su relación con los funcionarios públicos.

³ “*Corruption in Afghanistan: bribery as reported by the victims*” (UNODC, 2010) (<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/corruption-in-Afghanistan.html>).

Figura 1
Porcentaje de la población que pagó por lo menos un soborno en los 12 meses anteriores, por tipo de funcionario que solicitó ese soborno (Afganistán, 2009)

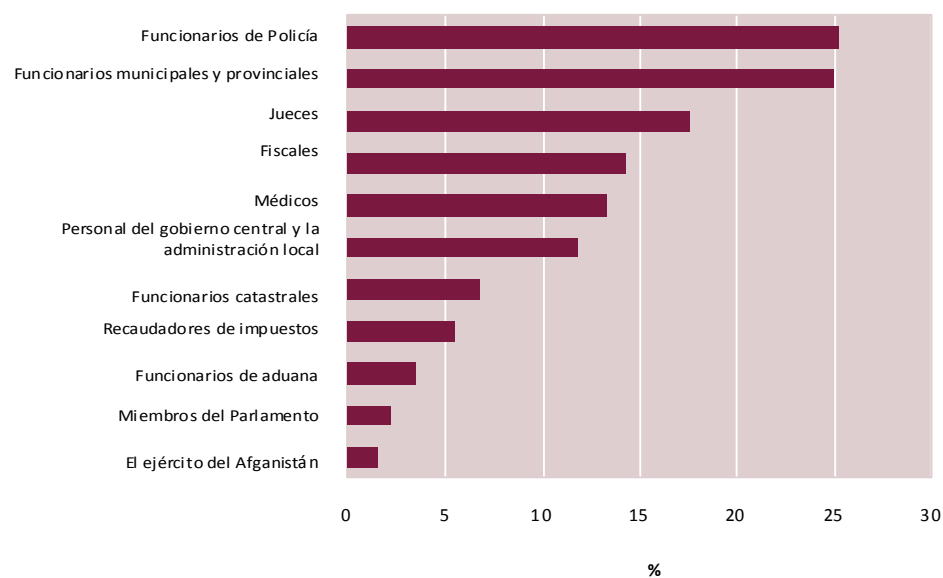
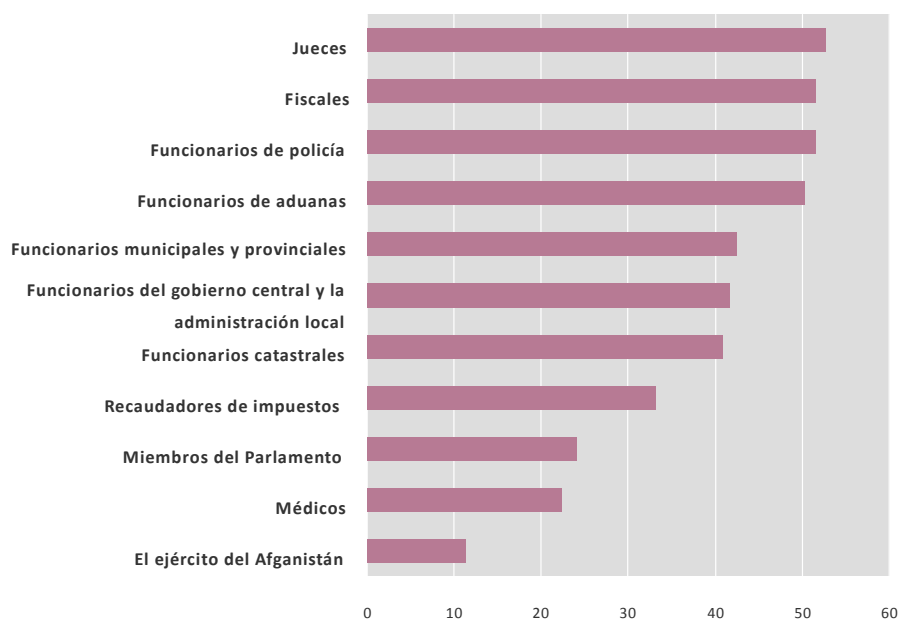


Figura 2
Porcentaje de la población que pagó sobornos tras haberse relacionado con determinados funcionarios públicos (Afganistán, 2009)



