

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

[Global Corruption Report 2004] Qué opinan las elites acerca de la corrupción y la confianza en los estados postsoviéticos

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Book chapter
Authors	Steen, Anton
Publisher	Transparency internationl
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-09 18:21:01
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177663

22 Qué opinan las elites acerca de la corrupción y la confianza en los estados postsoviéticos

*Anton Steen*¹

Los países poscomunistas se hallan aún en proceso de transformación. La apatía está difundida entre la población y hay escasas señales de una fuerte cultura cívica. Tal vez los mayores obstáculos a una reforma económica viable sean la corrupción a nivel de la elite y la falta de transparencia. La herencia poscomunista de redes cerradas ha sentado las bases para que las instituciones resulten frágiles y las elites dominen el panorama político. Como resultado, la fuerza de las instituciones políticas y administrativas depende del compromiso de las elites en enfrentar en serio la corrupción, así como de su confianza en los funcionarios públicos y las instituciones del Estado.

El Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Oslo comenzó a estudiar a las elites bálticas a comienzos de los 90 y luego incluyó a las rusas, centrándose en sus actitudes hacia la democratización y la liberalización del mercado. Estas elites –que comprenden líderes importantes y la base política de los gobiernos– son proclives a estar bien informadas sobre prácticas políticas y administrativas y están en condiciones de influir directa o indirectamente sobre las decisiones políticas.

Los datos presentados aquí echan luz sobre las orientaciones de las elites en Estonia (281 encuestados), Letonia (285), Lituania (315) y Rusia (605) en el año 2000. Expertos de compañías de encuestas nacionales realizaron entrevistas cara a cara usando cuestionarios estructurados. Para cada país la muestra de la elite estuvo compuesta de diputados parlamentarios (elegidos proporcionalmente de acuerdo con la fuerza del partido) así como altos funcionarios de ministerios, empresas estatales y privadas, de la justicia, de gobiernos locales y de instituciones culturales (medios de comunicación, educación y arte). En este último ramo, estas elites definidas institucionalmente fueron mezcladas en un único grupo.

El cuadro 22.1 muestra que una abrumadora mayoría entre la elite de los cuatro países cree que es importante resolver los problemas de corrupción. Sin embargo, hay matices: aunque alrededor del 60 por ciento de las elites rusas, Letonas y lituanas consideran a la corrupción como un problema particularmente importante, los líderes estonios están un poco menos afectados, con un 50 por ciento de consultados que se muestran preocupados.

El cuadro 22.2 muestra que las elites no confían generalmente en los funcionarios públicos y consideran que muchos de ellos están interesados principalmente en sacar beneficios de su posición en la maquinaria estatal: entre el 39 y 61 por ciento de las elites concuerdan en que los funcionarios públicos

están más preocupados por sus ganancias personales que por el bienestar del pueblo. Sin embargo, hay marcadas diferencias entre los países. La elite de Estonia tiene una impresión más favorable de los empleados públicos, sus colegas rusos la más negativa, y Letonia y Lituania están entre ambos.

Cuadro 22.1 Resolver el problema de la corrupción

	Porcentaje de consultados que creen que resolver la corrupción es...				NS/NC
	...muy importante	...bastante importante	...no muy importante	...no es importante	
Estonia	51	38	11	0	0
Letonia	72	25	3	0	0
Lituania	61	35	2	0	0
Rusia	69	23	8	0	0

Cuadro 22.2: La búsqueda del propio interés entre los funcionarios públicos^a

	Completam. de acuerdo %	Bastante de acuerdo %	Bastante en desacuerdo %	Completam. en desacuerdo %	NC/NC
Estonia	4	35	56	4	2
Letonia	11	44	40	2	3
Lituania	14	37	44	2	2
Rusia	21	40	31	4	4

a. Se preguntó a los encuestados si acordaban con la afirmación de que los funcionarios públicos de su país perseguían el propio interés antes que el bienestar del pueblo.

