

**Definiendo y midiendo la corrupción.
¿De dónde venimos, dónde estamos
ahora y qué importa para el futuro?**

Nathaniel Heller

Nathaniel Heller

Es Director Ejecutivo de Global Integrity, organización internacional sin fines de lucro que rastrea las tendencias en materia de gobernanza y corrupción en el mundo. En 1999 se unió al Center for Public Integrity, y desde allí divulgó informes sobre el servicio público y la responsabilización gubernamental; su trabajo fue cubierto por The Washington Post, The New York Times, Los Angeles Times, USA Today, Moscow Times, The Guardian (Londres), entre otros. Su informe sobre el impacto en los derechos humanos del entrenamiento militar de Estados Unidos en el extranjero post 11 de septiembre le valió premios tanto del Investigative Reporters and Editors como de Society for Professional Journalists. En 2002 se unió al Departamento de Estado, enfocándose en la seguridad europea y las relaciones transatlánticas. En 2004 fue colaborador en política exterior del senador Edward Kennedy. En 2005 volvió a Global Integrity. Es Bachelor en Relaciones Internacionales y Literatura Española por la Universidad de Delaware y Máster en Servicio Exterior por la Universidad de Georgetown.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Global Integrity
1029 Vermont Avenue NW, Suite 600
20005 Washington, D.C. - Estados Unidos
Tel.: (1202)4494100
Fax: (1866)6818047
E-mail: info@globalintegrity.org

El principal acuerdo logrado en Monterrey colocó la medición de la corrupción al frente del debate: toda vez que los países en desarrollo logran un buen desempeño en el terreno de la anti-corrupción y de la buena gobernanza, serían recompensados con un incremento de la ayuda por parte de los países que participan de la ayuda internacional.

Definiendo y midiendo la corrupción. ¿De dónde venimos, dónde estamos ahora y qué importa para el futuro?*

Introducción

La importancia de medir la corrupción y, por extensión, la buena gobernanza (uno de sus antidotos) no es simplemente un esotérico debate académico limitado a las economías desarrolladas, a los teóricos de la política o a los estadísticos. Por el contrario, se ha transformado en un tema central para ampliar el campo de la buena gobernanza y las reformas anti-corrupción, de la misma manera que los resultados obtenidos por un país en el campo de dichas reformas se han ligado crecientemente al flujo de la ayuda extranjera.

Mientras que el famoso discurso sobre "el cáncer de la corrupción" pronunciado en 1996 por el ex presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, marcó una línea divisoria en lo que respecta al reconocimiento de la corrupción como tema central de desarrollo, el desafío de medir tanto la corrupción como la anti-corrupción saltó a la palestra durante el "proceso de Monterrey". Las principales organizaciones multilaterales de desarrollo y los gobiernos se reunieron en el año 2002, en Monterrey, para acordar pasos prácticos que permitieran implementar las Metas de Desarrollo del Milenio, a saber: un alto nivel de logro en los objetivos conducentes a reducir la pobreza y a acelerar el proceso de desarrollo, para el año 2015, en los países más pobres del mundo. El principal acuerdo logrado en Monterrey colocó la medición de la corrupción al frente y centro del debate: toda vez que los países en desarrollo logran un buen desempeño en el terreno de la anti-corrupción y de la buena gobernanza, serían recompensados con un incremento de la ayuda por

Recibido: 02-08-2008. Aceptado: 28-02-2009.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: "Defining and Measuring Corruption: from Where Have We Come, Where Are We Now, and What Matters for the Future?"

El autor desea agradecer a los colegas de *Global Integrity* por sus observaciones y aportes a este artículo, en especial a Julia Burke, Marianne Camerer, Raymond June, Stephen Roblin y Jonathan Werve.

parte de los países que participan de la ayuda internacional (United Nations, 2000).

Dicha decisión implicó que la comunidad internacional, ahora, necesitaba medir consistentemente los niveles de corrupción y el desempeño en el ámbito de la anti-corrupción y la buena gobernanza de los países con el objeto de determinar cuáles de ellos responderían a la zanahoria del incremento en la ayuda internacional. El establecimiento de la Corporación para el Desafío del Milenio en los EE.UU. (MCC, por su sigla en inglés) -que ligó explícitamente los paquetes de ayuda (que aumentó desde los 500 a los 700 millones de dólares) al desempeño del país sobre la base de mediciones cuantitativas, incluyendo el desempeño anti-corrupción- es el esfuerzo más ambicioso para lograrlo que dejó la estela de Monterrey.

Sin embargo, el campo de la medición de la corrupción no se ha movido ni tan cerca ni tan rápido de lo que realmente se necesitaba para llegar a la "ayuda-para-la-buena-gobernanza" negociada en Monterrey. Mientras la demanda de datos rigurosos y de información sobre la corrupción se incrementó dramáticamente desde finales de los noventa, gran parte de ese campo permaneció sin ser tocado. El potencial para hacer diagnósticos errados, para tomar decisiones mal informadas y para desilusionarse del movimiento anti-corrupción dominaría largamente, dejando la situación inalterable.

Este trabajo traza la historia del campo de medición de la corrupción, a grandes rasgos, desde los primeros días hasta los esfuerzos que se realizan hoy. Al hacerlo, se intenta sacar lecciones que puedan aprovecharse en la próxima generación de esfuerzos por medir el fenómeno y evitar, así, los resultados negativos que se han mencionado.

Los primeros días

Aun cuando la literatura académica sobre la corrupción data de varias décadas atrás, el tema específico de cómo medir el desempeño anti-corrupción y la buena gobernanza ocupó un lugar central a fines de los setenta a través de los trabajos de algunos de los pilares modernos de este campo, incluyendo a Klitgaard (1988), Johnston (1982 y 1986) y Rose-Ackerman (1978).

Los primeros trabajos proporcionaron a la "corrupción" claridad conceptual y de definiciones, a través de la aplicación del análisis político-económico. La corrupción fue vista como una conducta fundamentalmente racional de búsqueda de ganancia (*rent-seeking*) y

Este vacío conceptual en el campo de la medición de la corrupción continuaría persiguiendo tanto a profesionales como académicos en los años siguientes y luego se transformaría en un foco de discusión en la era post-Monterrey.

que se daba con mayor frecuencia cuando la transparencia y la vigilancia eran débiles, la discrecionalidad era alta y los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) eran débiles. Este marco de referencia no sólo tenía un sentido intuitivo sino que también podría ser aplicado a una variedad de sectores, países y culturas. Sigue siendo el fundamento de mucho de lo que hoy se hace en el terreno analítico y en el trabajo programático a nivel de la comunidad anti-corrupción.

