



**Proyecto**  
*“Percepción de la corrupción en el Uruguay y  
propuestas de acción”*

**INFORME FINAL**

**Informe para el Instituto de Comunicación y  
Desarrollo (ICD)**

**Comisión Uruguaya de Lucha Contra la  
Corrupción (Uruguay Transparente)**

**Diciembre de 2009**

**Comisión Uruguaya de Lucha Contra la Corrupción  
(Uruguay Transparente)**  
[www.uruguaytransparente.org.uy](http://www.uruguaytransparente.org.uy)

**Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia  
(FONTRA - AT/ME-9783-RG)**  
[www.fontra.org](http://www.fontra.org)

# **1. Presentación**

El presente informe da cuenta de las actividades realizadas y los productos logrados durante el período de ejecución del proyecto (1° de noviembre de 2008 a 30 de octubre de 2009).

El propósito de éste fue la promoción de una mayor conciencia sobre los efectos negativos de la corrupción en la gobernabilidad y en la actividad económica en Uruguay. Entre los ciudadanos en general y los sectores que interactúan con la Administración Pública, existe la percepción extendida de que nuestro país no enfrenta altos niveles de corrupción sistémica. De hecho, el porcentaje de encuestados que menciona la corrupción o cuestiones similares dentro de los tres principales problemas del país, aunque significativo, es visiblemente minoritario. Concretamente, para más de 4 de cada 5 encuestados, la corrupción no figura entre los tres problemas principales. Ese resultado es consistente con las mediciones internacionales, en las que Uruguay se ubica en un lugar destacado de América Latina y entre los primeros 30 países del mundo con mejores índices de probidad y buen gobierno. No obstante, tanto el marco legal como la institucionalidad existente a este respecto, ponen de relieve una serie de fragilidades que resulta imperioso subsanar.

Y para avanzar en ese sentido, el proyecto se propuso como meta concreta contribuir a la lucha contra la corrupción aportando propuestas de políticas de acción específicas (*policy briefs*).

En tal sentido, la propuesta se organizó en torno a tres componentes:

- I. Relevamiento de datos sobre el nivel de corrupción existente en el país.**
- II. Elaboración de base de datos y línea base.**
- III. Concientización sobre la corrupción, sus efectos y la forma de combatirla.**

A continuación se presentan las actividades desarrolladas en el marco de cada uno de esos componentes.

## **2. Desarrollo de actividades e indicadores en cada Componente**

### ***I. Relevamiento de datos sobre el nivel de corrupción existente en el país.***

El objetivo específico fue obtener un detallado conocimiento de la percepción que tienen los uruguayos, con énfasis en la opinión pública, los empresarios y los funcionarios del Estado de nivel gerencial, sobre el nivel de corrupción existente en el país en general y en las distintas instituciones que tienen responsabilidades concretas en la lucha contra la corrupción.

#### **Actividades realizadas:**

##### **1. Elaboración de muestra de opinión pública y decisores**

Se elaboró **una muestra representativa de nivel nacional**, localidades y ciudades de más de 10.000 habitantes por zonas, 1.200 casos, para la aplicación de la encuesta. La muestra representativa para la encuesta nacional incluye las siguientes zonas y ciudades:

<b>URUGUAY</b>	<b>Población</b>	<b>%</b>	<b>Tamaño muestral</b>
<b>Región Sur</b>			
Las Piedras	66.095	13	78
Ciudad de la Costa	74.000	15	88
San José de Mayo	34.927	7	41
<b>Región Litoral</b>			
Colonia	22.142	4	26
Salto	93.394	18	111
<b>Región Norte</b>			
Rivera	63.099	12	75
Artigas	45.853	9	54
<b>Región Este</b>			
Maldonado	49.309	10	59
Rocha	26.027	5	31
<b>Región Centro</b>			
Durazno	30.529	6	36
Total localidades	474.846	100	600
Resto ciudades	700.000		
Montevideo, y área metropolitana	1.250.000		600
<b>Total del país</b>	<b>2.424.846</b>		<b>1.200 CASOS</b>