Muchas encuestas de población muestran que la confianza de la gente en las instituciones administrativas y políticas es muy baja en los países poscomunistas. La perspectiva de las elites refleja un nivel de confianza que es considerablemente mayor que el promedio de la población. El cuadro 22.3 considera una institución que es particularmente importante para el ejercicio de la política –los ministerios– y muestra cómo se compara la confianza de las elites con su percepción de la confianza de la gente en los líderes de esas instituciones. Dicho de otro modo, el cuadro muestra cómo evalúa la elite la opinión pública general.

Cuadro 22.3: Confianza de la elite en los ministerios y su imagen de la confianza de la gente en los líderes de los ministerios ^a

	Una gran confianza		Bastante confianza		No mucha confianza		Ninguna confianza		NS/NC %	
	%		%		%		%			
	Elite	Pueblo	Elite	Pueblo	Elite	Pueblo	Elite	Pueblo	Elite	Pueblo
Estonia	7	1	63	43	26	50	4	4	0	3
Letonia	2	0	53	22	38	73	7	4	1	1
Lituania	0	0	41	18	45	69	11	10	3	4
Rusia	0	1	31	38	52	48	14	7	3	6

a. La columna “elite” indica su actitud hacia los ministerios de su propio país. La columna “gente” indica lo que esas mismas elites creen que son las actitudes de la mayoría de la gente en su país hacia los líderes de ministerios.

Los resultados demuestran que son muy pocos los miembros de elites que tienen una confianza considerable en los ministerios. En Estonia, el 70 por ciento de la elite tiene “bastante” o “mucha” confianza en los ministerios, mientras las cifras en Latvia son del 55 por ciento, el 41 por ciento en Lituania y apenas el 31 por ciento en Rusia. La elite de Estonia también arroja la mejor evaluación de la confianza de la población en los ministerios. Aunque la confianza de la elite rusa en los ministerios es muy baja, tienen una impresión más positiva de las actitudes de la gente hacia los líderes de los ministerios. Las elites Latvia y Lituania son significativamente más pesimistas al respecto.

Los resultados demuestran claramente que las elites poscomunistas consideran a la corrupción como un serio problema que requiere atención. Los datos sugieren que Estonia puede tener un problema menos serio de corrupción que Latvia, Lituania o Rusia. Estos resultados van en concordancia con los de varios estudios sobre la posición dominante de Estonia entre los países poscomunistas en superar el legado de las prácticas comunistas. El cambio positivo está apoyado por una nueva y más joven generación de políticos y administradores, lo que parece coincidir con una elite cultural que se distingue por su alta confianza en las instituciones y en otros líderes. Las respuestas de las elites en los cuatro países son también coherentes con el ranking del Índice de Percepción de la Corrupción de TI.

Nota

¹ Antón Steen es profesor de ciencias políticas en la Universidad de Oslo, Noruega. Contacto: anton.steen@stv.uio.no.

23 El poder de la información: evidencias de encuestas de seguimiento de gasto público

*Ritva Reinikka y Jakob Svensson*¹

Una bien conocida encuesta sobre escuelas primarias en Uganda reveló que entre 1991-1995 sólo el 13 por ciento de los subsidios educativos llegó a las escuelas. Estudios comparables en otros países hicieron recientemente hallazgos semejantes. Cuando el gobierno ugandés lanzó una campaña de información dirigida a las escuelas, el nivel de drenaje bajó significativamente. Las nuevas investigaciones midieron el poder de la información constatando cuánto habían caído los desvíos cuando se aumentó la transparencia.

Por cada dólar gastado en 1995 por el gobierno central en cuestiones educativas no salariales, sólo el 20 por ciento llegaba efectivamente a las escuelas y los gobiernos locales se quedaban con el resto². Los estudiantes pobres sufrían desproporcionadamente pues los alimentos que recibían en las escuelas eran incluso menor al que recibían los demás. Raramente se auditaban o monitoreaban los subsidios, y la mayoría de las escuelas y de los padres tenían escasa o ninguna información acerca de sus derechos a recibirlos. Para responder al problema, el gobierno central comenzó a publicar en los diarios y a anunciar por radio los datos sobre las transferencias mensuales de subsidios a los distritos. Exigió que las escuelas primarias y las administraciones de los distritos dieran cuenta de todos los flujos de fondos. Esto promovió la rendición de cuentas brindando a las escuelas y los padres el acceso a la información necesaria para la comprensión y monitoreo del programa de subsidios.