A pesar de esta claridad conceptual, los primeros trabajos dieron la lucha por obtener información que les permitiera seguir la pista de manera sistemática a la corrupción en tanto fenómeno mensurable. Como más tarde escribirían Johnston y su colega Arnold Heidenheimer en la tercera edición de *Corrupción Política*:

"Para algunos grupos de académicos, el paisaje de la corrupción global ha llegado a transformarse radicalmente. Esto se ejemplifica a través de la observación siguiente: mientras en los ochenta la mayoría de las comparaciones transnacionales de la corrupción eran de carácter impresionista, los noventa fueron testigos de una dispersión metodológica que se orienta a la cuantificación objetiva de la incidencia de la corrupción y la percepción de este fenómeno en varios contextos nacionales. Pero estos quiebres se pudieron realizar eludiendo vallas conceptuales cruciales, tales como la definición de ciertos términos básicos. Más aun, dichos quiebres reflejaron un rango amplio de intereses y perspectivas que, aun cuando proporcionaron nuevas energías al estudio de la corrupción, "aplanaron" las diferencias entre los casos, en lugar de tratar temas más sutiles de carácter cultural, histórico o lingüístico. De algún modo, los esfuerzos dominantes tendientes a medir el fenómeno se centraron en examinar de qué manera cuantitativa las diferentes pruebas de ensayo eran más completas que otras, mientras se ignoraba la variación, tanto en sus perfiles como en su contenido" (Heidenheimer y Johnston, 2002).

Este *vacío conceptual* en el campo de la medición de la corrupción -en aquellas metodologías que se diseñaron sin un claro sentido de lo que realmente estaban midiendo- continuaría persiguiendo tanto a profesionales como académicos en los años siguientes y luego se transformaría en un foco de discusión en la era post-Monterrey.

La "dispersión de metodologías" fue débilmente aludida por Johnston y Heidenheimer, primero con respecto al conocido Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, y, más tarde,

a los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI, por sus siglas en inglés) del Instituto del Banco Mundial. A mediados de los noventa, los economistas del desarrollo empezaron a crear empresas de investigación y de medición de opiniones, que expresaran formas de medición de la corrupción y que, además, permitieran explorar las correlaciones y la causalidad entre la corrupción y distintas variables dependientes tales como el crecimiento económico y la inversión extranjera directa. Los resultados de esas investigaciones parecen sugerir que los niveles más bajos de corrupción estaban ligados a un mayor crecimiento y a un mayor nivel de inversiones (Knack y Keefer, 1995; Mauro, 1995; Knack, 2003).

Los creadores del IPC, y luego los de los WGI, intentaron capturar la mayor cantidad de "voces" de terceros (fuente secundaria de datos) y la mayor cantidad de expresiones y señales de corrupción posibles que, juntándolas, apuntaran hacia países o sectores de la economía que fuesen más vulnerables o tuvieran mayores probabilidades de ser atravesados por la corrupción. Los WGI fueron particularmente explícitos en la utilización de un modelo de componentes no observables como base intelectual para reunir varias investigaciones, encuestas de opinión y opiniones de expertos como sea posible sobre el tema de la corrupción. Los autores de ambos índices (IPC y WGI) argumentaban que, en la medida que la corrupción no puede ser vista directamente ni observada empíricamente, lo único que se puede hacer son observaciones indirectas que, al agregarlas, puedan sugerir valores respecto de las variables deseadas (Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton, 1999).

Ambos índices siguen siendo soportes estándares de los *rankings* agregados de corrupción o de gobernanza y utilizan investigaciones sobre opiniones de terceras personas que estén relacionadas con la "canasta" de temas sobre la corrupción. Su principal atractivo es la cobertura casi global.

Pero esta primera generación de intentos por "medir" la corrupción presenta desafíos obvios. ¿Cómo puede uno capturar la miríada de sutilezas y casos singulares de corrupción en un solo instrumento o en un simple número? ¿Acaso el fenómeno no es demasiado complejo como para ser reducido a un *ranking* de valores absolutos? Algunos críticos expresan su preocupación por los temas conceptuales que Johnston y Heidenheimer plantearon. Como escribió Heywood (1997), refiriéndose al IPC: "A pesar de la observación algo tramposa de que 'sus percepciones [del IPC] pueden no reflejar

En la era post-Monterrey, ambos índices, tanto el IPC como los WGI, cayeron en una franca situación de crítica y una rigurosa deconstrucción, debido a su falta de claridad conceptual y al peligro de usar dichos índices para hacer una comparación entre países o para detectar cambios en el desempeño de un país.

siempre de manera justa la situación, sin embargo son la realidad...!', el índice no proporciona evidencias de que esos sondeos de opinión estén operando con el mismo concepto de corrupción; tampoco, ciertamente, que se trate de un caso concluyente de que privilegien la perspectiva de quienes trabajan para las instituciones y corporaciones multinacionales (quienes responden a esos sondeos de opinión)".

Más tarde, en la era post-Monterrey, ambos índices, tanto el IPC como los WGI, cayeron en una franca situación de crítica y una rigurosa deconstrucción, debido a su falta de claridad conceptual y al peligro de usar dichos índices para hacer una comparación entre países o para detectar cambios en el desempeño de un país a través del tiempo. La principal crítica era que ambos índices descansan completamente en datos de terceros que quizás, dependiendo de la fuente original o de la investigación, sólo se relacionaban tangencialmente con la corrupción en sí misma, por lo que sus resultados podrían ser sospechosos de falta de claridad en sus definiciones. Este trabajo no resumirá tales debates, pero baste decir que se dio un creciente escepticismo, tanto respecto de la validez de las mediciones como del uso práctico de las mismas (Arndt y Oman, 2006; Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2007; Knack, 2006; Kurtz y Schrank, 2007).

La imposibilidad de observar directamente la corrupción -reconocida tanto por quienes produjeron y por quienes criticaron las herramientas de medición de primera generación- llevó en último término a las herramientas de medición de segunda generación, las que, explícitamente, evitan los intentos por medir la corrupción y, en su lugar, visualizan la medición de sus opuestos, a saber: la buena gobernanza, la anti-corrupción y los mecanismos de rendición de cuentas. Esta segunda generación de mecanismos de evaluación busca analizar, y cuantificar en la medida de lo posible, la existencia y efectividad de los mecanismos clave de la anti-corrupción y de la buena gobernanza; ello con la esperanza de que una mirada al interior de dichas instituciones y prácticas podría sugerir cuándo la corrupción es más o menos prevalente.

Entre las herramientas de segunda generación tenemos los estudios sobre Sistemas de Integridad Nacional, de Transparencia Internacional, que son análisis político-económicos puramente cualitativos de los sistemas anti-corrupción de los diferentes países; las evaluaciones de Integridad Global de los países y el Índice de Integridad Global, que son marcos de referencia para el análisis cualitativo y cuantitativo de la anti-corrupción; el Índice de Presupuesto

Las medidas de segunda generación son crecientemente pregonadas como mejoras en los enfoques de medición de la corrupción y de la gobernanza respecto de las medidas de primera generación. Sin embargo, tales medidas tienen limitaciones, tanto en su abanico geográfico como en su irregularidad, lo que genera problemas para captar los cambios en el tiempo.

Abierto y las Evaluaciones de País, iniciativas del organismo sin fines de lucro Sociedad Presupuestaria Internacional (*International Budget Partnership*) que mapea y cuantifica los procedimientos presupuestarios transparentes en los países alrededor del mundo; las evaluaciones de la comunidad de donantes Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA), que examina las prácticas en el manejo de las finanzas públicas de los diferentes países; y otra evaluación cualitativa de la gobernanza en países específicos, generada por el Banco Interamericano de Desarrollo, por el Banco Mundial y por varios donantes bilaterales. Al mismo tiempo, se lanzaron firmas y empresas de investigación de segunda generación en el tema de la corrupción, incluyendo Haciendo Negocios, del Banco Mundial (*World Bank's Doing Business*), y la firma Investigación sobre Entorno de Negocios y Desempeño Empresarial (*Business Environment and Enterprise Performance Survey*, BEEPS) desarrollada de manera conjunta entre el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD, por sus siglas en inglés).