También se elaboró **una muestra de empresarios y funcionarios públicos de nivel gerencial**, con una adecuada representatividad. Se eligieron diferentes vertientes de representatividad en relación a sus rubros de actividad y diversificación en cuanto al origen de su capital (empresas nacionales y extranjeras y empresas orientadas al mercado interno y al externo). Se ha privilegiado la selección de empresas con vínculos

importantes con el Estado (operaciones comerciales o sector intensamente regulado). La selección de empresas se ha realizado de forma determinística, esto es, sin intervención del azar, eligiendo dentro de cada rubro a empresas que ocupen una clara posición de liderazgo. Este procedimiento, en ausencia de un listado exhaustivo de unidades económicas con su respectivo volumen de operaciones, nos proporciona, además de una buena representatividad, el acceso a la mayor proporción posible de la actividad económica.

El siguiente cuadro presenta el número de casos asignado a cada sector económico.

<b>Sector</b>	<b>Casos</b>
Agricultura y pesca	6
Industrias manufactureras	30
Construcción	12
Servicios en general	48
Transporte y comunicaciones	12
Entidades financieras y seguros	12

Para la muestra de funcionarios públicos, se seleccionaron los siguientes organismos (dentro de cada uno, fueron entrevistados los funcionarios de nivel gerencial):

- Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE).
- Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE).
- Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP).
- Administración Nacional de Correos (ANC).
- Administración Nacional de Puertos (ANP).
- Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).
- Administración de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE).
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- Universidad de la República (UdelaR).
- Banco de Previsión Social (BPS).
- Banco Central del Uruguay (BCU).
- Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU).
- Banco de Seguros del Estado (BSE).
- Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).
- Gobierno Departamental de Montevideo.
- Gobierno Departamental de Canelones.
- Gobierno Departamental de Maldonado.
- Poder Judicial.
- Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- Ministerio de Industria, Energía y Minería.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Salud Pública.

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Ministerio del Interior.

## **2. Diseño de cuestionarios y dispositivos de encuesta**

El apoyo técnico del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República fue decisivo en la elaboración de una propuesta técnica de muestreo entre empresarios y jefes de la administración pública, insumos para el diseño y la elaboración de los formularios y las muestras respectivas y un informe de análisis de los resultados. Se prepararon los formularios de encuesta y guías de entrevistas. Se adjunta formulario (ver Anexo 1).

## **3. Testeos y puesta a punto de los dispositivos**

Se testearon los formularios y guías de entrevistas, lo que posibilitó obtener una versión final de los mismos (ver Anexo 1).

## **4. Aplicación de encuestas y trabajo de campo**

En marzo y abril de 2009 se realizó la aplicación de encuestas y el trabajo de campo. Fueron entrevistadas 1.201 personas de 18 años y más, residentes en hogares de todo el país. A su vez, se realizaron 120 entrevistas a empresarios y 180 entrevistas a funcionarios públicos, dentro de los niveles jerárquicos ya señalados, en los meses de junio y julio de 2009.

## ***II. Elaboración de base de datos y línea base.***

El objetivo específico consistió en contar con datos confiables y una línea de base (mediante el análisis de los resultados de las consultas y eventual metodología adicional) que permitieran:

- (i)** Generar un instrumento propio de medición anual de la evolución de este fenómeno.
- (ii)** Conocer la visión del sector empresarial y de los tomadores de decisiones sobre la situación de la corrupción y las medidas para el mejoramiento de oportunidades económicas.
- (iii)** La preparación de recomendaciones de políticas de combate a la corrupción, en conjunto con tomadores de decisiones de los sectores públicos y privado.

### **Actividades realizadas:**

#### **1. Procesamiento y sistematización de los datos de la encuesta y de las consultas (a funcionarios y empresarios) y armado de las bases de datos**

En los meses de julio y agosto de 2009 se digitaron los datos de la encuesta y los datos de las consultas y éstos se volcaron a tres bases de datos, una por cada universo de datos (ver Anexo 2).

