



Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de diciembre de 2022

Español
Original: inglés

Comisión de Estadística

54º período de sesiones

28 de febrero a 3 de marzo de 2023

Tema 4 d) del programa provisional*

**Temas para la adopción de decisiones: estadísticas
sobre delincuencia y justicia penal**

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito e Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México sobre la medición de la corrupción

Nota del Secretario General

De conformidad con la decisión 2022/324 del Consejo Económico y Social y la práctica anterior, el Secretario General tiene el honor de transmitir el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) sobre la medición de la corrupción, que se presenta a la Comisión de Estadística para su examen. El informe ofrece información detallada sobre el contexto relativo a la medición de la corrupción y un marco estadístico, proporcionado como documento de sala de sesiones, para medir las diferentes dimensiones y repercusiones de la corrupción, y los efectos de las políticas destinadas a prevenirla y combatirla. Las oficinas nacionales de estadística pueden desempeñar una función esencial a la hora de facilitar la participación y la coordinación entre las instituciones nacionales pertinentes, aplicar normas estadísticas sobre la medición de la corrupción y garantizar la coherencia y la transparencia de los datos.

Se solicita a la Comisión que acoja con beneplácito el marco estadístico para la medición de la corrupción en coordinación con la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

* E/CN.3/2023/1.



Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México sobre la medición de la corrupción

I. Introducción

1. En 2022, en el 53^{er} período de sesiones de la Comisión de Estadística, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) presentaron su informe conjunto sobre las actividades en materia de delincuencia y justicia penal ([E/CN.3/2022/14](#)), en el que describieron los progresos realizados, desde su informe anterior ([E/CN.3/2013/11](#)), en la aplicación de la hoja de ruta para mejorar la calidad y la disponibilidad de las estadísticas de delincuencia y justicia penal a nivel nacional e internacional. Según la hoja de ruta, las actividades prioritarias se estructuran en torno a tres pilares principales:

- a) Desarrollo de nuevas herramientas metodológicas;
- b) Promoción de actividades de creación de capacidad;
- c) Fortalecimiento de la recopilación y el análisis de datos a escala internacional.

2. En su decisión 53/113 (véase [E/2022/24](#)), la Comisión de Estadística expresó su reconocimiento por los avances logrados en la mejora de la calidad y la disponibilidad de las estadísticas de delincuencia y justicia penal, destacó la necesidad de realizar el seguimiento de los avances en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible e hizo suyo el marco conceptual para la medición estadística de los flujos financieros ilícitos y el marco estadístico para medir los asesinatos de mujeres y niñas relacionados con el género (también denominados “feminicidio/femicidio”), y acogió con satisfacción la encuesta normalizada sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.

3. En su 53^{er} período de sesiones, la Comisión de Estadística reconoció los progresos realizados en el desarrollo de herramientas para producir mediciones normalizadas de la corrupción, como el *Manual de encuestas de corrupción: Directrices metodológicas sobre la medición del soborno y otras formas de corrupción a través de encuestas por muestreo, 2018*, que algunos Estados Miembros han aplicado con el fin de obtener datos para el seguimiento de los avances en los indicadores 16.5.1 y 16.5.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

II. Necesidad de medir la corrupción

4. La corrupción adopta muchas formas y afecta a todos los sectores de la sociedad, con diferentes motores y consecuencias. Por lo tanto, para realizar un seguimiento eficaz de la corrupción, no basta con una definición o un indicador únicos.

5. En los últimos decenios, se realizaron evaluaciones del nivel de corrupción tanto a escala nacional como internacional, la mayoría de ellas a partir de indicadores de corrupción basados en la percepción. Índices como el indicador de control de la corrupción del Banco Mundial o el índice de percepción de la corrupción de Transparency International sirven para distinguir las percepciones y los motores de la corrupción, y sensibilizar sobre los efectos negativos de la corrupción en el desarrollo sostenible.

6. Los resultados de esas mediciones, sin embargo, no proporcionan el tipo de información que necesitan los responsables de la toma de decisiones para realizar el seguimiento de los distintos tipos de comportamientos relacionados con la corrupción o para determinar cuáles son los sectores, trámites y procedimientos gubernamentales más vulnerables a la corrupción. Aunque se han logrado importantes avances en la medición del soborno en los hogares y las empresas mediante el desarrollo de metodologías para los indicadores 16.5.1 y 16.5.2 de los Objetivos, no existen metodologías consolidadas para producir mediciones fiables de la magnitud de los distintos tipos de corrupción más allá del soborno, los riesgos asociados a la corrupción y la eficacia de las políticas encaminadas a prevenir y atajar ese fenómeno corrosivo.

