

# Las encuestas como herramientas

¿Vamos ganando? ¿Vamos perdiendo?  
No lo sé,  
Sólo sigo golpeando  
hasta que escuche algún tipo de campana...

Rock Follies, 1977

La corrupción es quizás el crimen menos reportado que existe. Un acto de corrupción es perpetrado generalmente con gran secreto. Todas las partes involucradas en la transacción inmediata (el que da el soborno y el que lo recibe) están usualmente satisfechas con el resultado y reconocen las posibles consecuencias negativas que resultarían de revelar su propio papel en dicha conducta criminal, incluso si no se encuentran satisfechas. Mientras tanto, las víctimas de la corrupción que son, por lo general, el público y la sociedad en su conjunto, se encuentran alegremente inconscientes de los actos específicos de la corrupción o acostumbrados de tal manera a dicha corrupción que se vuelven indiferentes a ella<sup>1</sup>.

Al carecer de una medición se hace difícil evaluar áreas particularmente vulnerables o afirmar con seguridad que los programas de reforma tienen efecto positivo. Ciertos tipos de encuestas constituyen una herramienta esencial en contextos en los que se busca contener la corrupción y la conducta ilegal, a pesar de las dificultades que impliquen su diseño y ejecución<sup>2</sup>.

Por supuesto que es poco realista esperar que la gente admita una conducta criminal o incluso socialmente indeseable en el transcurso de una encuesta. Sin embargo, los individuos que se ven a sí mismos como "víctimas" y no como conspiradores voluntarios, más expuestos a la "extorsión" que como participantes de una corrupción consensual, pueden ser encuestados de manera efectiva.

### ¿Por qué medir la corrupción?

Instrumentar reformas que mejoren la gobernabilidad es extremadamente difícil. Debido a que dichas reformas disminuyen en forma drástica las rentas derivadas de la corrupción, los funcionarios de alto rango, los políticos y los burócratas se resisten frecuentemente a ellas. No obstante, dicha resistencia puede ser encubierta por la falta de pruebas concretas sobre la corrupción y por la suposición, ahora descartada, de que la corrupción no puede ser medida. Cuando dichas pruebas están disponibles, el debate en torno a la corrupción puede dejar de politizarse y enfocarse en asuntos sustanciales.

Medir la corrupción ofrece también otros beneficios. Puede ayudar a establecer prioridades... Educa al público... y establece una línea de base sobre la cual los éxitos y fracasos de las reformas pueden ser también luego medidos.

Dani Kaufmann et al; "Corrupción: Encuestas, análisis de información y reformas", discusiones Utstein Internet, 4 de abril de 2000<sup>2</sup>.

1 Kevin Ford. Comunicación del 30 de noviembre 1999: Foro de Desarrollo de la internet en materia de Estrategias de Anticorrupción coordinado por el Banco Mundial et al. Kevin Ford es Presidente del Consejo de la Conferencia Internacional de Combate a la Corrupción.

2 Dani Kaufmann y su equipo en el Instituto del Banco Mundial están realizando nuevos trabajos

con el uso de encuestas. Éstos incluyen a Albania, Georgia y Letonia, los cuales ofrecen una imagen asombrosa de una corrupción sistémica profundamente institucionalizada. Entre los resultados se encuentra el hecho de que la corrupción lastima de manera desproporcionada a los pobres; los burócratas pagan por posiciones lucrativas en los tres países; y las empresas pagarían impuestos más altos si la corrupción fuera eliminada.

Por ello, los negocios internacionales (a pesar de su papel como movilizadores de la gran corrupción)<sup>3</sup> han estado dispuestos a ser sondeados. También los negocios locales y la gente ordinaria (como los usuarios de servicios gubernamentales).

En Colombia, la encuesta “Corrupción, gobernabilidad y desempeño institucional” arrojó como resultado la tendencia de funcionarios y empresarios a culparse recíprocamente de la iniciativa en los actos de corrupción y, en general, a no reconocer el fenómeno como un problema grave en su propio entorno mientras sí lo perciben como tal en otros sectores de la gestión. Como regla general, mientras más amplia y menos específica sea la encuesta, más debatibles son sus resultados. Por esto, es importante manejar el reto que se enfrenta cuando es necesario hacer esfuerzos explícitos de comunicación para tratar de acercar la percepción a la realidad, sobre todo en los casos en que las cosas mejoran y la percepción permanece sustentada en experiencias anecdóticas pasadas.

Por otro lado, siempre está presente la pregunta acerca de quién es el dueño de la información. Si los resultados de la encuesta no son halagadores y si la encuesta le “pertenece” al organismo criticado, la tentación de suprimir, o peor aún, de manipular los resultados, puede ser irresistible. Por ello es deseable que existan personas independientes encargadas del diseño e instrumentación de las encuestas y que los resultados sean publicados y compartidos con la comunidad a la que se ha encuestado. La recolección honesta y profesional de datos y la presentación de los mismos en forma transparente, aún en sitios de la internet, es lo que les da la voz a los ciudadanos.