Todas las iniciativas de segunda generación buscan complementar las investigaciones agregadas de primera generación con datos rigurosos y más profundos (y/o con una narrativa cualitativa) sobre la existencia y efectividad de la variedad de prácticas y hábitos anti-corrupción en países y sectores. La utilización de expertos en terreno para generar datos e información originales, en lugar de descansar en investigaciones basadas en encuestas a terceros, constituye el rasgo básico de muchas de estas iniciativas. Aunque este enfoque implicaba un trabajo mucho más intensivo y costoso que el análisis de datos secundarios que existía antes, al trabajar con expertos locales que generaban datos originales se lograron progresos en lo que respecta a llenar el vacío conceptual del cual estaba plagado el conjunto de instrumentos de medición de primera generación.

Las medidas de segunda generación son crecientemente pregonadas como mejoras en los enfoques de medición de la corrupción y de la gobernanza respecto de las medidas de primera generación (por ejemplo, el Índice de Integridad Global fue descrito por el Informe de Monitoreo Global del Banco Mundial del 2006 como un ejemplo de "buenas prácticas metodológicas de los indicadores de gobernanza"). Sin embargo, tales medidas tienen limitaciones, tanto en su abanico geográfico (no cubren muchos países debido a limitaciones logísticas y de costo) como en su irregularidad, lo que genera problemas para captar los cambios en el tiempo. Aunque las mediciones de los

mecanismos anti-corrupción y su implementación tienden a descansar en indicadores más "accionables" que sugieren reformas políticas específicas, ello no indica necesariamente que dichas reformas sean "dignas de acción" o de que estén necesariamente en el camino correcto tanto para los gobiernos como para los donantes o los profesionales del desarrollo (Kaufmann y Kraay, 2008). Este desafío más amplio de integrar tanto las mediciones de gobernanza como los "inputs" de corrupción con los "outputs" de gobernanza y corrupción, será analizado en detalle más adelante.

2. Hoy día: el estado del arte

El creciente debate en relación con las limitaciones de las herramientas de medición de primera generación y la advertencia de que no se puede descansar exclusivamente en las herramientas de segunda generación a causa de sus limitaciones geográficas y de la falta de capacidad para conducir hacia reformas que sean "dignas de acción", ha contribuido al lento desarrollo de un creciente cuerpo de trabajos que subrayan las fortalezas y debilidades de los instrumentos de medición que existen. Este trabajo identifica cuatro dimensiones clave que proporcionan algunas distinciones importantes para los usuarios respecto de los instrumentos de medida disponibles (ambos, los de primera y segunda generación)¹. Este debate también resulta útil para discutir los instrumentos de medición de la próxima generación que son necesarios para cubrir el vacío existente hoy en día.

Escala y alcance de los indicadores de gobernanza y corrupción

¿Qué miden o evalúan los indicadores de gobernanza y corrupción? Esta pregunta parecería tener una respuesta obvia, pero no es así y, a menudo, los usuarios pasan por alto este tema fundamental, como lo hicieron ver Heidenheimer y Johnston (2002).

Este tema central ha sido difícil de responder con amplitud porque no existe consenso respecto de la definición de "gobernanza" o "corrupción" entre los académicos, cooperantes, profesionales del desarrollo y activistas de base. Hay una amplia variación en el significado del concepto, en la medida que la evaluación de la gobernanza y la corrupción ha incluido temas tan amplios como derechos humanos, democracia, sociedad civil, rendición de cuentas, transparencia en los negocios, responsabilidad fiscal e imperio de la ley. Esta expansión

Esta vaguedad refleja, en parte, la continua distancia conceptual entre tres escuelas de pensamiento académico: una que mira la gobernanza como instituciones y normas que manejan los asuntos sociales, otra que la ve como *outputs* de los sistemas tanto político como social de un país, y una tercera que la visualiza como la entrega de bienes políticos críticos a los ciudadanos.

ha conducido virtualmente a que cada generador de un indicador sea denominado como una medida de "gobernanza" o "corrupción", con poca discusión de la base teórica que lo sustenta.

La ausencia de significados estandarizados de gobernanza y corrupción podría vaciar estos conceptos de especificidad, transformándolos en términos que "lo abarcan todo" (Hyden, 2007). Sin tales definiciones, es difícil identificar con precisión lo que se está evaluando (por ejemplo, instituciones, normas, corrupción o resultados) y, en consecuencia, se hacen menos efectivos tales indicadores en términos de proporcionar datos operacionalmente útiles a los usuarios. Esta ineffectividad resulta especialmente cierta para los índices compuestos, que contemplan un conjunto de datos incluidos en un (o más) indicador (es) de gobernanza, lo que los vacía de significado (Arndt y Oman, 2006).

Indicadores basados en normas versus indicadores basados en resultados

Aunque las definiciones de gobernanza y corrupción varían, las herramientas de medición de la corrupción (y, paralelamente, los instrumentos de medición de la gobernanza) se han agrupado en torno a dos marcos conceptuales de medición: la existencia y la calidad de las instituciones, normas y procedimientos ("inputs" de gobernanza o de anti-corrupción) o lo que aquellos mecanismos producen en la práctica ("outputs" o "resultados" de gobernanza o anti-corrupción (Hyden, 2007). A diferencia de la prevención del crimen o de la calidad de los cuidados de salud, donde las medidas empíricas tales como tasa de criminalidad o de mortalidad o tasas de esperanza de vida se pueden utilizar para medir *outputs*, o el número de policías en la calle o el número de doctores en los hospitales se pueden utilizar como medidas de *inputs*, la gobernanza y la corrupción son tópicos nebulosos².

Esta vaguedad refleja, en parte, la continua distancia conceptual entre tres escuelas de pensamiento académico: una que mira la gobernanza como instituciones y normas que manejan los asuntos sociales; una segunda que la ve como *outputs* de los sistemas tanto político como social de un país; y una tercera que visualiza la gobernanza como desempeño, como la entrega de bienes políticos críticos a los ciudadanos.

Los *outputs* de gobernanza están ampliamente unidos a estadísticas representativas más que empíricas (nadie cree que el número

de casos de corrupción llevados a juicio sirve como una apropiada medida de "buena gobernanza" o, incluso, de *outputs* de anti-corrupción). Las investigaciones sobre corrupción y transgresiones a las leyes, así como las entrevistas sobre la experiencia de las personas acerca del suministro de servicios o de confianza en el gobierno, están más cerca de medir directamente los resultados de la gobernanza o los *outputs* de la corrupción. Aquellos que argumentan que la gobernanza se define por el desempeño del gobierno respecto de la entrega de bienes políticos a los ciudadanos buscan más estadísticas explícitas relacionadas con la entrega de servicios públicos para medir los *outputs* de la gobernanza: millas de caminos construidos, número de centros clínicos de salud per cápita, y proporción entre estudiantes y profesores, por nombrar algunos.