20. La posibilidad de que con esas encuestas se determinen ámbitos específicos de vulnerabilidad a la corrupción se establece a partir del análisis de las figuras 1 y 2 *supra*. En la figura 1 se presenta el porcentaje de la población que debió pagar un soborno a funcionarios públicos en los 12 meses anteriores. De esos datos se desprende que los ciudadanos comunes frecuentemente pagan sobornos a agentes de la policía y funcionarios de las autoridades locales. Sin embargo, si el análisis se centra en determinar los sectores más propensos a las prácticas corruptas, se debería tener en cuenta que los sobornos tal vez se pagan únicamente cuando existe una interacción efectiva entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. La figura 2 se refiere únicamente a las personas que tuvieron contacto con diversos funcionarios públicos y refleja el porcentaje de los ciudadanos que debieron sobornar a los funcionarios públicos interesados. De ella se desprende que cuando los ciudadanos del Afganistán deben tratar con representantes del poder judicial, la policía y la administración de aduanas, se les piden sobornos en alrededor del 50% de los casos.

21. Además, al obtener información suplementaria sobre los sobornos que se pagan, las encuestas de muestreo proporcionan más conocimientos sobre la vulnerabilidad a la corrupción. Esa información se refiere a los procedimientos administrativos relacionados con los cuales se pagaron sobornos, los fines concretos de esos sobornos, las formas de pago y su cuantía. Además, las encuestas en los hogares pueden contribuir también a reunir información sobre otros actos indebidos, como los que ocurren cuando los ciudadanos solicitan trabajo en la administración pública.

B. Encuestas en las empresas

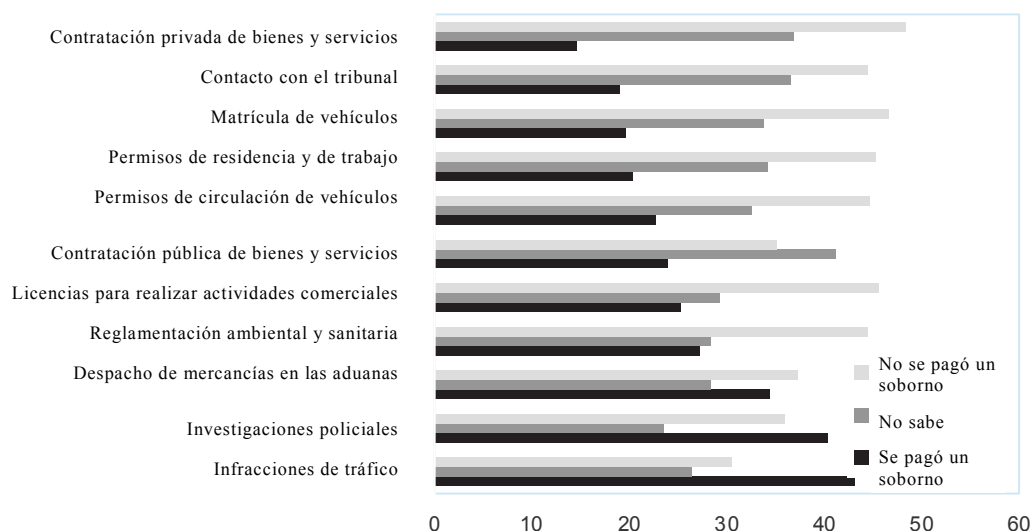
22. También es posible realizar encuestas en el sector privado, y quienes responden a ellas son ejecutivos de una muestra aleatoria de empresas. El objetivo de esos instrumentos es medir la frecuencia y la repercusión de las prácticas corruptas en la comunidad empresarial. Los resultados de una encuesta realizada en 2006 bajo la supervisión de la UNODC por la Oficina de Estadística de Nigeria⁴ indicaron que alrededor del 10% de los encuestados en la muestra debió pagar sobornos durante el año anterior a la encuesta. Si se limitaban los resultados a las empresas que habían tenido por lo menos un contacto con funcionarios públicos durante el año anterior a la encuesta, el porcentaje de quienes habían debido incurrir en prácticas de corrupción aumentaba al 34%. Las empresas entrevistadas comunicaron que, al tratarse de investigaciones policiales o infracciones de tráfico, se les había pedido que pagaran un soborno en más del 40% de los casos (véase la figura 3). Además, al tramitar el despacho de mercancías en la aduana, el porcentaje de las empresas a las que se pidió que pagaran un soborno fue considerable (alrededor del 35%), en tanto que se registró el menor porcentaje en el caso de los tribunales (19%).

⁴ “*Business Survey on Crime and Corruption and Awareness of EFCC in Nigeria, 2007: statistical report*”, (Oficina Nacional de Estadísticas y Comisión de Delitos Económicos y Financieros, 2010).