## **2. Análisis de los datos de la encuesta y las consultas**

Se realizó el informe con el análisis de datos (ver Anexo 3):

- Informe de encuesta de opinión de pública.
- Informe de entrevistas a empresarios y funcionarios.
- Análisis comparativo de los datos.

### **3. Concientización sobre la corrupción, sus efectos y la forma de combatirla.**

El objetivo específico consistió en concientizar a distintas audiencias sobre los efectos de la corrupción y las formas de combatirla, a saber:

- (i) A la opinión pública con materiales y paquetes de información adecuados.
- (ii) A los decisores —tanto del sector empresarial como el estatal— presentando recomendaciones consensuadas y acordadas con ellos.
- (iii) Al elenco político, aprovechando la coyuntura cívica (elecciones y armado del próximo gobierno).

#### **Actividades realizadas:**

##### **1. Campaña de difusión en medios**

Los resultados del Informe se comunicaron a través de boletines electrónicos de La Sociedad Civil, Fontra y otros, como de ANONG y Proyecto J. A su vez, se llevó a cabo una campaña mediática en medios gráficos (semanario “Búsqueda”, diarios “El País”, “El Observador”) y programas de radio y televisión. Adicionalmente, la publicación fue difundida por la Presidencia de la República, diversas OSCs y agencias de noticias (ver Anexo 4).

El informe completo se encuentra disponible en las páginas web de “La Sociedad Civil en línea” (<http://www.lasociedadcivil.org/softis/nv955>) y “Uruguay Transparente” (<http://www.uruguaytransparente.org.uy/>).

##### **2. Taller Público**

El 9 de diciembre, en el Hotel Four Points de Montevideo, se llevó a cabo un taller público para la presentación de los resultados (ver Anexo 5). El mismo contó con amplia difusión previa, al mismo tiempo que los resultados del estudio.

##### **3. Recomendaciones (*policy briefs*)**

Durante el transcurso de las consultas con los tomadores de decisiones del sector privado, se fueron generando espontáneamente las instancias de sugerencia, discusión y construcción de consensos en materia de recomendaciones. Éstas fueron sistematizadas e incluidas en el informe del estudio (ver Anexo 6).

## 4. Análisis del Marco Lógico del Proyecto

### 1. Objetivo General:

	Indicadores	Medios de verificación
<b>Propósito</b> Promover una mayor conciencia sobre los efectos negativos de la corrupción en la gobernabilidad y en la actividad económica en Uruguay.	Al finalizar el proyecto: Se difundieron al menos 5 <i>policy briefs</i> .	Registros de lectura de los documentos en web, prensa, comunicados remitidos, asistentes a seminarios, boletines electrónicos enviados.
<b>Resultados</b>	Se efectuaron las recomendaciones correspondientes a través de 5 <i>policy briefs</i> .	Están disponibles los correspondientes documentos web y sus registros de lectura, reportes de prensa, registro de participantes del taller público, boletines electrónicos enviados y sus destinatarios.

