



**FOCO EN LA
PREVENCIÓN:
EL USO DE INDICADORES PARA
VALORAR EL DESEMPEÑO DEL
MARCO INSTITUCIONAL
ANTICORRUPCIÓN**

Paloma Baena Olabe

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

División de Capacidad
Institucional del
Estado (ICF/ICS)

DOCUMENTO DE DEBATE

113

Septiembre 2010

FOCO EN LA PREVENCIÓN:

EL USO DE INDICADORES PARA VALORAR EL DESEMPEÑO DEL MARCO INSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN

Paloma Baena Olabe



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

BANCO INTER-AMERICANO DE DESARROLLO

DOCUMENTO DE DEBATE

FOCO EN LA PREVENCIÓN: EL USO DE INDICADORES PARA VALORAR EL DESEMPEÑO DEL MARCO INSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN¹

PALOMA BAENA, ESPECIALISTA EN MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Buenos días a todos y a todas. En nombre del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un placer estar aquí con ustedes y participar en el II Foro Internacional “La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción: avances en su implementación en Chile.” Agradezco a la Contraloría General de la República de Chile y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo su cordial invitación y les felicito por promover y desarrollar con éxito esta importante iniciativa.

Para el BID, la lucha contra la corrupción es un objetivo prioritario. La misión del BID es contribuir a la aceleración del proceso económico y social de los países de la región, individual y colectivamente. El apoyo a los países en la lucha contra la corrupción es un elemento fundamental en el marco de nuestro mandato, dado el impacto negativo que ésta tiene tanto el desarrollo económico y la distribución del ingreso, como en la efectividad de las instituciones del estado y, por tanto, en la confianza que los ciudadanos depositan en estas instituciones.

El BID ha actualizado y profundizado sus lineamientos de políticas para hacer más efectiva la lucha contra la corrupción, tanto a nivel institucional o interno como a nivel de apoyo a la Región, o externo. En América Latina y el Caribe, a pesar de que los países han realizado esfuerzos importantes en los últimos años para fortalecer sus marcos anticorrupción, los indicadores existentes y los datos de percepción parecen indicar que la corrupción es un reto vigente. Consciente de ello, el BID ha actualizado y profundizado los lineamientos formulados por su Directorio Ejecutivo en materia de lucha contra la corrupción en 2001, en dos ámbitos de trabajo: (i) el pilar interno, relacionado con la integridad tanto de los funcionarios del BID como de los proyectos que desarrollamos y (ii) el pilar externo, relacionado con el apoyo que, como organismo multilateral de desarrollo, prestamos a los países en sus esfuerzos para luchar contra la corrupción.

A nivel externo, el Directorio del BID aprobó en Noviembre de 2009 el Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la

¹ Este documento fue presentado ante el II Foro Internacional “La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, avance en su implementación en Chile” (Santiago de Chile, Diciembre 2009)

Transparencia (PAACT). El PAACT: (i) orienta el trabajo del BID en apoyo a los países a partir de la demanda de estos, proponiendo un rol de acompañamiento, y no de imposición; (ii) señala que el apoyo del BID debe ser, en todo caso, adecuado al contexto, tanto a nivel de país, como de nivel de gobierno como de Sector de actividad; (iii) reconoce las Convenciones Internacionales anticorrupción como un punto de entrada efectivo para el fortalecimiento del marco institucional de los países y (iv) promueve la institucionalización del apoyo en materia de lucha contra la corrupción y fomento de la transparencia en los procesos operativos del banco, desde el diálogo de políticas al diseño, ejecución y evaluación de programas.