III. Mandato y proceso de desarrollo de un marco estadístico de medición de la corrupción

7. La importancia de la medición se recoge en el artículo 61 de la Convención contra la Corrupción, relativo a la recopilación, el intercambio y el análisis de información sobre la corrupción, en el que se insta a los Estados Miembros a considerar la posibilidad de analizar, en consulta con expertos, las tendencias de la corrupción en su territorio, así como las circunstancias en que se cometen los delitos de corrupción, y a desarrollar y compartir, entre sí y por conducto de organizaciones internacionales y regionales, estadísticas, experiencia analítica acerca de la corrupción e información con miras a establecer, en la medida de lo posible, definiciones, normas y metodologías comunes, así como información sobre las prácticas óptimas para prevenir y combatir la corrupción. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de vigilar sus políticas y medidas en vigor encaminadas a combatir la corrupción y de evaluar su eficacia y eficiencia.

8. En su octavo período de sesiones, celebrado en 2019, la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobó la resolución 8/10, en la que se solicitó a la UNODC que continuase celebrando consultas a nivel de expertos para definir y perfeccionar metodologías con respecto a la cuestión de la medición de la corrupción a fin de formular propuestas con miras a establecer un marco amplio, científicamente riguroso y objetivo para ayudar a los Estados partes que lo solicitasen a medir la corrupción, de conformidad con la Convención.

9. En su período extraordinario de sesiones celebrado en 2021, la Asamblea General aprobó la declaración política titulada “Nuestro compromiso común de afrontar eficazmente los desafíos y aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional”. En la declaración, se alentó a la UNODC a que, en coordinación con la Comisión de Estadística y en amplia cooperación con todo el sistema de las Naciones Unidas, elaborase y compartiese un marco estadístico amplio, científicamente sólido y objetivo, basado en un trabajo metodológico y en fuentes de datos fiables, para apoyar a los Estados en sus esfuerzos por medir la corrupción, su impacto y todos los aspectos pertinentes de la prevención y la lucha contra ese fenómeno, a fin de informar y fortalecer las políticas y estrategias de lucha contra la corrupción basadas en pruebas, de conformidad con la Convención contra la Corrupción.

10. El proceso que puso en práctica la UNODC para desarrollar un marco estadístico incluyó las actividades siguientes:

a) Recopilación de las mediciones existentes de la corrupción en los planos internacional, regional y nacional realizadas por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, en particular metodologías e indicadores;

b) Consultas internas con expertos del mundo académico y de organizaciones internacionales para examinar las constataciones de las investigaciones existentes y las prácticas internacionales relativas a la medición de la corrupción, evaluando su validez, su pertinencia y su viabilidad;

c) Consultas híbridas (en persona y en línea) con expertos nacionales designados por los Estados Miembros para examinar las prácticas existentes de medición de la corrupción a nivel nacional;

d) Desarrollo de la primera versión del marco estadístico, incluidas las definiciones de los principales tipos de corrupción, con el objeto de determinar los elementos constitutivos básicos para describir la corrupción, los factores que la posibilitan y la capacidad de desalentarla;

e) Consultas internacionales sobre el proyecto de marco estadístico con la participación de oficinas nacionales de estadística, expertos nacionales designados por la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, expertos académicos, organizaciones internacionales (Banco Mundial, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Academia Internacional contra la Corrupción) y expertos de organizaciones no gubernamentales;

f) Elaboración del proyecto final de marco estadístico sobre la base de los comentarios recibidos durante las consultas internacionales y presentación del marco en el 54° período de sesiones de la Comisión de Estadística, que se celebrará en 2023.

11. Tras el examen por la Comisión de Estadística, la UNODC tiene previsto presentar el marco estadístico a la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para su examen y su posible adopción en el décimo período de sesiones de la Conferencia.

IV. Creación de un marco estadístico para la medición de la corrupción

12. La corrupción es un comportamiento oculto que las víctimas y las instituciones no siempre están dispuestas o son capaces de denunciar y registrar cuando se produce. Por razones como el miedo a las represalias, la reticencia a resistirse a una práctica establecida, la corresponsabilidad o el beneficio directo de las actividades de corrupción, es menos probable que quienes experimentan, presencian o descubren actos de corrupción los denuncien a las autoridades competentes que en el caso de otros delitos, por lo que la disponibilidad de datos puede ser aún más limitada.

13. Para superar ese obstáculo, el marco estadístico para la medición de la corrupción incluye un conjunto mínimo de indicadores básicos y proporciona orientación sobre las distintas fuentes de datos y herramientas metodológicas estándar para producir indicadores sencillos, comparables y prácticos que permitan medir la corrupción en los distintos países y a lo largo del tiempo, reforzando así los sistemas nacionales de reunión y producción de datos.

14. El primer paso para diagnosticar la naturaleza, la magnitud y las tendencias de la corrupción consiste en desarrollar medidas que puedan utilizarse para hacer un seguimiento de la corrupción a lo largo del tiempo. El marco de medición estadística se centra en detectar y supervisar dónde y cómo se manifiestan y cambian los niveles de corrupción a lo largo del tiempo, así como la forma en que pueden responder a determinadas políticas.