Las herramientas de medición de la gobernanza y de la corrupción que evalúan primariamente los *inputs* tienen el beneficio de proporcionar información clara sobre puntos de referencia clave que permiten la comparación -tales como la existencia y la fuerza de las leyes, regulaciones e instituciones oficiales- que son importantes en la arquitectura de la buena gobernanza y la anti-corrupción. Sin embargo, hay relativamente pocos ejemplos de indicadores de gobernanza que se enfoquen exclusivamente en los *inputs*. Ejemplos notables al respecto incluyen el Índice IREX de Sustentabilidad Media, que relaciona la calidad de medios de comunicación independientes en 38 países, basándose en cinco criterios tales como normas legales, estándares profesionales e instituciones de apoyo. Otro ejemplo de medición de *inputs* son los informes de país POLITICA IV, entregados por la Universidad George Mason y la Universidad de Maryland, los que recogen información sobre el carácter de los regímenes políticos a través del tiempo. Aunque ambos índices no constituyen explícitamente una evaluación de la "gobernanza", ellos sí tocan elementos de la "buena gobernanza" considerados cruciales en cualquier contexto (formas democráticas de gobierno y medios de comunicación que sean libres e imparciales) y clasifican a los países a partir de un conjunto de estándares y criterios de transparencia, sin explorar el desempeño real, o los *outputs*, de dichos sistemas.

En el lado opuesto del final de la escala hay indicadores que miden ampliamente los *outputs* -esto es, procesos, resultados y efectividad- de esas mismas normas y marcos legales. Una de las medidas que intenta dar cuenta de estos *outputs* es el Índice de Gobernanza Africano, el cual incluye preguntas tales como en qué medida y de qué manera

se benefician los ciudadanos con el aumento del gasto fiscal en áreas como la salud, o en qué porcentaje las niñas que completaron la escuela primaria llegan a la secundaria. Otro índice es la investigación denominada Freedom in the World (investigación anual sobre la libertad en el mundo), de Freedom House, la que, en más de 190 países, evalúa las libertades civiles y políticas sobre la base de preguntas que miden el grado de libertad de los medios de comunicación (por ejemplo, número de periodistas perseguidos, presos o asesinados), entre otros indicadores. De la misma manera, el Index on Democracy (índice de democracia en el mundo, creado por The Economist) de Economic Intelligence Unit, se centra en la medición de los *outputs* de la democracia con base en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; funcionamiento del gobierno; participación política; y cultura política. Los indicadores del Doing Business, del Banco Mundial, que evalúa el ambiente legal y regulatorio para hacer operaciones comerciales en un país, genera datos y capta el número de días y el costo promedio para obtener licencias y requerimientos regulatorios.

La mayoría de las herramientas de medición caen de alguna forma entre las medidas de *inputs* y de *outputs*, y se podría argumentar que incluso las que se mencionaban anteriormente como ejemplo pertenecen a la categoría de híbridos. Algunas evaluaciones focalizadas en los *input* van más allá de los simples indicadores *de jure* y los combinan y capturan con datos respecto de la calidad *de facto* de las implementaciones. Por ejemplo, los indicadores de Trabajo Decente, que se encuentran en las Diferencias en los Derechos Básicos de los Trabajadores, de la Organización Internacional del Trabajo, miden las diferencias entre las convenciones y derechos del trabajo y su implementación y adhesión. Los Indicadores de Integridad, de Global Integrity, evalúan las fortalezas y debilidades del sector público de los diferentes países respecto de los mecanismos anti-corrupción utilizando datos e información del marco legal anti-corrupción, así como de su implementación en la práctica. El Índice de Apertura Presupuestaria, de la International Budget Partnership (Sociedad Presupuestaria Internacional), explora el marco legal existente para regular un proceso presupuestario transparente y responsable en los diferentes países, así como los defectos de esas normas y leyes en la práctica.

Estas herramientas más robustas de medición pueden considerarse como indicadores de "*input-más*", porque aún les falta para constituirse en verdaderas mediciones de *outputs*. También existen indicadores

Los indicadores basados en normas y los basados en resultados, tienen sus fortalezas y debilidades. Los indicadores que se focalizan en normas e *inputs* tienen la ventaja de proporcionar información sencilla y clara sobre la existencia y fortaleza de leyes y regulaciones. Son, también, más naturalmente "accionables" por parte de los gobiernos, ciudadanos y donantes.

"*output*-más"; por ejemplo, el WGI del Instituto del Banco Mundial combina datos de *input* (por ejemplo, datos de Global Integrity) con datos de *output* (por ejemplo, número de periodistas asesinados en diferentes países cada año).

Ambos, los indicadores basados en normas y los indicadores basados en resultados, tienen sus fortalezas y debilidades. Los indicadores de gobernanza y corrupción que se focalizan en normas e *inputs* tienen la ventaja de proporcionar información sencilla y clara sobre la existencia y fortaleza de leyes y regulaciones. Son, también, más naturalmente "accionables" por parte de los gobiernos, ciudadanos y donantes. Siguiendo con el mismo ejemplo, los gobiernos y los ciudadanos en un país no pueden simplemente escoger, en tanto materia de políticas y prácticas, bajar la tasa de criminalidad (un *output*). Pero sí pueden escoger, en cambio, poner más policías en las calles o aumentar las penalidades para los criminales (*inputs*) con la esperanza de que dichos *inputs* conduzcan a los *outputs* deseados (menos criminalidad). Dicho esto, los indicadores basados en resultados pueden, a la vez, descomponerse para producir datos desagregados que son más "accionables" que su puntuación compuesta. Pero el IPC y el WGI, por ejemplo, están hechos de docenas de investigaciones, de fuentes de opinión y evaluaciones de expertos que a menudo son más accesibles y útiles en tanto guías para la elaboración de políticas de lo que son las puntuaciones reales del IPC o del WGI.

Metodología

Además de proporcionar a los usuarios una comprensión de lo que realmente están midiendo los índices e indicadores de corrupción, otra distinción importante entre la variedad de medidas de gobernanza y corrupción son las técnicas metodológicas que los creadores de dichas medidas han adoptado para generar sus productos. El diferenciador clave es el tipo de fuentes de datos que utilizan. Estas técnicas metodológicas no son sólo notas técnicas al pie de página que puedan ser pasadas por alto. Por el contrario, tienen un impacto dramático sobre las fortalezas y limitaciones de las mediciones resultantes.

La distinción metodológica más crucial es en qué medida el indicador, o el juego de herramientas de medición, está basado en datos *originales* o *compuestos*. Los juegos de herramientas basados en datos originales reúnen nueva información para el propósito explícito

Tanto las medidas originales como las agregadas, tienen sus fortalezas y debilidades. Los indicadores agregados pueden limitar errores de medición ocurridos en los indicadores individuales. Potencialmente, estas medidas también pueden incrementar la confiabilidad de medir conceptos tan amplios como la corrupción y la gobernanza.

de generar los respectivos índices o evaluaciones; pueden ser particularmente poderosos porque desagregan conceptos eufemísticos, como son los de "gobernanza" y "corrupción", en temas concretos en los cuales los resultados de las políticas pueden ser sopesados. Ejemplos de este enfoque son el Índice de Integridad Global, el Índice de Presupuesto Abierto (ambos están configurados de puntuaciones generadas por sus propios expertos locales en cada país), POLITY (las puntuaciones son asignadas directamente por sus investigadores), las investigaciones originales realizadas por expertos en negocios a partir de sus propias percepciones de corrupción, así como las investigaciones de empresas que se dedican a explorar las percepciones y experiencias de los ciudadanos. Iniciado en el año 2008, el Índice de Gobernanza Africana también se genera a partir de datos originales obtenidos a partir de una red de investigadores de campo en África.