En el marco de sus lineamientos de trabajo en materia de transparencia y anticorrupción, el BID reconoce la importancia de contar con indicadores que ayuden a entender la problemática y focalizar esfuerzos. Sin embargo, a los indicadores con los que contamos en la actualidad adolecen de debilidades a la hora de ayudarnos a diagnosticar el contexto. Algunos indicadores nos ofrecen una valoración amplia del marco de gobernabilidad de un país. Otros nos ofrecen información muy específica, pero sólo sobre algunos elementos del funcionamiento del sector público, como el presupuesto o el sistema de compras públicas. La mayoría, nos remiten a percepciones sobre los niveles de corrupción, y, en el mejor de los casos, nos ofrecen datos más objetivos de incidencia, pero sólo a nivel de victimización. Finalmente, con frecuencia, los indicadores existentes adolecen del problema del “número único,” o índice agregado a nivel país, que arroja poca información respecto a las variaciones internas a nivel de sector, entidad, o nivel de gobierno, y que por tanto, no es útil a la hora de formular un diagnóstico contextualizado. Varias publicaciones de la OECD, UNPD y Global Integrity, entre otras fuentes, se extienden en detalle sobre los usos y limitaciones de estos indicadores y me remito a ellas para una discusión en mayor profundidad. Pero en todo caso, si podemos señalar que la oferta actual de indicadores requiere ser utilizada con cautela y complementada por otras fuentes de información a la hora de informar el diálogo de políticas públicas e identificar puntos de entrada para la lucha contra la corrupción y acompañar procesos de reforma institucional.

El BID (i) promueve el conocimiento de los usos y limitaciones metodológicas de los indicadores existentes, para poder utilizarlos correctamente, y (ii) apoya la construcción de nuevos indicadores, de carácter contextualizado, que permitan la identificación de puntos de entrada a la reforma institucional. Utilizar correctamente los indicadores existentes requiere conocer sus alcances y limitaciones con el fin de darles el uso e interpretación correctos. El BID promueve este conocimiento a través de **DATAGOB** (www.iadb.org/datagob), una base de datos interactiva y de carácter público que agrupa más de 800 indicadores de gobernabilidad de distintas fuentes, incluyendo entre ellos, indicadores relacionados con corrupción y transparencia. DATAGOB hace una contribución particularmente importante al debate actual sobre el uso de indicadores: cada indicador lleva consigo una explicación metodológica, que indica cómo se ha construido, qué mide exactamente, y qué aplicaciones puede tener.

Adicionalmente, el BID apoya la construcción de nuevos indicadores contextualizados, tanto a iniciativa propia como apoyando los esfuerzos liderados por terceros. A modo de ejemplo, el BID ha apoyado la formulación y aplicación de la metodología de Global Integrity a nivel

subnacional en Argentina, Ecuador y Perú (<http://local.globalintegrity.org/>). Estos indicadores arrojan luz sobre la existencia y funcionamiento del marco institucional existente en materia de gobernabilidad y anticorrupción, a través de información objetiva (desprendida de los marcos legislativos relevantes) y subjetiva, basada en la opinión de expertos locales, y validada por referencias y un sistema de peer review. Dado su carácter específico, en la actualidad, los resultados de la aplicación de la metodología están siendo utilizados como insumo para la identificación de brechas y la formulación de planes de trabajo.

En el marco del PAACT, el BID está avanzando en la construcción de indicadores contextualizados a nivel de país y de sector, que permiten informar el diálogo con los países e identificar oportunidades específicas de fortalecimiento institucional. El desarrollo de estos indicadores está orientado por una serie de decisiones metodológicas e institucionales:

- No buscan medir la existencia o no de corrupción. El término corrupción es un término genérico que engloba un indefinido número de conductas, como el soborno, el cohecho, la prevaricación, el nepotismo, el tráfico de influencias, la captura del Estado, etc. A fecha de hoy, no existe un consenso en la literatura ni en la legislación comparada acerca de la definición de corrupción, lo cual limita seriamente la validez de cualquier definición propuesta y su relevancia en diferentes contextos. Por otra parte, aun asumiendo una definición única del sujeto de medición, su naturaleza clandestina y mutable, presenta complejidades extraordinarias para su medición objetiva.
- Se focalizan en el ámbito institucional. El conocimiento de las causas de la corrupción es un tema aún no zanjado, y si bien existe un amplio consenso en que determinadas debilidades institucionales, como la presencia de monopolios en la prestación de bienes y servicios, la existencia de discrecionalidad en la toma de decisiones sobre la distribución de los mismos, o la falta de rendición de cuentas política, social o judicial, propician la aparición de la corrupción, la existencia de estos factores obedece, muchas veces, a factores estructurales de tipo cultural, social, político, histórico, económico, geográfico, entre otros. Sin embargo, luchar contra la corrupción atacando sus causas últimas o estructurales puede ser algo impracticable a corto plazo. Por ello, el punto de entrada más aconsejable para luchar contra la corrupción es el fortalecimiento del marco institucional para la prevención y control de la corrupción existente en cada contexto, fortaleciendo así mismo los mecanismos para la rendición de cuentas. El BID considera que las convenciones internacionales contra la corrupción proponen un marco de fortalecimiento institucional de carácter transversal. Este marco de actuación, sobre el que ya existe un compromiso ratificado, a nivel nacional y regional, de avanzar, facilita la identificación de puntos de entrada para el apoyo a los países, en función de sus necesidades de asistencia y prioridades de implementación.²

² La literatura especializada señala la importancia del sistema de incentivos como determinante para la corrupción, apuntando una correlación negativa entre la presencia y alcance de la corrupción y la existencia y efectividad de los sistemas de detección, investigación y sanción. Sin embargo, la naturaleza clandestina de los actos de corrupción y la debilidad que, en ocasiones, presentan los propios sistemas de control, hacen insuficiente la concentración de esfuerzos en el ámbito reactivo. Lo anterior aconseja integrar elementos de prevención, control y sanción para luchar contra la corrupción de manera eficaz, atendiendo en cada caso al marco institucional vigente.

- No buscan la formulación de rankings ni comparaciones entre países. En los últimos años se han realizado esfuerzos importantes por desarrollar herramientas que permitan una medición cuantitativa del alcance y efecto de la corrupción y del progreso en materia de buen gobierno a nivel de país. Si bien estos indicadores pueden identificar pautas interesantes en materia de percepción y/o confianza en determinadas instituciones y a nivel país, su enfoque metodológico plantea limitaciones a la hora de formular estrategias de intervención, dado que ofrecen una visión muy generalizada de la situación de un país, sin permitir identificar problemáticas particulares y atribuir responsabilidades sobre su fortalecimiento. Más interesante sin embargo es identificar elementos específicos de desempeño institucional, que permitan priorizar reformas, atribuir responsabilidades específicas y medir progreso, progreso éste que debiera verse capturado por los indicadores agregados existentes.
- Son únicos y diferenciados para cada sector. La comunidad de organizaciones internacionales y también la académica han reconocido en los últimos años que la corrupción tiene dinámicas y consecuencias específicas que responden a la naturaleza del sector en el cual se manifiesta. Este aspecto ha determinado la necesidad de desarrollar enfoques y metodologías particulares para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción a nivel sectorial. La comprensión de las brechas de prevención y/o control a nivel de sector, particularmente en aquellos de mayor relevancia e impacto socio-económico, facilita una mejor identificación de reformas orientadas a la eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión pública.
- Se focalizan en aspectos operativos y transaccionales. La corrupción es un fenómeno transaccional, que requiere ir más allá de valorar la existencia o no de un marco institucional de prevención y control, para analizar este marco institucional como algo dinámico, es decir, desde su existencia, a su efectividad. Adicionalmente, requiere que incidir con mayor precisión en aquellos procesos transaccionales por naturaleza, como la gestión de recursos humanos, la ejecución presupuestaria o el funcionamiento de los sistemas de control interno. Hay herramientas utilizadas comúnmente en el sector privado, como el cuadro de mando integral, o la cadena de valor, que son de gran utilidad a la hora de sistematizar este enfoque transaccional.³

Factores como la debilidad de los sistemas nacionales de gestión y de las instituciones de control, formales e informales; la complejidad y opacidad de los procesos administrativos; la debilidad de los mecanismos rendición de cuentas y de sanción; los bajos niveles de competición política efectiva; la debilidad del marco regulatorio; la presencia de monopolios estatales y la falta de transparencia en la prestación de servicios públicos, constituyen no sólo puntos de entrada a la corrupción, sino también áreas de intervención concreta para su prevención mediante el fortalecimiento institucional.