15. Muchos países, además de la comunidad internacional, han realizado esfuerzos sustanciales para medir la corrupción a través de la prevalencia del soborno. El marco

de indicadores mundiales para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030, aprobado por la Asamblea General en su resolución 71/313, contiene las definiciones de dos indicadores que miden los avances en la meta 16.5 de los Objetivos, centrada en reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas, a saber:

a) Indicador 16.5.1: proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses;

b) Indicador 16.5.2: proporción de negocios que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a los que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses;

16. Diferentes países han adoptado las metodologías existentes para medir los dos indicadores y ya están reuniendo y difundiendo estadísticas sobre los indicadores, desglosadas por sector, tipo de procedimiento e importe del soborno.

17. No obstante, el soborno es solo una de las manifestaciones del heterogéneo fenómeno de la corrupción. Si bien la Convención contra la Corrupción no contiene una definición única de corrupción, sí incluye una lista de manifestaciones acordadas universalmente, entre las que figuran las siguientes:

c) Soborno de funcionarios públicos nacionales;

d) Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas;

e) Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público;

f) Tráfico de influencias;

g) Abuso de funciones;

h) Enriquecimiento ilícito;

i) Soborno en el sector privado;

j) Malversación o peculado de bienes en el sector privado;

k) Blanqueo del producto del delito;

l) Encubrimiento;

m) Obstrucción de la justicia.

18. El primer paso hacia una medición precisa consiste en desarrollar definiciones estadísticas que sean claras y exhaustivas, así como en definir claramente la información que se desea obtener. Para ello, cabe señalar que los comportamientos que podrían considerarse corruptos pueden darse entre partes públicas y privadas, así como entre partes de la esfera privada.

19. El marco estadístico, presentado a la Comisión de Estadística como documento de sala de sesiones, contiene una lista de indicadores divididos por tipo de corrupción y medición (medición de la corrupción directa y del riesgo y las respuestas). El marco está pensado para su uso a nivel nacional con el fin de ayudar a los países a definir sistemas estadísticos nacionales con relación a la corrupción. Los indicadores que abarcan las diferentes dimensiones de la corrupción pueden proporcionar pruebas exhaustivas para hacer frente a la corrupción, aunque no existe una única medida nacional de la corrupción que pueda captar toda la complejidad del problema. Es

imposible recopilar un único indicador nacional de la corrupción sobre la base de la agregación de los indicadores sectoriales.

20. El marco estadístico es exhaustivo e incluye indicadores directos e indirectos. Aunque algunas mediciones directas de la corrupción son más fáciles de entender, conllevan un costo elevado y su aplicación no siempre resulta sencilla. Las mediciones indirectas pueden resultar de utilidad para cartografiar los distintos tipos de corrupción y comprender el contexto en que se producen, independientemente de su prevalencia.

21. En el marco estadístico, la complejidad polifacética de la corrupción se reconoce mediante la incorporación de una multiplicidad de fuentes que pueden incluir registros administrativos relacionados con las finanzas y los procedimientos públicos (como los registros de contratación pública y de declaración de activos); encuestas por muestreo de hogares y empresas acerca de la corrupción; otras encuestas por muestreo, como las encuestas de servicios públicos; entrevistas a expertos; registros individuales anonimizados de delitos de corrupción; expedientes judiciales anonimizados y expedientes de denuncia de irregularidades; y registros administrativos derivados del sistema de justicia penal y de los procedimientos civiles en todas las fases de sus procesos.

22. En el marco estadístico, también se reconoce la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la medición de la corrupción. En la medida de lo posible, el marco sirve para promover un análisis matizado de la perspectiva de género que va más allá del desglose de los datos por sexo.

23. En el marco estadístico, se reconoce que los distintos contextos exigen respuestas diferentes y que, por tanto, quizás sea necesario adaptar algunos indicadores al ponerlos en práctica. Por consiguiente, la comparabilidad entre países requiere un enfoque holístico en el que un solo indicador no basta para obtener una comparación definitiva.

24. Del mismo modo, la adopción del marco requiere un enfoque intersectorial e interinstitucional. Dada la variada gama de indicadores y fuentes de datos incluidos en el marco, su aplicación requiere la colaboración eficaz de múltiples partes interesadas pertinentes, que pueden disponer ya de los datos necesarios para recopilar los indicadores propuestos, con la posible necesidad de algunos ajustes de datos y orientaciones metodológicas para producir estadísticas normalizadas y fiables.

25. El marco estadístico para la medición de la corrupción promueve una cultura de transparencia, supervisión y rendición de cuentas, y ofrece orientación para producir datos que, una vez disponibles, puedan utilizarse para evaluar y controlar la eficacia de las iniciativas anticorrupción.

V. Medidas que deberá adoptar la Comisión de Estadística

26. Se invita a la Comisión a:

a) Acoger con beneplácito el marco estadístico para la medición de la corrupción y comentar su validez estadística;

b) Invitar a las oficinas nacionales de estadística a colaborar de manera activa con otras instituciones nacionales pertinentes en la aplicación del marco estadístico para la medición de la corrupción;

c) Prestar apoyo a la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para medir la corrupción a través de un marco estadístico científicamente sólido y objetivo.