### Encuestas internacionales

Las encuestas internacionales sobre percepción de la corrupción han sido iniciadas por Transparencia Internacional, pero no sin alguna controversia. Tal como TI lo ha reconocido siempre, estas encuestas son sobre percepciones, no necesariamente sobre situaciones de hecho; su valor radica en que reflejan las percepciones de la comunidad internacional de negocios, cuyas decisiones en materia de inversiones tienen un impacto en las economías nacionales. Mientras más alto sea el nivel de percepción de la corrupción, menos inclinados estarán los inversionistas extranjeros a establecer compromisos más allá del corto plazo (y de altas ganancias) en un país.

### Índice de Percepción de Corrupción, IPC

El IPC es una encuesta anual que se realiza desde 1995 y refleja las percepciones de empresarios, académicos y analistas de riesgo residentes y no residentes en los países encuestados. Como herramienta que está en proceso de revisión y mejoramiento continuo, año tras año han venido aumentando el número de encuestas que utiliza para la medición y el número de países estudiados, así como algunas variables de medición. Los resultados de 2003 tomaron como base 17 encuestas y 133 países.

---

3 Véase Información sobre Percepciones de Corrupción publicada por Transparencia Internacional: sitio de la internet – <http://www.transparency.org>.

El procesamiento de los datos está a cargo de expertos estadísticos y en ningún caso se incluyen países cuyos resultados no estén comprobados en por lo menos tres encuestas.

En particular, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de TI ha servido para subrayar el asunto de la corrupción en varios países y aumentar la atención de algunos gobiernos sobre dicho problema. También ha sido duramente criticado por ser "anti-Sur", al enfocarse tan sólo en una parte del problema (los receptores de sobornos, en lugar de los que ofrecen sobornos internacionalmente), y por dar, en ocasiones, un mensaje deprimente a los gobiernos que se encuentran haciendo esfuerzos para combatir la corrupción. La metodología desarrollada para combinar una serie de encuestas ha estado bajo constante revisión y aún no ha alcanzado por completo un consenso entre los expertos del campo<sup>4</sup>. No obstante, el hecho de que los países deban ser cubiertos por al menos tres encuestas diferentes, significa que el índice resultante es en sí mismo comparativamente sólido.

El IPC envía un mensaje simple a los gobiernos que tienen baja calificación: estén o no justificados los resultados, refleja las percepciones de la gente de negocios que toma diariamente decisiones que afectan directamente las economías de los países. El IPC también ha ayudado a enfrentar la tendencia de algunos países en desarrollo a culpar sólo a los extranjeros por los malestares domésticos. El abordar también la corrupción "en casa" estimula el debate doméstico e incentiva la creación de programas para combatirla.

Los resultados del IPC se expresan en una escala de 1 a 10, en la que uno corresponde al más alto nivel de corrupción y diez al menor. Según los resultados 2003, siete de cada diez países obtuvieron menos de cinco en su calificación y cinco de cada diez países en vía de desarrollo alcanzaron un puntaje menor a tres. Esto significa que los resultados no son buenos ni en los países ricos ni en los pobres.

La corrupción se percibe como un factor dominante en Bangladesh, Nigeria, Haití, Paraguay, Myanmar, Camerún, Angola, Tayikistán, Kenia, Georgia, Azerbaiyán e Indonesia, países con menos de dos puntos. Los países con un puntaje superior a nueve son Finlandia, Islandia, Dinamarca, Nueva Zelandia, Singapur y Suecia. América Latina es una región percibida como altamente corrupta, superada solamente por África.

Al comparar los resultados de varios años, según Peter Eige, Presidente de Transparencia Internacional, se observan mejoras en Alemania, Australia, Bélgica, Colombia, Francia, Irlanda, Malasia, Noruega y Tunicia. Y son ejemplos de notable desmejoramiento Argentina, Bielorrusia, Chile, Canadá, Estados Unidos, Israel, Luxemburgo, Polonia y Zimbabwe.

### Colombia en el IPC

Entre los años 1995 y 1999, Colombia estuvo ubicado en el IPC entre los 10 países más corruptos del mundo con un puntaje entre 2,2 y 2,9. Entre 2000 y 2003 la calificación del país mejoró. En 2000 obtuvo 3,2, en 2001: 3,8, en 2002: 3,6, y en 2003: 3,7, ubicándose en el puesto 59 entre 133 países.

La calificación de Colombia está por encima de la promedio de América Latina, que es 3,4. De los 19 países de la región incluidos en la encuesta, cinco tienen mejores calificaciones: Chile, Uruguay, Cuba, Costa Rica y Brasil; e igual a Colombia, El Salvador y Perú, y 11 presentan percepciones de corrupción más altas.

Es claro que las tres variables que hacen parte del índice: ubicación, puntaje y desviación estándar, señalan un mejoramiento significativo de la percepción de la corrupción en Colombia. Tanto la ubicación como la calificación han mejorado, y la desviación estándar, que indica las diferencias de percepción entre los encuestados, ha disminuido.