Una evaluación de la campaña de información revela una amplia mejoría. No todas las escuelas están recibiendo el subsidio completo y hay demoras pero la pérdida de fondos por el camino se redujo del 80 por ciento en 1995 al 20 por ciento en 2001 (figura 23.1).

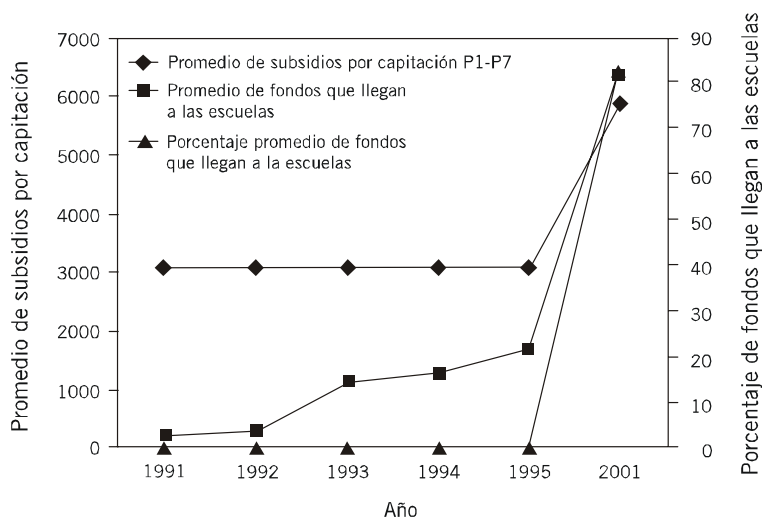
Una comparación entre antes y después de los resultados de las mismas escuelas en 1995 y 2001 –y teniendo en cuenta factores específicos de la escuela, ingresos de la familia, la educación de los maestros, el tamaño de la escuela y la supervisión– sugiere que la campaña de información explica en gran parte la mejora masiva. Sin embargo, estos resultados deben ser interpretados con cuidado.

Para identificar un efecto causal debemos estar en condiciones de controlar los factores que varían todo el tiempo –incluyendo los cambios de política– que han ocurrido desde 1995 y que pueden haber influido en la relación entre las escuelas y los funcionarios de los distritos. Durante ese período, el sector educativo de Uganda vivió una cantidad de reformas en otros campos, como la mejora del monitoreo y supervisión del gobierno central, el aumento

de subsidios y una reducción de las cuotas escolares. Es posible que estas medidas, o algún otro factor que varió a lo largo del tiempo, influyeran sobre la recuperación de los fondos.

Figura 23. 1: Las escuelas reciben lo que les corresponde tras una campaña de información ^a

a. Monto del subsidio (en chelines ugandeses) que se suponía debían recibir las escuelas, y porcentaje promedio (menor y medio) recibido efectivamente por las escuelas, 1991-2001.



Fuentes: R. Reinikka y J. Svensson, “Explaining Leakage of Public Funds” (Explicando el drenaje de fondos públicos), Centre for Economic Policy Research (CEPR), Discussion Paper 3227, Londres, 2002; R. Reinikka y J. Svensson, “The Power of Information: Evidence from a Campaign to Reduce Capture” (El poder de la información: evidencias de una campaña para reducir la apropiación ilegal), Washington D.C., Banco Mundial, 2003.

Un camino paralelo al problema de identificar la causalidad es analizar las diferencias en el acceso a los diarios entre escuelas, como se señaló antes, un componente clave de la campaña de información fue publicar en los diarios las transferencias de fondos públicos. En 1995 las escuelas que recibían periódicos sufrían desvíos tanto como las escuelas que no los recibían. Y entre 1995 y 2001, ambos grupos experimentaron un cambio importante en la situación. Pero el cambio fue mucho mayor en las escuelas con acceso a los diarios, que incrementaron su financiamiento 14 puntos más que las demás.