23. Esa encuesta y otras análogas ponen de relieve los comportamientos incorrectos en la relación entre los sectores público y privado. Los tipos de corrupción en las relaciones entre empresas del sector privado siguen en gran medida sin estudiar, salvo en el caso de algunas formas elementales de corrupción en ese sector, como la apropiación indebida de bienes por personal de las empresas. La corrupción en el sector privado sigue siendo un asunto que en gran medida no se ha examinado.

Figura 3

Porcentajes de las empresas que debieron pagar sobornos, entre las que realizaron determinadas operaciones



C. Encuestas sobre los funcionarios públicos

24. Otras encuestas de muestreo se centran directamente en los funcionarios públicos, y con frecuencia en grupos determinados como la policía o los miembros del poder judicial. Su objetivo es reunir información sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, con miras a determinar las deficiencias y la vulnerabilidad a los comportamientos corruptos. La información sobre las prácticas de contratación y ascensos, la movilidad en el trabajo, la frecuencia de la capacitación, los incentivos en el trabajo y la satisfacción con la remuneración y la carrera es decisiva para elaborar políticas y medidas destinadas a la administración pública, especialmente si va unida a información sobre experiencias de corrupción.

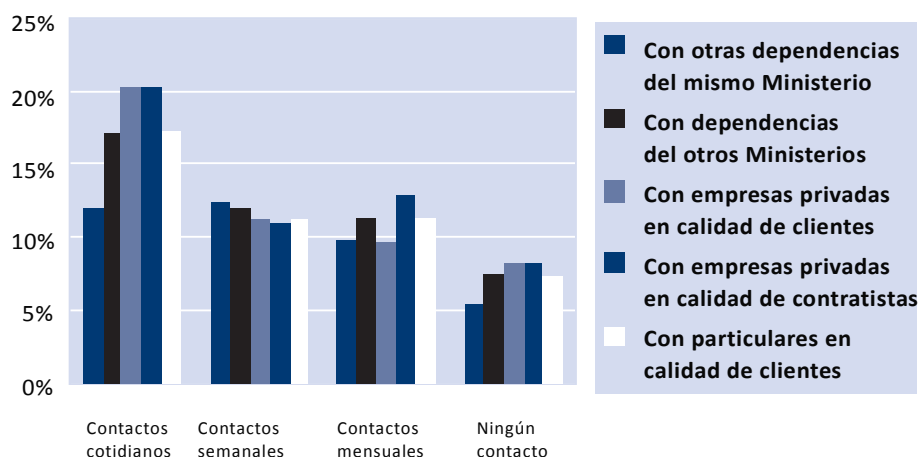
25. En una encuesta experimental⁵ realizada recientemente por la Oficina Nacional de Estadística del Iraq se presenta un ejemplo de los indicadores que podrían elaborarse con ese tipo de encuestas.

⁵ Conclusiones preliminares de la encuesta experimental sobre las condiciones de trabajo y la integridad de los funcionarios públicos del Iraq (UNODC, PNUD y la Organización Central de Estadísticas y Tecnologías de la Información del Iraq (COSIT, 2010).

26. En dicha encuesta se determinó que en los 12 meses anteriores se habían ofrecido sobornos a alrededor del 10% de los funcionarios públicos entrevistados. Al interpretar esa cifra, se debe tener en cuenta que los funcionarios públicos realizan tareas heterogéneas, en ocasiones dentro del mismo Ministerio, y que no se ven expuestos al mismo riesgo de soborno. Por ejemplo, en la figura 4, *infra*, se revela que la frecuencia de las relaciones con agentes externos puede repercutir considerablemente en la exposición de los funcionarios públicos a las prácticas de corrupción. Con mayor frecuencia se ofrecen sobornos a los funcionarios que se relacionan cotidianamente con entidades externas, en particular empresas privadas. Alrededor del 20% de los funcionarios que mantenían esos contactos cotidianos con empresas privadas recibieron por lo menos un ofrecimiento de soborno durante los 12 meses anteriores. El riesgo de exponerse a un ofrecimiento de soborno disminuye en el caso del personal que mantienen contactos semanales o mensuales con contrapartes externas o no los mantienen en absoluto.

Figura 4

Funcionarios públicos a quienes se ofrecieron sobornos durante los 12 meses anteriores en función de la frecuencia de sus relaciones con determinados agentes



27. Como revelan todos estos ejemplos, los enfoques basados en pruebas para evaluar la corrupción y determinar la vulnerabilidad a ella pueden suministrar información valiosa para elaborar y supervisar políticas de lucha contra la corrupción. Sin embargo, incluso así se deben resolver problemas metodológicos importantes para que esos enfoques descansen sobre bases científicas más sólidas.