Los indicadores compuestos, por otro lado, agregan y sintetizan información obtenida a partir de fuentes de terceros (análisis de datos secundarios). Ellos no generan sus propios datos y, en lugar de eso, descansan en informaciones obtenidas por otros, empleando técnicas de agregación para generar sus propios resultados o puntuaciones, a partir de esas fuentes. Los indicadores compuestos de corrupción siguen siendo los más utilizados debido a su cobertura casi global y constituyen típicas cajas de herramientas de primera generación. Entre las mediciones agregadas más prominentes están las del WGI, del Banco Mundial, y del IPC, de Transparencia Internacional³. Aun cuando dichas mediciones carecen de datos originales, los datos que componen los índices pueden desagregarse para identificar posibles prioridades en función de los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la reforma en la gobernanza (como ya se señaló anteriormente).

Ambas, tanto las medidas originales como las agregadas, tienen sus fortalezas y debilidades. Los indicadores agregados pueden resultar útiles para sintetizar grandes cantidades de información proveniente de distintas fuentes, y al hacerlo, pueden limitar errores de medición ocurridos en los indicadores individuales. Potencialmente, estas medidas también pueden incrementar la confiabilidad de medir conceptos tan amplios como la corrupción y la gobernanza (Kaufmann y Kraay, 2008).

Tal cual los críticos han hecho notar, el proceso de agregación de muchas variables componentes en una simple puntuación o

La debilidad más perturbadora de las evaluaciones hechas a partir de datos originales ocurre cuando las puntuaciones son asignadas con poco o ningún criterio explícito.

categoría, pone en riesgo la claridad conceptual, la que es crucial tratándose de las herramientas para medir correctamente la corrupción y la gobernanza (Arndt y Oman, 2006). Si los usuarios no pueden comprender o desenvolver el concepto de lo que se está midiendo, su capacidad para extraer de allí implicaciones informadas en relación a las políticas se verá severamente limitada.

Los indicadores basados en datos originales, cuando están bien diseñados, pueden ayudar enormemente a identificar potenciales puntos de intervención en el contexto de los programas de reforma de la gobernanza y de la corrupción. Sin embargo, siempre hay un cierto grado de subjetividad y de ambigüedad en la clasificación y "codificación" (asignación de puntuaciones) de las herramientas de medición basadas en datos originales. Por ejemplo, los investigadores que trabajan en las puntuaciones de los países para la base de datos de POLITY siguen ciertos criterios estrictos para asignar dichas puntuaciones, pero son susceptibles, como cualquiera puede serlo, de presentar algún grado de inconsistencia o de desviación no intencional. Lo mismo aplica para los expertos locales en cada país, que trabajan asignando puntuaciones para las organizaciones internacionales no-gubernamentales (ONG), tales como Global Integrity o la Sociedad Presupuestaria Internacional.

La debilidad más perturbadora de las evaluaciones hechas a partir de datos originales ocurre cuando las puntuaciones son asignadas con poco o ningún criterio explícito. Un ejemplo de este caso lo encontramos en Afrobarometer Survey, una investigación que evalúa las opiniones de los ciudadanos africanos sobre el desempeño de su gobierno y sobre temas macroeconómicos. Una pregunta de la investigación del año 2006 fue: "En su conjunto, ¿cómo puede usted clasificar la libertad y la justicia de la última elección nacional, llevada a cabo el año [20XX]? A los encuestados se les ofreció las siguientes alternativas: 1) Completamente justa y libre. 2) Justa y libre, pero con problemas menores. 3) Justa y libre, con problemas mayores. 4) Ni justa ni libre. 5) No entiende la pregunta. 6) No sabe.

Sin criterios para definir esas respuestas, como por ejemplo, qué son problemas "menores" o "mayores" o qué significa "justo y libre", se hace difícil conocer con precisión cuáles son las actitudes y las emociones de los encuestados reflejadas en sus respuestas (indudablemente, el campo completo de la psicología política busca responder estas difíciles interrogantes).

El énfasis en diseñar indicadores de gobernanza y de corrupción que sean más útiles a los actores nacionales ha estado acompañado de crecientes esfuerzos por promover la "propiedad" local o nacional de tales evaluaciones. Un enfoque que surge en la base y generado localmente es importante para que la evaluación de la gobernanza sea localmente relevante, legítima y válida.

Actores involucrados y medidas internas vs. externas

El interés en trabajar con expertos locales, como opción contraria a trabajar con personas de afuera en lo que se refiere a opiniones y puntuaciones, es una tendencia reciente en el campo de la medición de la gobernanza y de la corrupción. Este cambio subraya el reconocimiento creciente de que las mediciones de la corrupción y de la gobernanza deben ser más relevantes para aquellos actores que están involucrados a nivel de cada país. Mientras los donantes y los inversionistas internacionales han sido los usuarios externos clave que utilizan los indicadores de gobernanza y corrupción para asignar la ayuda y los capitales, los indicadores existentes, especialmente los agregados y aquellos basados en evaluaciones realizadas a partir de percepciones, han probado, a menudo, ser menos útiles a los actores internos involucrados (por ejemplo, gobiernos nacionales y grupos de base locales). Un simple "ranking" de corrupción no sirve de mucho a un ministro que tiene en mente una reforma o a un defensor de comunidades de base cuando quieren impulsar reformas en el campo de la gobernanza, que a menudo son difíciles y altamente técnicas.

El énfasis en diseñar indicadores de gobernanza y de corrupción que sean más útiles a los actores nacionales ha estado acompañado de crecientes esfuerzos por promover la "propiedad" local o nacional de tales evaluaciones. La propiedad nacional se basa en la premisa de que esas mediciones debieran ser conducidas internamente por los actores locales involucrados (no por donantes o grupos no gubernamentales extranjeros) y debieran basarse en consultas a un rango muy amplio de participantes nacionales como el gobierno, la sociedad civil y las asociaciones de negocios. Un enfoque que surge en la base y generado localmente es importante -según plantean quienes son sus partidarios- para que la evaluación de la gobernanza sea localmente relevante, legítima y válida.

El ejemplo más conocido de una evaluación nacional de gobernanza es el African Peer Review Mechanism (APRM, Mecanismo de Revisión de Pares de África), una herramienta utilizada por los Estados miembros para asistirse mutuamente en el proceso de desarrollo, preparando e implementando programas efectivos de acción, intercambiando las mejores prácticas y apoyándose mutuamente en la capacidad de construir a través de un diálogo de pares que sea constructivo y persuasivo. Los que apoyan el enfoque APRM hacen notar que no hay nada como este proceso de evaluación

conducido nacionalmente que fuerce tanto a los gobiernos recalci-trantes, al menos, a comprometerse (aunque sea superficialmente) en un diálogo sobre la corrupción y la gobernanza, lo cual no ocurriría de otra manera.