Esta mejor calificación, según los especialistas, también puede estar motivada, entre otras razones, por el hecho de que hay en el país una mayor conciencia y preocupación frente al problema, tanto en el sector privado como en el público; existen organismos y programas dedicados a apoyar esfuerzos para combatirla y, adicionalmente, hay en marcha mecanismos concretos para prevenirla.

4 La metodología se detalla en el sitio de la internet de TI en: <http://www.transparency.org>.

## Índice de Fuentes Soborno, IFS

El Índice de Fuentes de Soborno es una encuesta contratada por Transparencia Internacional con Gallup International, cada tres años desde 1999.

Este índice proporciona información detallada sobre la propensión de las compañías multinacionales a sobornar, los sectores comerciales más contaminados por el soborno, el nivel de información y compromiso de los ejecutivos y sus compañías frente a la Convención antisoborno de la OCDE –Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico–, que desde 1997 tipifica el soborno como delito, y la percepción frente a otras prácticas desleales utilizadas por las empresas para obtener contratos.

Los resultados del IFS 2002, aplicado en 15 países de economías en desarrollo, incluido Colombia, confirman la alta tendencia de empresas multinacionales a ganar los contratos bajo la práctica del soborno. Los casos más graves están en los sectores de obras públicas, compra de armamento, petróleo y gas.

El IFS fue aplicado en Argentina, Brasil, Colombia, Corea del Sur, Filipinas, Hungría, India, Indonesia; Marruecos, México, Nigeria, Polonia, Rusia, Sudáfrica y Tailandia, países en donde se realizan inversiones y prácticas comerciales con compañías multinacionales. Se hicieron 835 entrevistas entre diciembre de 2001 y marzo de 2002 a ejecutivos y contadores de alto rango de empresas nacionales y extranjeras, representantes de Cámaras de Comercio binacionales y funcionarios de bancos nacionales y extranjeros. Las preguntas hacían alusión a percepciones sobre empresas multinacionales de 21 países.

El resultado muestra que los países percibidos como más propensos al soborno son Rusia, China, Taiwán y Corea del Sur, seguidos de Italia, Hong Kong, Malasia y Estados Unidos. Los países percibidos con menores riesgos son Australia, Suecia, Suiza, Austria y Canadá.

### Presiones adicionales

Como complemento a la práctica del soborno, los medios desleales más utilizados por los gobiernos de los países donde están las sedes de las multinacionales para obtener ventajas comerciales son: presiones diplomáticas o políticas, presiones financieras y presiones comerciales, señaladas por el 66% de los encuestados. Seguidas de amenazas de reducir la ayuda extranjera e imponer condiciones a la misma. Se incluyen también favores y regalos a los funcionarios.

Estados Unidos ocupa el primer lugar entre los países que emplean estas prácticas desleales para obtener o mantener sus negocios, con un 58%, seguido de Francia con el 26%.

## Encuestas nacionales y sectoriales

¿Qué es lo que las encuestas nacionales pueden esperar obtener? Las encuestas de las percepciones de los ciudadanos parecerían tener poco valor a menos que sean realizadas con altos estándares profesionales y sean dirigidas a sectores particulares, caso en el cual

la información resultante puede ser útil, tanto para establecer una línea de base sobre la cual medir cambios futuros, como para determinar qué está mal. Cuando se publican los resultados, éstos pueden concientizar a la opinión y generar un debate público.

En particular, las encuestas pueden:

- ⊞ *Promover reformas institucionales, identificando las áreas problemáticas y las prioridades de la reforma.* Medir los costos económicos y sociales de la corrupción puede ayudar a identificar áreas prioritarias de reforma, establecer indicadores para calibrar el éxito de las mismas y explicar por qué algunas instituciones son más vulnerables a las actividades y comportamientos corruptos que otras.
- ⊞ *Estimular el debate técnico y focalizado sobre acciones concretas,* promoviendo la acción colectiva y ayudando a construir coaliciones entre los actores clave al motivar su participación positiva.
- ⊞ *Promover un sano debate político* sobre medidas y compromisos concretos de candidatos a cargos de elección popular en términos de lucha contra la corrupción.
- ⊞ *Dar a la comunidad una "voz" y fortalecer el sentido de apropiación local.* Las encuestas son instrumentadas por ONG locales y compañías encuestadoras independientes con capacidad técnica. Los resultados de las encuestas pueden ser compartidos con los actores y diseminados ampliamente para fortalecer la opinión pública y ambientar condiciones para una reforma.