V. Conclusiones y recomendaciones

28. La información científica, pormenorizada y coherente sobre la corrupción es decisiva para elaborar, aplicar, supervisar y evaluar políticas y medidas contra la corrupción basadas en pruebas. A la inversa, la falta de información exacta y científica es un obstáculo importante en la lucha contra la corrupción. Como señaló recientemente el Secretario General, Ban Ki-moon, uno de los obstáculos

principales es que no se sabe cómo medir la corrupción, lo que constituye una necesidad decisiva en nuestra lucha contra un enemigo invisible. Lo mejor que se puede hacer en este momento es determinar la impresión que tiene la ciudadanía sobre la corrupción. Sin embargo, hacerlo es como medir el humo en lugar del fuego. La creación de un acervo preciso de conocimientos sobre un tema insuficientemente investigado y poco comprendido arrojará más luz sobre las transacciones turbias. Si es posible calcular la inflación y el PIB, no debería estar por encima de nuestras capacidades elaborar una medida eficaz y científica de la corrupción. A medida que los conocimientos se profundicen y difundan, se crearán las condiciones para cambiar, permitiendo a los gobiernos y otros interesados adoptar políticas basadas en pruebas⁶.

29. Además de los pocos ejemplos de encuestas expuestos en el presente informe, otras entidades se han ocupado de medir la corrupción, en los planos nacional e internacional. En el plano nacional, la creación y el desarrollo de órganos de lucha contra la corrupción han impartido nueva dinámica a los métodos cuantitativos para evaluarla. En el plano internacional, varias organizaciones han realizado evaluaciones y cotejado documentación metodológica. Algunos ejemplos de esa labor son las encuestas de diagnóstico de la corrupción elaboradas por el Banco Mundial, las encuestas sobre la corrupción realizadas por la UNODC y las publicaciones analíticas y metodológicas publicadas por el PNUD.

30. Sin embargo, a pesar de todas esas iniciativas, no existe una metodología unificada para realizar mediciones fiables y uniformes de la corrupción y de la vulnerabilidad a ella. Los enfoques adoptados hasta la fecha no se han reflejado en una noción estadística uniforme (conceptos, métodos e instrumentos de encuesta e indicadores), por lo que la falta de normas puede producir resultados desalentadores. Dos encuestas por muestreo realizadas en el mismo país y durante el mismo período pueden reportar resultados sustancialmente disímiles, por las distintas opciones metodológicas.

31. Con este trasfondo, resulta no solo necesario, sino también posible, aprovechar las experiencias anteriores y actuales y las enseñanzas extraídas para unificar y mejorar los métodos basados en pruebas, obteniendo de ese modo un acervo común y científicamente sólido de conocimientos para evaluar la corrupción. Ello puede lograrse centrándose en el diálogo científico internacional para consolidar los enfoques metodológicos existentes y elaborar documentación metodológica, incluidas directrices y buenas prácticas. Además, ese diálogo serviría también para promover nuevas investigaciones sobre esos aspectos y las tipologías de la corrupción respecto de las cuales las evaluaciones basadas en pruebas se hallan en sus etapas iniciales. Estas comprenden la evaluación de la corrupción en el sector privado o la de tipologías como la malversación y la corrupción en gran escala, que no se abordan en las encuestas de muestreo tradicionales.

32. Con esa finalidad, tal vez el grupo de trabajo desee estudiar si sería conveniente recomendar a la UNODC que estableciera un grupo internacional de expertos para unificar las experiencias resultantes de las evaluaciones de la corrupción basadas en pruebas y la determinación de la vulnerabilidad a ella.

⁶ Observaciones ante la Conferencia inaugural de la Academia Internacional contra la Corrupción, celebrada en Viena el 2 de septiembre de 2010.

Además, el grupo de trabajo tal vez desee recomendar a la UNODC que elabore el mandato del grupo internacional de expertos, para someterlo a la aprobación del grupo de trabajo en su siguiente período de sesiones. En ese mandato se indicarían las actividades, los productos intermedios y definitivos, los plazos, el *modus operandi*, el perfil de los expertos, la composición del grupo y las necesidades de financiación. Se prevé que ese grupo internacional de expertos estaría integrado por científicos, estadísticos e investigadores con experiencia directa en la realización de evaluaciones de la corrupción. Además, se prevé que dicho grupo colaboraría y se coordinaría con otras iniciativas internacionales cuyo objetivo sea promover y desarrollar métodos basados en pruebas para evaluar la corrupción.