Sin embargo, la "propiedad" local de las evaluaciones de gobernanza y corrupción no deja de tener problemas. Incluso el propio APRM ha sido criticado. Como señala Hyden⁴, hay desafíos significativos para lograr alinear las evaluaciones de gobernanza y corrupción con las necesidades locales a nivel conceptual, institucional, político y operacional. La vaguedad conceptual de los términos gobernanza y corrupción hace difícil determinar cuál es el modelo de indicadores más apropiado. Las evaluaciones nacionales, además, están sujetas a auto-censura y a un proceso de "blanqueo" de las puntuaciones, dado que los gobiernos están sentados a la mesa y en algunos contextos puede haber motivaciones para desviar los datos hacia el lado positivo. Desde un punto de vista logístico, las evaluaciones nacionales son lentas, plantean asuntos que toman no meses, sino años para completarse. El lento progreso del APRM (y el desafío de la interferencia de los gobiernos en algunos países) ha frustrado a muchos observadores que esperaban que las evaluaciones nacionales de la gobernanza y de la corrupción representaran la nueva ola de herramientas de medición. Hoy, el jurado aún está ausente.

3. Moviéndose hacia adelante: posibilidades para el futuro

A pesar del creciente número de iniciativas para medir el desempeño de la gobernanza, corrupción y anti-corrupción, y el consenso creciente de que una simple herramienta no es la respuesta, se ha recorrido un escaso camino en el proceso de operacionalizar un nuevo paso en este campo. Continúa floreciendo una colección competitiva y creciente de indicadores para medir gobernanza y corrupción y, más allá de importantes distinciones entre ellos, muchos usuarios -tanto de las agencias de donantes como del interior y exterior de los gobiernos- están convencidos de que tal proliferación hace daño al trabajo práctico, en lo que se refiere a la reforma de la gobernanza y de la anti-corrupción.

Global Integrity entrevistó a más de dos docenas de profesionales de los gobiernos, de las agencias donantes, de las ONG de comunidades de base, y profesionales del desarrollo con el fin de que

El amplio rango de la definición de "gobernanza" y "corrupción" hace que tales conceptos signifiquen todo y nada. El vasto y comprensivo rango de evaluación y de indicadores de ambos fenómenos ha conducido a una tremenda frustración en lo que se refiere a producción de información "accionable" (o no) y que conduzca a políticas de intervención (o no).

exploraran cómo, cuándo y dónde utilizaban las herramientas de medición de la gobernanza y la corrupción. Dichas entrevistas están incluidas en la Guía del Usuario para la Medición de la Corrupción (*A User's Guide to Measuring Corruption*), que fue producida conjuntamente por PNUD y Global Integrity (2008). Lo que esta última aprendió de esas entrevistas es relevante.

Muchos funcionarios clave hablaron de un problema de "etiquetación": el amplio rango de la definición de "gobernanza" y "corrupción" hace que tales conceptos signifiquen todo y nada. El vasto y comprensivo rango de evaluación y de indicadores de ambos fenómenos ha conducido a una tremenda frustración en lo que se refiere a producción de información "accionable" (o no) y que conduzca a políticas de intervención (o no).

Otro problema que surgió de las entrevistas se centró en algo que ya se mencionó antes: qué se está midiendo a través de las herramientas de medición y sus indicadores. El deseo de contar con datos accionables surgió una vez más en la medida que los usuarios consideran que muchos de los indicadores -estén centrados en los *inputs*, en los *outputs* o en ambos- rara vez proporcionan información contextual sobre las causas político-económicas de los problemas.

Los encuestados tienen, adicionalmente, mucho que decir respecto de la metodología de los indicadores de gobernanza existentes. Mientras las investigaciones basadas en percepciones continúan siendo la herramienta más utilizada en el paisaje de la gobernanza y la corrupción, muchos encuestados expresaron frustración por la limitada capacidad de esas investigaciones para aplicarlas a potenciales soluciones; además que ellos consideran que tales investigaciones emplean mediciones subjetivas que los profesionales consideran alejadas de la realidad. Algunos encuestados señalaron la utilidad de las evaluaciones cualitativas, o de una combinación de éstas con mediciones cuantitativas, para agregar contexto y profundidad a los análisis de país.

Los encuestados hicieron observaciones importantes a la tipología final expuesta anteriormente: actores involucrados internos vs. externos. Muchos expresaron el deseo de utilizar en mayor medida el conocimiento local, las evaluaciones internas, la "propiedad" nacional, y tender a que el gobierno "compre nacional". Ellos argumentan que, ciertamente, tales herramientas internas son más efectivas para evaluar los incentivos político-económicos para el cambio

-incluyendo la voluntad política- que muchos usuarios identifican como el mayor vacío en las evaluaciones de corrupción y gobernanza existentes.

Mientras más rezagado se quede el campo de la medición de la corrupción respecto de las quejas de sus usuarios (el vacío identificado anteriormente), mayor será el riesgo de que los gobiernos, donantes y profesionales abandonen toda esperanza de tomar decisiones basadas en evidencias y de que retornen, nuevamente, hacia los "mejores intentos" en materia de reformas anti-corrupción. Incluso las herramientas de medición de segunda generación han caído bajo el fuego de la crítica por el hecho de no lograr proporcionar a quienes elaboran las políticas información verdaderamente "accionable" que se pueda traducir en políticas específicas. Como escribí recientemente el Banco Mundial en una evaluación interna independiente de sus propios indicadores de Doing Business (DB): "Los indicadores de DB han motivado la discusión entre los encargados de diseñar políticas en torno a los temas relacionados con la regulación de los negocios. Su activa diseminación, en un lenguaje fácil de entender, ha permitido una gran cobertura de prensa y ha generado interés de parte de las organizaciones de negocios, de las ONG y de los principales encargados de diseñar políticas. Los indicadores DB, en cambio, han tenido menos influencia en la elección, alcance y diseño de las reformas. La mayoría del equipo del Banco y de los actores involucrados a nivel de los países, entrevistados para realizar esta evaluación, informaron que recurren a un registro de material analítico para determinar la naturaleza, la secuencia y la dirección de las reformas; los indicadores DB tienen poca utilidad en este ámbito. Como un ejercicio de comparación entre los países, no se puede esperar que los indicadores DB capturen consideraciones específicas de cada uno de ellos que sean capaces de orientar la priorización, la secuencia y el diseño de las reformas de políticas. Cada año, llaman la atención en los indicadores DB aquellos países que han demostrado una significativa ganancia en el *ranking* global y un mejoramiento en, al menos, tres indicadores. Tal enfoque, aunque es transparente, no captura la relevancia de las reformas y su impacto potencial sobre las limitaciones en el clima de inversión de cada país" (World Bank, 2008).

Dada la apuesta política y financiera, esta falta de progreso parece un resultado descorazonador. Más que nunca, debiera hacerse una seria exploración de herramientas de próxima generación que puedan

Rankings vacíos, de simples números, que no ayudan a priorizar opciones de política, debieran ser crecientemente ignorados. La suma total de experiencias profesionales durante las dos décadas pasadas, combinada con el creciente criticismo de los rankings de países basados en números aislados, sugiere que la era de los índices de corrupción "nombre y vergüenza" puede estar llegando a su fin.

dar cuenta de la creciente demanda por indicadores de gobernanza y corrupción. También se requiere inversión en tiempo, experticia y recursos financieros que permita dar ese salto adelante.