Los estudios de diagnóstico en materia de gobernabilidad y anticorrupción instrumentados por el Banco Mundial<sup>5</sup> incluyen tres encuestas llevadas a cabo de manera simultánea, las cuales se enfocan: a) *en los funcionarios públicos*, con el objeto de comprender los determinantes institucionales específicos de la corrupción, discreción/informalidad, desempeño/gobernabilidad.; b) *en los empresarios*, con el fin de estudiar el medio ambiente empresarial, poniendo un énfasis especial en los efectos de la gobernabilidad y de la corrupción en el sector privado; examina el papel de las empresas como protagonistas en la contratación pública, como grupo de interés ante decisiones gubernamentales, como sujetos de diversas formas de reglamentación y como clientes para la tramitación de licencias y permisos; c) *en los usuarios de servicios del Estado* para capturar las experiencias y percepciones cotidianas con respecto a la corrupción, tanto en el sector público como en el privado. Los ciudadanos son encuestados sobre sus

5 En América Latina las encuestas se han realizado en Paraguay, Bolivia, Ecuador, Perú, Honduras y Colombia.

### Efecto del IFS en Colombia

De los resultados del Índice de Fuentes de Soborno se destacan tres puntos de gran trascendencia para el país:

En primer lugar, el Índice muestra que las empresas multinacionales de los Estados Unidos—principal socio comercial y protagonista de gran ingerencia en nuestras políticas públicas— han aumentado su tendencia a sobornar a los funcionarios de gobiernos extranjeros en casi un punto de diez de la calificación. También los Estados Unidos aparecen en primer lugar entre los países que utilizan otras presiones o prácticas desleales para obtener ventajas en el comercio internacional.

En segundo lugar, los sectores de la economía en los cuales es más grave el soborno son las obras públicas y el armamento, seguidos por el sector de petróleo y gas. Todos, sectores en los que el país desarrolla importantes actividades comerciales.

En tercer lugar, la situación generalizada de desconocimiento de la ley antisoborno por parte de las multinacionales que invierten en nuestro país hace más difícil el entorno ético para nuestros procesos de contratación.

El esfuerzo por mejorar la situación de Colombia frente a la corrupción en la contratación pública se hace más difícil porque las empresas locales tienen que emular con las multinacionales, muchas de las cuales han tomado el camino de la ilegalidad para obtener los contratos estatales. Esta situación exige un verdadero compromiso de los países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico - OCDE con la convención antisoborno suscrita por ellos, hoy ampliamente desconocida y, desde luego, violada por sus empresas en el exterior. El soborno es un delito en Colombia y en los países de origen de las compañías exportadoras.

Consulte el documento completo en: [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

roles como usuarios de servicios públicos, como clientes en la tramitación de licencias y permisos y como consumidores de servicios tales como educación, salud y justicia<sup>6</sup>.

La meta no es realizar un diagnóstico profundo, sino aplicar un instrumento que ayude al desarrollo de programas de combate a la corrupción que se enfoquen en la reforma y la acción colectiva. Sin embargo, todas estas encuestas necesitan ser aplicadas con regularidad si es que se desea medir el progreso. Si las encuestas demuestran que las reformas están comenzando a funcionar, la gente puede desempeñar un papel e, incluso, generar un apoyo público a los programas de reforma, sumándose, de esta manera, a su dinámica e impacto. Se sabe desde hace mucho que un pueblo apático y descreído puede minar fatalmente los programas de reforma mejor intencionados.

## Índice de Integridad de las Entidades Públicas: primera herramienta independiente en Colombia

### Resultados del Índice 2002: preocupantes

Los resultados del Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002 no son para nada halagadores. En una escala de 0 a 100 solamente una entidad, ISA, alcanza un nivel superior a los 90 puntos, y solo 22 entidades (29% del total) obtienen un resultado regular entre 70 y 90 puntos. El 70% de las entidades están por debajo de este nivel. Las más preocupantes son las que califican por debajo de los 50 puntos, grupo en el que se encuentran 11 instituciones entre las que están el Senado de la República y la Cámara de Representantes, varios de los Ministerios responsables del manejo de los mayores porcentajes del presupuesto nacional –Transporte, Educación y Defensa–, cuatro de los Fondos y Cajas encargados de los recursos de la salud y la seguridad social, y dos importantes entidades para el desarrollo rural colombiano –Incora y Fondo Nacional de Caminos Vecinales–.

Veáanse resultados completos en [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

Con el objetivo de generar un mayor conocimiento sobre los temas de corrupción e integridad en el país, construir canales que garanticen un fácil acceso a la información sobre los mismos, y aportar elementos a la definición de políticas de lucha contra la corrupción, Transparencia por Colombia diseñó, elaboró y publicó en el año 2002 el *Índice de Integridad de las Entidades Públicas*, la primera herramienta independiente y de publicación anual que mide el desempeño de las principales entidades públicas en tres factores representativos de un comportamiento íntegro: transparencia, control y sanción, y eficiencia e institucionalidad.

Para el año 2002, el Índice incluyó la calificación de 88 entidades del sector público del orden nacional en 16 indicadores comunes para todas las entidades, y se presentó acompañado de un análisis comparativo de los resultados para las tres ramas del poder público y los órganos de control del Estado.

Este primer ejercicio de cuantificación de riesgos de corrupción en entidades estatales combina información de percepción con *datos duros*, buscando superar la tradición de evaluar el fenómeno de la corrupción con base sólo en la percepción y tiene, como beneficio adicional, que está calculado con información producida por el mismo Estado.