### 2. Objetivos Específicos:

	Indicadores	Medios de verificación
<b>Resultados Componente I</b> Relevamiento de datos sobre el nivel de corrupción existente en el país.	De acuerdo a las metas establecidas, en un lapso de 6 meses se realizaron: <ol style="list-style-type: none"> <li>1.200 encuestas de opinión pública.</li> <li>300 entrevistas a empresarios y funcionarios públicos, según muestra intencional diseñada a propósito.</li> </ol>	- Están disponibles todos los registros internos, formularios respondidos, base de datos, etc.
<b>Resultados Componente II</b> Elaboración de base de datos y línea base.	En los meses de julio y agosto de 2009 se ingresaron las respuestas de las encuestas a las tres bases de datos y se codificaron. Luego se realizó el informe con el análisis de datos: informe de encuesta de opinión de pública; informe de entrevistas a empresarios y funcionarios. Finalmente, se realizó análisis comparativo.	Se encuentran disponibles: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tres bases de datos.</li> <li>- Análisis preliminares.</li> <li>- Análisis comparativo.</li> </ul>
<b>Resultados Componente III</b> Concienciación sobre la corrupción, sus efectos y la forma de combatirla.	A los 12 meses: <ol style="list-style-type: none"> <li>Se envió información a través de Boletín Electrónico La Sociedad Civil, Fontra y otros boletines electrónicos, como de ANONG y Proyecto J. Se realizó campaña mediática con apariciones en prensa escrita (Búsqueda, Diario El País, El Observador, programas de radio y varios programas de televisión). La publicación fue</li> </ol>	Se encuentran disponibles: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Boletines y páginas web (impresiones), se estima un impacto de 40.000 a 50.000 lectores.</li> <li>- Registros de apariciones en prensa (Diario El País, El Observador, Búsqueda, Canal 12, Canal 5, entre otros).</li> <li>Registros disponibles, informe en línea en URL: <a href="http://www.lasociedadcivil.org/softis/nv/955">http://www.lasociedadcivil.org/softis/nv/955</a></li> <li>Registros disponibles:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- invitación</li> <li>- listado de participantes</li> </ul> </li> </ul>

	<p>informada por Presidencia de la República, muchas OSC, agencias de noticias, etc.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>2. El informe completo está en línea en sitios web "La sociedad civil en línea" y "Uruguay Transparente".</li><li>3. Se realizó taller para presentación de resultados, el día 9 de diciembre en el Hotel Four Points (Montevideo).</li><li>4. Se sistematizaron e incluyeron las opiniones de los empresarios consultados, incluyéndolas en la publicación "La corrupción y su freno" y se generaron otros documentos técnicos para darles seguimiento.</li></ol>	<p>Informes técnicos de recomendaciones disponibles.</p>
--	---	--

## **5. Conclusiones**

El estudio realizado revela que la corrupción a nivel de la Administración Pública existe y es percibida como un problema (aunque no sea el más grave, ni se la perciba del mismo modo), tanto a nivel de opinión pública como de empresarios y funcionarios, aun cuando no sea sistémica, y en alguna medida pueda calificársela de corruptela (aunque en algunas áreas es notoria la percepción de que los niveles de prácticas irregulares son elevados, como en la Aduana o la Policía).

El estudio también revela las fragilidades existentes para combatir la corrupción, tanto en el plano del marco jurídico (potestades sancionatorias, tipificación delictiva, etc.) como del marco institucional (dispersión de potestades en diversos organismos públicos, debilidades presupuestales, etc.).

A efectos de superar esas fragilidades, en los encuentros con empresarios y funcionarios se fueron recogiendo ideas e iniciativas que fueron plasmadas en los policy briefs que abarcan a los aspectos recién mencionados (legales e institucionales) y otros que hacen a la educación en la transparencia.

El proyecto ejecutado deja, también, lecciones aprendidas.

Por un lado, la necesidad de calibrar con la mayor precisión el impacto de determinadas circunstancias. Por ejemplo, ciertamente se subvaloró el impacto de la campaña electoral, que obligó a dilatar la divulgación pública del informe a efectos de que el mismo no fuera utilizado.

Por otro lado, también quedó en evidencia la necesidad de prever desde el inicio contar con equipos profesionales adecuados, como el que desarrolló la encuesta, actividad que Uruguay Transparente, con sus propios recursos profesionales, no estaba en condiciones de abordar.

También ha quedado de relieve, a la luz del impacto mediático del trabajo realizado, la demanda social de este tipo de información. Ello pauta la necesidad de generar un trabajo continuado, que permita ir perfeccionando las herramientas empleadas y los productos logrados. Del mismo modo, también se abren nuevas líneas de trabajo posibles hacia el futuro a partir de los resultados obtenidos.