Primero, la creciente demanda por evaluaciones generadas localmente va a requerir inversiones financieras así como capacidad de construir apoyo para instituciones locales de recolección de información, ya sea oficinas gubernamentales de estadísticas, compañías privadas de investigación, organizaciones locales no gubernamentales o instituciones locales de investigación. Incluso los enfoques básicos como los de las firmas de investigación que exploran las experiencias con el fenómeno de la corrupción requieren de una planificación cuidadosa, de desarrollo de cuestionarios y de interpretación post investigación. La comunidad de donantes puede ayudar a acelerar tales mediciones basadas en recursos internos en países en desarrollo reuniendo recursos financieros y técnicos en un fondo común o en un mecanismo de asistencia técnica. Desafortunadamente, ningún actor solo tiene actualmente el mandato para conducir dicho esfuerzo coordinado, y aunque el PNUD ha comenzado a tomar un rol conductor, empujando a los donantes occidentales que están interesados en apoyar las evaluaciones anti-corrupción y de gobernanza, tales esfuerzos aún están en pañales.

Segundo, el campo debe impulsar rápidamente la generación de mediciones de corrupción más desagregadas. Lisa y llanamente, *rankings* vacíos, de simples números, que no ayudan a priorizar opciones de política, debieran ser crecientemente ignorados. La suma total de experiencias profesionales durante las dos décadas pasadas, combinada con el creciente criticismo de los *rankings* de países basados en números aislados, sugiere que la era de los índices de corrupción "nombre y vergüenza" (culpa) puede estar llegando a su fin. El simple hecho de que tan pocos usuarios sean capaces de tomar dichos indicadores y darles algún uso práctico sugiere que es necesario un cambio de dirección.

Comprender y medir los niveles de corrupción en, por ejemplo, el sector de industrias extractivas en una determinada región, o en estados y regiones particulares dentro de un país, o en los sectores de servicios públicos e infraestructura, eso representaría un gran paso adelante en la agenda de investigación. Iniciativas nuevas como las que representan la Water Integrity Network y la Extractive Industries Transparency Initiative, sugieren que existe un interés creciente por moverse rápido hacia las mediciones por sectores específicos.

El campo ha sido dominado casi enteramente por el análisis institucional, el modelo principal-agente, y la teoría política más general cruzada con estudios anecdóticos de caso. Pocos han logrado abordar los temas de voluntad política y liderazgo y, por ello, existe escasa comprensión de qué es lo que motiva a las elites y a los líderes a emprender (o a rehuir) las reformas anti-corrupción que tanto se necesitan.

Tercero, hay una creciente conciencia de que los análisis cualitativos de carácter político-económico deben descansar, con mayor frecuencia, en mediciones cuantitativas de la corrupción. Independientemente de cuán avanzadas sean las mediciones econométricas, es difícil imaginar que ellas puedan captar las sutilezas de cómo, cuándo y por qué ocurre la corrupción en una determinada sociedad. Mientras las herramientas cualitativas no permiten la comparación entre países, sí pueden ayudar a diagnosticar cuellos de botella, dentro de un sistema, que impidan las reformas. El trabajo nuevo más impresionante en esta área es el que está surgiendo con la ayuda de los propios donantes, especialmente los estudios generados por Conductores del Cambio (*Drivers of Change*), del Departamento para el Desarrollo Internacional, del Reino Unido; dichos estudios se han elaborado en docenas de países en desarrollo y también los gobiernos de Suecia y Holanda han desarrollado estudios similares.

Cuarto, en futuras herramientas de medición se debe poner mayor atención al liderazgo y a la voluntad política como ingredientes clave para lograr esfuerzos efectivos en la lucha anti-corrupción, fenómeno que debe ser capturado o evaluado. A la fecha, el campo ha sido dominado casi enteramente por el análisis institucional, el modelo principal-agente, y la teoría política más general cruzada con estudios anecdóticos de caso. Pocos creadores de herramientas de medición han logrado abordar los temas de voluntad política y liderazgo y, por ello, existe escasa comprensión de qué es lo que motiva a las elites y a los líderes a emprender (o a rehuir) las reformas anti-corrupción que tanto se necesitan. Combinar o integrar estas nuevas mediciones con análisis político-económico de próxima generación podría revelarse como una combinación muy poderosa.

Uno de los esfuerzos más promisorios en este contexto es el naciente Programa de Investigación de Líderes, Ética y Coaliciones, desarrollado con el auspicio de la Alianza Integridad Global (que no tiene relación con Global Integrity). El programa se está embarcando en un ambicioso ejercicio de codificación de datos para definir una taxonomía de liderazgo y, luego, a través de estudios de caso, clasificar varios ejemplos de liderazgo para identificar las mejores prácticas tendientes a estimular y sostener las coaliciones de elites y líderes "pro-desarrollo", en diferentes países (Global Integrity Alliance, 2008). La iniciativa, que surgió en la conferencia del World Ethics Forum, realizada en Oxford en el 2006, permanece en pañales y, después de haberse beneficiado en sus comienzos con la ayuda

del Banco Mundial, debe enfrentar un difícil camino de construcción de capacidades internas para llegar a tener un efecto significativo en el debate (por ejemplo, no cuenta con ningún equipo a tiempo completo o secretariado). Pero su potencial para identificar tendencias y replicar éxitos en los cuales el liderazgo haya jugado un rol clave en el estímulo de reformas anti-corrupción, es un prospecto tentador.

Futuros avances en la medición con un gran potencial para producir impacto son aquellos que tienden un puente que cubra la distancia entre la teoría y la práctica, aquellos que están basados en sólidas bases teóricas y que han sido probados, desmitificados y luego ajustados, para ser luego nuevamente probados en terreno. Las bases para tales avances han estado en el trabajo de las primeras dos generaciones de mediciones de corrupción y gobernanza. El desafío, ahora, es acelerar el desarrollo de una nueva tercera generación de herramientas, antes de que se desvíe la atención de la agenda anti-corrupción y buena gobernanza.

Cuadro 1
Cronología de las principales mediciones de corrupción y gobernanza

Nombre del Índice	Origen	Descripción
Índice sobre democracia, de Economic Intelligence Unit	Principio de los setenta	El índice proporciona una instantánea del estado actual de la democracia en 165 Estados y dos territorios e incluye cinco categorías: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; participación política; funcionamiento del gobierno; y cultura política. Los datos se extraen de investigaciones y evaluaciones de terceros (análisis de fuentes secundarias).
Investigación anual sobre la Libertad en el Mundo, de la Freedom House	1972	Esta investigación evalúa el estado de la libertad global tal cual es experimentada en los diferentes países. Mide la libertad de acuerdo a dos categorías: derechos políticos y libertades civiles. Comités de puntuación de fuera de los países generan la puntuación de cada uno de ellos.
Polity Country Reports	1974	El proyecto Política examina las características de las instituciones gobernantes en los diferentes países, dando una visión del espectro de las autoridades de gobierno que va desde las autocracias plenamente institucionalizadas a través de regímenes de autoridad mixtos hasta la democracia plena. La codificación de los países se hace con investigadores de fuera de cada país.