El trabajo desarrollado por la Corporación para la construcción del Índice 2002 permitió un interesante aprendizaje en relación con el acceso a la información pública en el país. Las dificultades enfrentadas para conseguir la información mostraron no sólo qué tan dispersa, desorganizada y poco sistematizada se encuentra buena parte de la información del sector público, sino, además, una clara resistencia por parte de los funcionarios para entregar la información a la sociedad civil.

6 Estos comentarios son una adaptación de las observaciones hechas por Pablo Zoido del equipo de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mun-

dial. Para obtener información detallada visite <http://www.worldbank.org/wbi/gac/instruments.htm>

### Impacto de la aplicación del Índice

Le expectativa que ha generado la comparación entre entidades y el haber señalado que su publicación será anual, ha hecho que el Índice se convierta en Colombia en un instrumento que promueve la emulación entre entidades, muchas de las cuales expresaron su interés en trabajar en los temas evaluados, con el fin de lograr un mejor desempeño en el índice hacia adelante.

De otra parte, los resultados del Índice motivaron la firma de un *Memorando de Entendimiento* entre Transparencia por Colombia y el Gobierno Nacional en el que éste se compromete a optimizar la producción de información objetiva, oportuna y confiable, que permita medir de la mejor manera este flajelo.

Así mismo, el Índice ha motivado al Gobierno Nacional a adoptar políticas para mejorar la calificación de las entidades objeto de estudio, y expresa madurez en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil al comprometerse el primero a proporcionar información actualizada y de calidad que será procesada y presentada por un organismo independiente.

### El Índice 2003

Aún cuando los resultados del Índice de Integridad 2003 aún no se conocen, esta segunda edición incluye nuevas entidades y un mayor número de indicadores. Los resultados permitirán monitorear y comparar la evolución anual del desempeño de las entidades en términos de integridad.

De otra parte, el BID aprobó un proyecto para aportar recursos de cooperación para apoyar la producción del Índice en los años por venir y se firmó un convenio con la GTZ para iniciar el diseño del Índice de Integridad Departamental.

De igual forma, ha sido satisfactorio encontrar que varias de las medidas tomadas por el Gobierno en el Programa de Renovación de la Administración Pública han cubierto a una parte de las entidades que obtuvieron los peores resultados dentro del Índice, tal es el caso de Cajanal, Incora, Caminos Vecinales y Caprecom, algunas de las cuales han sido liquidadas y otras sometidas a importantes procesos de reestructuración.

## Otras medidas a nivel internacional

### Tarjetas de reporte

Metodología iniciada por el Centro de Asuntos Públicos de Bangladesh. Consiste en entrevistar a los "consumidores" de varios servicios públicos para determinar qué "extras" son los que se les pide pagar para tener acceso legítimo a un servicio. Las "tarjetas de reporte" resultantes son luego analizadas por los directores responsables de los diversos servicios y publicadas en la prensa y en la radio.

### Encuesta de Desempeño Institucional 2003

Transparencia por Colombia con el apoyo del Departamento Nacional de Estadística DANE y aportes económicos de USAID, la Fundación Merck y Planeación Nacional, realizó la Encuesta de Desempeño Institucional 2003 en 101 entidades del orden nacional, 32 corporaciones autónomas regionales, tres Institutos medio ambientales y cuatro departamentos piloto. Se encuestaron 6.500 funcionarios de distintos niveles jerárquicos: directivos, asesores, ejecutivos, profesionales, técnicos, operativos y administrativos.

La Encuesta de Desempeño Institucional es una adaptación, ampliada y ajustada, del componente de funcionarios del estudio del Banco Mundial y la Vicepresidencia y sus resultados son fuente para el Índice de Integridad 2003.

### Boletines de precios comparados

Es la metodología desarrollada por Poder Ciudadano, el capítulo nacional de TI en Argentina, que consiste en llevar a cabo un análisis de los precios pagados o cobrados por varios servicios. Por ejemplo, se encontró que diferentes hospitales estaban comprando provisiones idénticas a precios muy distintos, quedando claro el desperdicio y la extravagancia. Una vez que se identificó a los delincuentes a través de la comparación de precios, se tomó una medida oficial y los precios de compra cayeron sustancialmente.

#### Boletín de precios comparados en Colombia

En respuesta a una solicitud del entonces gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria Correa, (q.e.p.d), Transparencia por Colombia acompañó el diseño y puesta en marcha de la primera edición del Boletín de Precios Comparados de la Administración Departamental de Antioquia.

El Boletín presenta la información y el análisis de las compras de equipos de cómputo en 26 entidades públicas del departamento en el año 2001, comparadas con los precios del mercado para verificar su comportamiento frente a éste y diseñar los correctivos necesarios.

Este Boletín de Precios comparados ofrece elementos conceptuales y metodológicos para la aplicación de herramientas equivalentes que apoyen el diseño e implementación de políticas de autorregulación en material de compras en las entidades públicas.

La información del primer boletín es también una línea de base para comparar el comportamiento de compras y precios en equipos de cómputo en períodos posteriores.

En Colombia la metodología ha sido aplicada por la Veeduría Distrital de Bogotá y por el Departamento de Antioquia acompañado por Transparencia por Colombia.