Sin embargo, para evaluar el impacto de la campaña de información no alcanza simplemente con comparar escuelas con o sin diarios, dado que puede haber un efecto de contagio desde las escuelas que están informadas de sus derechos hacia las que no lo están. Si el funcionario responsable de un distrito no puede distinguir entre una escuela que está informada y una que no, o

Cuadro 23.1: Pérdida de fondos no salariales para la educación primaria: evidencia del estudio de seguimiento de gastos (%)

País	Promedio
Ghana 2000	50
Perú 2002 ^a	30
Tanzania 1999	57
Zambia 2002	60

a. Sólo servicios públicos.

Fuentes

Ghana: X. Ye y S. Canagarajah, "Efficiency of Public Expenditure Distribution and Beyond: A Report on Ghana's 2000 Public Expenditure Tracking Survey in the Sectors of Primary Health and Education" (Eficiencia en la distribución del gasto público y más allá: Un informe sobre el estudio de seguimiento de gastos en los sectores de sanidad y educación primaria en Ghana), Banco Mundial África, *Region Working Paper Series* N° 31, Washington D.C., 2002.

Perú: Instituto Apoyo y Banco Mundial, "PETS: The Education Sector in Peru" (PETS: El sector educativo en Perú), monografía de trabajo para el Public Expenditure Review; *Peru, Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction* (Perú, restaurar la disciplina fiscal para reducir la pobreza), Informe del Banco Mundial N° 24286-PE, Washington D.C., 2002.

Tanzania: PricewaterhouseCoopers, "Tanzania Expenditure Review: Health and Education Financial Tracking Study. Final Report, Vol. I-II" (Análisis de los gastos en Tanzania: Seguimiento financiero de la salud y la educación. Informe final), Dar es Salaam, 1999.

Zambia: Das, S. Dercon, J. Habyarimana y P. Krishnana, "Rules vs. Discretion: Public and Private Funding in Zambian Basic Education. Part I: Funding Equity" (Reglas vs. discreción: Financiamiento público y privado de la educación básica en Zambia. Parte I: Equidad en el financiamiento), Washington D.C., World Bank Development Research Group, 2002.

si los profesores se enteran a través de sus colegas en otros establecimientos de los derechos de otra escuela, entonces una simple comparación entre escuelas informadas y no informadas hará que el impacto no sea tan importante. Tomando en cuenta estos efectos de contagio, encontramos que la campaña de información puede explicar casi el 75 por ciento de la reducción en la pérdida de fondos desde mediados de los 1990.

Los que toman las decisiones en los países en desarrollo rara vez tienen información sobre los gastos públicos reales en la primera línea de proveedores. Un estudio que siga los gastos públicos –como el realizado en Uganda y subsecuentemente en otros países (los descubrimientos de desvíos resumidos en el cuadro 23.1)– sigue el flujo de los recursos a través de varios espacios del gobierno, en una encuesta de muestra básica, para determinar cuánto de los recursos originalmente adjudicados llegan a cada nivel. El estudio recoge también otros datos para explicar la variación de las pérdidas a lo largo de los proveedores de servicios³.

La pérdida de fondos no salariales es un tema importante en todos los casos. Según el estudio de seguimiento de los gastos en Zambia –a diferencia

del de Uganda a mediados de los 1990–, los subsidios basados en reglas parecen llegar a sus destinatarios: más del 90 por ciento de las escuelas recibió sus subsidios legales no salariales. Pero los subsidios legales sólo alcanzaban al 30 por ciento del total de lo financiado. En los subsidios discrecionales (70 por ciento del total de gastos) los resultados no fueron los mismos: menos del 20 por ciento de las escuelas recibía *algún* dinero de fuentes discrecionales.

La extensión de la corrupción y el desvío de fondos parecen tener menos que ver con la auditoría convencional y los mecanismos de control, y más con la posibilidad de que las escuelas –o las clínicas en el sector de la salud– puedan elevar sus reclamos de mayores fondos. Tradicionalmente es tarea de las instituciones legales de un país el crear y llevar a la práctica la rendición de cuentas por parte del Estado. La experiencia de Uganda cuestiona este enfoque unilateral. Con una acción política sin costos económicos –la provisión de información masiva– Uganda redujo dramáticamente la apropiación indebida de fondos públicos. Dado que los pobres estaban en peores condiciones –antes de la campaña– para reclamar sus derechos a los funcionarios, fueron los que más se beneficiaron de ella.