Estudios de los Sistemas de Integridad Nacional (<i>National Integrity Systems, NIS</i>), de Transparencia Internacional	1994	Los NIS aplican un enfoque holístico para evaluar instituciones clave, leyes y prácticas que contribuyen a la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Ofrecen análisis de la extensión y causas de la corrupción en un contexto nacional dado, así como la adecuación y efectividad de los esfuerzos nacionales anti-corrupción. Se emplean expertos locales para generar análisis cualitativos.
Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC), de Transparencia Internacional	1995	El <i>ranking</i> IPC clasifica 180 países de acuerdo a la percepción de los niveles de corrupción. Los <i>rankings</i> son determinados por la agregación de fuentes secundarias, de evaluaciones de expertos y de investigaciones de opinión.
Indicadores de Gobernanza Mundial (<i>Worldwide Governance Indicators, WGI</i>), del Instituto del Banco Mundial	1996	El informe incluye los indicadores de gobernanza para más de 200 países y territorios para el período 1996-2007 sobre la base de 6 dimensiones de gobernanza, incluyendo el control de la corrupción. Los datos se generan agregando investigaciones de fuentes secundarias y evaluaciones de expertos de una manera similar al IPC.
Afrobarómetro (<i>Afrobarometer</i>)	1999	El Afrobarómetro mide la atmósfera social, política y económica en África. Se desarrollan investigaciones originales en más de una docena de países africanos, las que se repiten a través de un ciclo regular.
Investigación sobre Ambiente de Negocios y Desempeño Empresarial (<i>Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS</i>)	1999-2000	Esta investigación realizada sobre más de 4 mil firmas en 22 países en transición, estudia un amplio rango de interacciones entre las empresas y los Estados.
Índice de Sustentabilidad de los Medios (<i>Media Sustainability Index, MSI</i>), de International Research and Exchanges Boards (IREX)	2000	El MSI analiza el estado de los medios de comunicación independientes en 76 países de África, Europa, Eurasia y Medio Oriente. Evalúa en qué medida el sistema de medios cambia con el tiempo y a través de los países. Se emplea expertos locales para asignar los puntajes a los países.
Indicadores de Haciendo Negocios (<i>Doing Business</i>), del Banco Mundial	2003	Estos indicadores evalúan la facilidad para hacer negocios en 178 economías a través de evaluaciones de expertos hechas por abogados locales. Entre otros datos que genera, se evalúa el tiempo y el costo para cumplir con los requerimientos que se exigen para iniciar un negocio, operar un negocio, impuestos y cierre de un negocio.

Definiendo y midiendo la corrupción. ¿De dónde venimos, dónde...

Indicadores de Integridad, de Global Integrity	2004	Estos indicadores evalúan la existencia, efectividad y el acceso ciudadano a los mecanismos clave de gobernanza y anti-corrupción a través de más de 300 indicadores discretos (no continuos). Examina temas como la transparencia de los procesos de compras públicas, libertad de los medios de comunicación, requerimientos de declaración patrimonial y regulación de conflictos de interés. Las puntuaciones tienen en cuenta tanto medidas legales existentes en los libros como realidades <i>de facto</i> para la implementación práctica en cada país. La puntuación en los indicadores es asignada y revisada a ciegas por expertos de cada país.
Índice de Presupuesto Abierto (<i>Open Budget Index</i>), de International Budget Project	2006	El Índice clasifica a los países en función de cuán abierto es su presupuesto al público y busca proporcionar a los ciudadanos, a la sociedad civil y a los legisladores la información necesaria para detectar el compromiso del gobierno con la transparencia presupuestaria. Equipos locales de expertos asignan las puntuaciones de los indicadores de cada país.
Índice Ibrahim de Gobernanza Africana (<i>Ibrahim Index of African Governance</i>)	2007	El Índice clasifica a las naciones africanas subsaharianas de acuerdo a la calidad de la gobernanza (focalizándose en <i>outputs</i> de gobernanza) y evalúa el progreso nacional en cinco áreas: salud y seguridad; imperio de la ley, transparencia y corrupción; participación y derechos humanos; sustentabilidad económica; y desarrollo humano. Los datos se agregan a partir de investigaciones y evaluaciones de fuentes secundarias y de recolección de información en el país realizada por investigadores expertos.

Notas

(1) Gran parte de esta discusión se desarrolla en PNUD y Global Integrity (2008).

(2) Éste es un paradigma deliberadamente simplista para describir los *inputs* y los *outputs* de las mediciones de crimen y cuidados de salud; docenas de otros factores socio-económicos cruciales impactan ambas variables.

(3) El Índice de Gobernanza Africana del año 2008 utiliza tanto datos agregados como obtenidos en cada país. Las investigaciones hechas en los países agregan datos para 36 de los 48 países subsaharianos evaluados en 2008 (ver Rotberg y Gisselquist, 2008).

(4) Goran Hyden, un científico político, es el coautor del World Governance Survey.

Bibliografía

- Arndt, Christine y Oman, Charles (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Paris, OECD.
- Global Integrity Alliance (2008), *Concept Note for Peer Review*, London, Leaders, Elites and Coalitions Research Programme.
- Heidenheimer, Arnold J. y Johnston, Michael (eds.) (2002), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers. 3. ed.
- Heywood, Paul (1997), "Political Corruption: Problems and Perspectives", en *Political Corruption*, Paul Heywood (ed.), Oxford, Blackwell Publishers.
- Hyden, Goran (2007), "The Challenges of Making Governance Assessments Nationally Owned", paper presented at the 2007 Bergen Seminar on "Governance Assessments and the Paris Declaration: Opportunities for Inclusive Participation and National Ownership", PNUD. Oslo Governance Centre; Christian Michelsen Institute, Bergen, September 24-25.
- Johnston, Michael (1982), *Political Corruption and Public Policy in America*, Monterey, Brooks-Cole Publishers.
- _____ (1986), "The Political Consequences of Corruption: a Reassessment," en *Comparative Politics*, Vol. 18 N° 4, New York, pp. 459-477.
- Kaufmann, Daniel y Kraay, Aart (2008), "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?", en *The World Bank Research Observer*, Vol. 23 N° 1, Washington, pp. 1-43.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2007), "Growth and Governance: a Reply", en *Journal of Politics*, Vol. 69 N° 2, Abingdon, pp. 555-562.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Zoido-Lobaton, Pablo (1999), "Governance Matters", Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper; N° 2161).
- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Knack, Stephen (2006), "Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: a Critique of the Cross-Country Indicators", Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper; N° 3968).
- _____ (ed.) (2003), *Democracy, Governance, and Growth*, College Park, The University of Maryland Press.
- Knack, Stephen y Keefer, Philip (1995), "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", en *Economics and Politics*, Vol. 7 N° 3, Malden, pp. 207-227.

- Kurtz, Marcus y Schrank, Andrew (2007), "Growth and Governance: Models, Measures and Mechanisms", en *Journal of Politics*, Vol. 69 N° 2, Abingdon, pp. 538-554.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 N° 3, Cambridge, pp. 681-712.
- PNUD y Global Integrity (2008), *A Users' Guide to Measuring Corruption*, Oslo, PNUD.
- Rose-Ackerman, Susan (1978), *Corruption: a Study in Political Economy*, New York, Academic Press.
- Rotberg, Robert I. y Gisselquist, Rachel M. (2008), *Strengthening African Governance: Ibrahim Index of African Governance. Results and Rankings 2008*, Cambridge, Harvard University.
- United Nations (2000), "United Nations Millennium Declaration", New York, United Nations. General Assembly. Resolution 55/2 III-13.
- World Bank (2008), *Doing Business: an Independent Evaluation. Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators*, Washington, World Bank. Independent Evaluation Group.