#### Encuestas de antes y después

En Milán, TI-Italia ha intentado medir la corrupción a través de una investigación sobre el costo de la corrupción, adoptando una postura de antes y después con base en los resultados de la investigación "Manos Limpias" sobre la corrupción a principios de la década de 1990. El Capítulo Nacional de TI midió el costo de diferentes inversiones públicas en varias áreas "antes y después" de la operación. Los resultados fueron sorprendentes. En Milán las inversiones directas por año se incrementaron en cerca de 400 por ciento; la deuda municipal total del tren subterráneo se redujo en diez por ciento y el costo de construcción del mismo disminuyó en más de la mitad; el nuevo aeropuerto internacional (construido en tres años) tuvo un costo real total de menos de la mitad de los costos estimados previamente; las compañías propiedad de la ciudad pasaron de tener pérdidas anuales a tener ganancias sustanciales; y el impuesto municipal fue limitado a cinco por ciento, a diferencia del seis a siete por ciento aplicado en otras áreas urbanas comparables.

Estas cifras ayudaron a crear conciencia en la gente sobre los costos reales de los contribuyentes por causa de la corrupción, en contraposición a lo que de otra forma sería un concepto de corrupción abstracto. Esto quedó demostrado un año después cuando, al realizar un sondeo acerca de cómo se sentían los ciudadanos respecto de la corrupción, el 85 por ciento consideró que los costos de la corrupción cargados a los ciudadanos ordinarios son muy altos<sup>7</sup>. Así mismo, cerca del 93 por ciento pensó que la red de corrupción en Italia no había sido totalmente descubierta, o que aún existían algunas áreas por ser exploradas.

### Sistemas de precios de referencia

La tesis rectora es que la corrupción incrementa los precios mientras que reduce la calidad y el desempeño. Por tanto, al evaluar una transacción pública sobre la base de "valor por dinero",

7 Comunicación del Consejo Ejecutivo de TI-Italia del 29 de noviembre de 1999 al Foro de Desarrollo

de la internet sobre estrategias de Anticorrupción coordinado por el Banco Mundial et al.

si existen distorsiones marcadas pueden ser causadas por la corrupción o por una absoluta ineficiencia. En cualquier caso, se requiere de una acción firme para fortalecer los sistemas y evitar la repetición. Las distorsiones "marcadas" pueden ser detectadas con prontitud, particularmente dada la disponibilidad de organismos en todo el mundo que pueden suministrar información sobre precios existentes de bienes y servicios de manera rápida y no cara.

En Colombia, por mandato legal<sup>8</sup> la Contraloría General de la República tiene a su cargo la administración del Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación –SICE– el Catálogo Único de Bienes y Servicios –CUBS– y el Registro Único de Precios de Referencia –RUPR–. Éstos dos últimos deben ser consultados obligatoriamente por las entidades estatales previamente a la adquisición de los bienes y servicios que requieran para el cumplimiento de sus funciones. Para estos efectos, los proveedores deben registrar los precios de bienes y servicios de uso común que estén en capacidad de ofrecer a la administración pública y también a los particulares o entidades que manejan recursos públicos.

### **Estadísticas de espejo**

Las estadísticas de espejo son una forma de monitoreo de la sociedad civil que ha sido desarrollada en Bulgaria. Consiste en una comparación entre los bienes exportados al país vecino, Rumania, de acuerdo, por ejemplo, con documentos de Bulgaria, y la documentación de importación de Rumania, y viceversa. Esta prometedora iniciativa requiere de la cooperación de ambas autoridades aduaneras. Cuando esto fue aplicado en la frontera entre Bulgaria y Rumania, reveló una variedad de fraudes aduaneros, particularmente en lo que se refiere a cigarrillos. Se demostró que camiones de Bulgaria cargados de cigarrillos destinados a la exportación jamás cruzaron la frontera, o la cruzaron, pero iban cargados de papel higiénico o productos semejantes (como aparece en los registros de la frontera del lado de Rumania). De esta manera, los bienes libres de impuestos permanecen en Bulgaria sin haber pagado el impuesto.

## **Estudio del Instituto del Banco Mundial en Colombia<sup>9</sup>**

### **Antecedentes del proceso**

En 1999, el Vicepresidente de Colombia, Gustavo Bell Lemus, solicitó al Instituto del Banco Mundial asistencia en el desarrollo de una estrategia participativa de lucha contra la corrupción<sup>10</sup>. Dicha estrategia debería partir de un análisis empírico y sistemático acerca de la realidad de la corrupción en el país que permitiera tener un panorama más concreto acerca de la incidencia e intensidad del problema y una base más sólida para formular políticas y llevar a cabo su seguimiento y evaluación en el tiempo. Producto de esa solicitud,

8 Ley 598 de 2000.

9 Extracto del informe preparado por el Instituto del Banco Mundial, con colaboración del Centro Nacional de Consultoría, y con participación activa de la Vicepresidencia de la República y la Corporación Transparencia por Colombia, la Universidad de Los Andes y un conjunto de entidades de la sociedad civil, académicas y de control.