³ La cadena de valor define en una empresa o entidad dada, sus funciones sustantivas o de negocio y las funciones de soporte, con el fin de orientar la producción de la manera más efectiva posible y, en el caso del sector privado, con la mayor rentabilidad. En este caso, podemos sustituir la conceptualización de rentabilidad por una conceptualización de riesgo y utilizar la herramienta para identificar en qué aspectos de las funciones sustantivas y de soporte encontramos las mayores debilidades o brechas. El cuadro de mandos integral define cuatro áreas de intervención o más en función de las necesidades de la entidad en cuestión y para cada una de ellas, objetivos, indicadores y metas. Si nuestra meta es la integridad o la transparencia en la gestión, podemos identificar en cada una de las áreas los objetivos e indicadores que debemos monitorear.

La experiencia de estos avances indica que es posible, y conveniente, avanzar en la construcción de indicadores contextualizados de efectividad institucional. De acuerdo con las decisiones metodológicas mencionadas anteriormente, el BID ha venido apoyando la construcción de indicadores contextualizados de nueva generación, tanto a nivel país como a nivel sector. A nivel país, el BID ha desarrollado un índice de medición de la institucionalidad anticorrupción (IMIC) que (i) construye a partir de los lineamientos y estándares de las convenciones internacionales contra la corrupción; (ii) valora el marco institucional desde un punto de vista dinámico, desde su existencia y adecuación vis a vis los estándares internacionales, a su efectividad, buscando medidas objetivas de desempeño institucional y (iii) permite su adecuación a nivel país, mediante la “personalización” de los indicadores que son más relevantes en cada contexto. A nivel de sector, el BID ha aplicado la metodología de la cadena de valor en el ámbito de la seguridad ciudadana, sector en el que la interacción con la corrupción tiene un impacto social particularmente negativo. La metodología utilizada nos permite no sólo conceptualizar la interacción entre corrupción e inseguridad, sino además detallarla operativamente, identificando las etapas y procesos en los que podemos incidir para prevenir el impacto de la corrupción para los programas e iniciativas de seguridad ciudadana.

Con estos avances, el BID no pretende cubrir el espectro de necesidades en materia de indicadores para la lucha contra la corrupción, pero sí realizar un aporte fundamentado, aplicable y operativo que apoye a los tomadores de decisiones públicas en la identificación de necesidades de fortalecimiento institucional como punto de entrada a la prevención y control de la corrupción y que permita medir, de manera objetiva, si efectivamente se está realizando progreso.

La utilidad de los indicadores, además de su validez metodológica, viene dada por su uso en la identificación y diseño de medidas de prevención y control de la corrupción. En este sentido, es esencial el liderazgo y adueñamiento de los países en la generación y uso de indicadores efectivos que faciliten el diseño y seguimiento de políticas anticorrupción. Uno de los problemas que tienen los indicadores actuales, más allá de sus limitaciones metodológicas, o tal vez, al menos en parte, por sus limitaciones metodológicas, es la falta de adueñamiento de los países. El BID ve como una gran oportunidad los procesos de identificación y desarrollo de indicadores liderados a nivel país, al menos, por las siguientes razones: (i) permiten la “contextualización” a las particularidades institucionales de cada caso, introduciendo indicadores únicos y eliminando otros no relevantes; (ii) resultan en la generación de una línea de base sobre la que reportar progreso objetivo y comunicar a la ciudadanía intervenciones e impactos concretos; (iii) contribuyen a identificar los vacíos de información existente (en muchos casos, la información necesaria existe, pero no se reporta, o no se agrega o no se construye con el propósito de monitorear el desempeño institucional del marco anticorrupción); y (iv) la mayoría de esa información incide directa o indirectamente en procesos de gestión, con lo que su construcción, observación y seguimiento tiene externalidades positivas en el ámbito de la gestión pública.

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
www.iadb.org

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Paloma Baena Olabe (palomab@iadb.org)