10 Miembros de la Alianza: ACIC, Banco Mundial, Cámara de Comercio Colombo-Americana, Casals, City TV, Confecámaras, Contraloría General de la Nación, Corporación Excelencia en la Justicia, DAFP, DAS, DNP, Federación Colombiana de Municipios, Fundepúblico, Ministerio de Comercio Exterior, PNUD, PLLC, Protransparencia Atlántico, Red VER, Transparencia por Colombia, Universidad del Rosario, UNDCP, Universidad de Los Andes, USAID, Veeduría Distrital.

adelantó una iniciativa conjunta de la Vicepresidencia de la República, el Banco Mundial y diversas instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, la cual tuvo dos elementos centrales:

- I. Una encuesta con amplio cubrimiento nacional para obtener un mejor conocimiento del panorama de corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en el país; y
- II. La construcción de consensos sociales amplios en torno al fenómeno de la corrupción sobre bases analíticas más sólidas para permitir iniciar un proceso más sistemático de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas en el campo de la lucha contra la corrupción.

El análisis de diagnóstico estuvo basado en tres encuestas (a funcionarios, a empresarios y a usuarios) que se realizaron en 7 ciudades del país –Bogotá, Medellín, Cali, Cúcuta, Ibagué, Cartagena y Yopal. Se llevaron a cabo un total de 8.308 encuestas: 3.493 usuarios, 3.472 funcionarios públicos y 1.343 empresarios. Éstas se aplicaron entre febrero y abril de 2001.

A nivel de las instituciones públicas, la encuesta cubrió un total de 166 entidades públicas de los niveles nacional, departamental y municipal, que fueron seleccionadas por su importancia y representatividad. Al interior de cada entidad se entrevistaron funcionarios de los diversos niveles jerárquicos.

Los usuarios fueron seleccionados al azar entre las personas que visitaban las entidades públicas seleccionadas en busca de un servicio, permiso o licencia. Por esta vía, se buscó enfocar la consulta en aquellas personas que tenían una interacción directa con el servidor público.

En el caso de los empresarios, la selección se hizo al azar basado en registros de empresas existentes, seleccionando en términos de tamaño y sector. No se enfatizó en el hecho que las empresas tuvieran vínculos directos con el Estado en materia de negocios.

El modelo del cuestionario elaborado por el Instituto del Banco Mundial sirvió de base para la elaboración de los diversos cuestionarios aplicados. Estas encuestas han sido aplicadas ampliamente a nivel internacional permitiendo la posibilidad de comparación de los resultados con otros países. Los cuestionarios y la muestra fueron adaptados en el caso de Colombia a través de un trabajo en conjunto con el gobierno, representantes de la sociedad civil y académicos, con el objeto de asegurar su pertinencia y aplicabilidad en el contexto colombiano.

### **Principales conclusiones del informe 2001**

- § *Colombia presenta desafíos importantes de corrupción en los campos de compras estatales y desvíos presupuestales, los cuales representan costos importantes para el país.* Los funcionarios públicos entrevistados estiman que alrededor del 50% de los contratos de compras estatales contendrían algún elemento de soborno y el promedio de los cobros podría ascender hasta cerca del 19% del monto de los contratos. Una situación similar se plantea en el caso de las desviaciones presupuestales. Las

respuestas de los funcionarios indicarían que alrededor del 11% de las asignaciones públicas estarían siendo desviadas para fines distintos a su destinación legal. Por su parte, el 62% de los empresarios responden que el pago de propinas o sobornos para ganar licitaciones en el sector público se da "siempre o casi siempre". Este nivel es menor al 67%, frecuencia con que los empresarios señalan que esto sucedía dos años atrás. También es importante señalar que al ser preguntados los empresarios más directamente acerca de las experiencias de sobornos de empresas como las suyas, dicho porcentaje bajó abruptamente a 19%.

- S *Los esfuerzos efectuados para reducir las prácticas de soborno administrativo y mejorar los niveles de servicios a la ciudadanía parecen haber generado impactos positivos.* De las respuestas de funcionarios y empresarios se concluye que no existen problemas serios y generalizados de sobornos u otras formas de corrupción para la obtención por por de ciudadanos y empresarios de servicios, permisos o licencias de parte de las entidades públicas. Las respuestas de ambos muestran un grado razonable de satisfacción con la calidad de los servicios, el acceso y calidad de los trámites por parte de las entidades públicas.
- S La politización (entendida como la influencia de vínculos, filiación o presiones políticas sobre decisiones de personal, presupuesto y contratación) y la falta de meritocracia de las entidades constituyen factores determinantes de la presencia de corrupción y el bajo desempeño institucional. La encuesta arroja importante evidencia acerca de la clara correlación entre politización y presencia de corrupción (representada por frecuencia de desvíos presupuestarios e irregularidades en los procesos de contratación).
- S La encuesta presenta, además, las percepciones sobre honestidad o deshonestidad de las instituciones expresadas por los tres grupos de encuestados. Sobresalen la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo como las más honestas y el Congreso de la República y el Instituto de Seguros Sociales como las más deshonestas.
- S *La captura del Estado –entendida como la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los altos procesos de decisión estatal– aparece como una de las formas de corrupción más predominantes en Colombia.* Niveles por encima del 70% de los empresarios y funcionarios públicos encuestados coincidieron en señalar que el favorecimiento de intereses privados en las altas esferas del Estado es altamente significativo en el ambiente de negocios del país. El informe sostiene que es esta modalidad de corrupción la que podría explicar en parte la gravedad que los diversos sectores encuestados asignan a la corrupción dentro de los problemas que afectan al país.

El alto grado de coincidencia en torno a la incidencia del fenómeno de captura del Estado plantea dificultades significativas en torno al marco de gobernabilidad prevaleciente en Colombia. Restricciones en torno a la competencia política derivados del sistema de financiamiento electoral y la prevalencia de prácticas clientelistas al interior de la administración pública son identificados por la encuesta. La posible

incidencia de grupos ilegales en los procesos de decisión política aparece como una posible hipótesis adicional que deberá ser analizada más a fondo.

Los indicios sobre la captura del Estado, así como la politización y la ausencia de meritocracia en las entidades públicas, ratifican la profunda crisis del sistema político, la falta de independencia de las autoridades frente a los grupos de interés, y la ineficiencia de controles y contrapesos entre los distintos poderes del Estado.

- ⊞ *La Rama Judicial en Colombia parece estar en el epicentro del problema de la corrupción, no obstante tener un rol clave en la salvaguarda de los intereses ciudadanos en torno al problema.* El rol de administración de justicia de la Rama es calificado en forma altamente deficiente. 70% de los empresarios y 77% de los usuarios consideran que la justicia se aplica sólo a los pobres "o los de ruana". Empresarios (81%) y usuarios (80%) coinciden en señalar que el excesivo tiempo que toman los procesos es el factor que más incide en la baja calidad de la justicia. 74% de los usuarios consideran "muy frecuente" el pago de sobornos en el campo judicial con el objeto de agilizar y asegurar los resultados de los procesos. Sólo 28% de los empresarios y 21% de los usuarios le reconocieron a la Rama Judicial total independencia frente al gobierno.

## Encuesta de Percepción Empresarial de Probidad

La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, Confecámaras, a través de su programa Probidad viene aplicando cada dos años desde 2000 una encuesta a empresarios colombianos para conocer su nivel de percepción sobre la corrupción en Colombia en los procesos de contratación estatal.

En 2002 la encuesta fue aplicada a un total de 900 personas en cargos directivos de empresas inscritas en el Registro Único de Proponentes (RUP) en Bogotá, Medellín, Cali, Popayán, Pereira, Bucaramanga, Cúcuta, Cartagena y Barranquilla.

Algunos de los principales resultados de la encuesta son:

- ⊞ Sólo 11,4% de los empresarios encuestados considera que los procesos de contratación son transparentes y altamente confiables.
- ⊞ 46% de los encuestados considera que casi siempre o siempre las empresas tienen que dar sobornos con el propósito de ser favorecidas en un concurso licitatorio.
- ⊞ Las grandes empresas son menos proclives a pagar el soborno y pagan un menor valor (13,5% del total del contrato).
- ⊞ La pequeña y la mediana empresa se perciben con el mayor pago de soborno (pagan 17,1% y 17,5% del total del contrato, respectivamente).
- ⊞ 41,6% de los encuestados sabe con anterioridad con qué modalidad y cuánto hay que pagar para la adjudicación de un contrato.

- ⊞ 38,2% de los encuestados declara que no aportaría dinero para apoyar campañas contra la corrupción.
- ⊞ 32,6% estaría dispuesto a dar hasta 5% de los ingresos mensuales para contribuir a solucionar el flagelo de la corrupción.

## Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de México

La Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno –ENCBG– es una herramienta desarrollada por el capítulo nacional de Transparencia Internacional en México y cuyos resultados se conocieron en 2001. La encuesta permitió medir por primera vez experiencias y percepciones sobre diversos aspectos de la corrupción en México con un mismo instrumento; conocer y analizar los niveles de corrupción en 38 servicios públicos y privados; construir un Índice de Corrupción y Buen Gobierno para 32 entidades federativas en el país; y ofrecer información confiable a funcionarios públicos, organismos civiles y medios de comunicación sobre las dimensiones de la corrupción en México.

La encuesta registró casi 214 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos en los últimos 12 meses. Los actos de corrupción fueron incluidos en el estudio cuando el entrevistado declaró haber pagado “mordida” a cambio de un servicio público.

En promedio las “mordidas” costaron a los hogares mexicanos \$109,50, que implica más de 23.400 millones de pesos anuales en pagos de mordidas por servicios públicos.

Los hogares que reportan “mordidas” destinan 6,9% de su ingreso a este rubro, y lo que es más sorprendente, para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó 13,9% de su ingreso.

Los mayores niveles de corrupción, según la encuesta, se observan en los trámites relacionados con el tránsito, sector que obtiene entre 54 y 57% de casos.