La conspiración, la ineficiencia, el abuso y la falta de respuestas a las necesidades de los ciudadanos no pueden ser fácilmente detectadas y rectificadas aun con el mejor de los controles. Cuando las instituciones son débiles, el rol potencial del gobierno como auditor y supervisor está aún más restringido. Las medidas para dar poder a los beneficiarios aumentando la información son un importante complemento.

Notas

- ¹ Ritva Reinikka es gerente de investigación del grupo de desarrollo de investigaciones del Banco Mundial. Contacto: rreinikka@worldbank.org. Jakob Svensson es profesor asistente en Instituto de Estudios Económicos Internacionales de la Universidad de Estocolmo, Suecia, y economista senior del grupo de desarrollo de investigaciones del Banco Mundial. Contacto: jakob.svensson@iies.su.se.
- ² El estudio de la evidencia y otros datos mostraron que los fondos tampoco iban a otros destinos. A. Jeppson, “Financial Priorities Under Decentralisation in Uganda” (Prioridades financieras bajo la descentralización en Uganda), en: *Health Policy and Planning*, vol. 16, N° 2, 2001.
- ³ Para los instrumentos del estudio y otros temas metodológicos, visitar www.publicspending.org.

24 Transparencia presupuestaria: evaluaciones de la sociedad civil en África

Joel Friedman¹

La falta de acceso público a información confiable y en tiempo acerca de los presupuestos gubernamentales contribuye enormemente a los problemas de gobernabilidad. Cuentas secretas, actividades no presupuestadas y falta de control público llevan a prácticas corruptas. Un número creciente de ONGs reconoce la necesidad de prestar atención a la transparencia presupuestaria. Las investigaciones recientes se han centrado en la disponibilidad de información específicamente presupuestaria, destacando su oportunidad, exactitud y utilidad. También enfatiza la importancia del análisis de todas las etapas del proceso presupuestario, desde las oportunidades que se brindan a la sociedad civil para comentar las prioridades presupuestarias hasta la cuidadosa auditoría de ingresos y egresos luego del término del año fiscal.

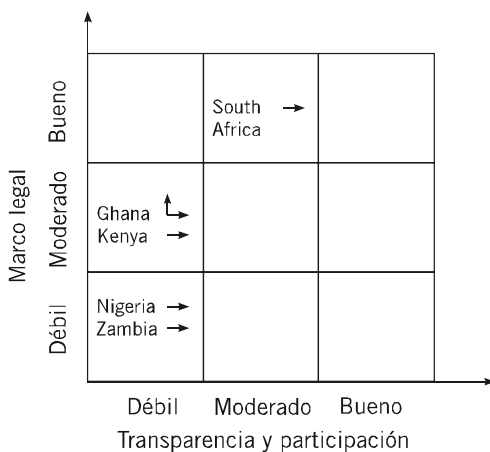
Se realizó en 1999 un primer intento de las ONGs por investigar la transparencia presupuestaria, a cargo del Instituto por la Democracia en Sudáfrica (Idasa) en colaboración con el International Budget Project con sede en Washington. Tras este estudio inicial de la transparencia presupuestaria en Sudáfrica, el Proyecto Presupuesto Africano de Idasa reunió a otras cuatro ONGs de África para expandir la investigación y cubrir Ghana, Kenya, Nigeria y Zambia. Las organizaciones participantes incluyeron a Isodec de Ghana, Transparencia Internacional en Kenya, Integridad en Nigeria y en Zambia, Mujeres por el Cambio, la Comisión Católica de Paz y Justicia y una consultora de la Universidad nacional.

Los investigadores de este proyecto multinacional iniciado en 2000 se apoyaron en el método de casos de estudio para analizar los basamentos legales del proceso presupuestario de cada país y sus exigencias de información, al igual que las prácticas que seguía realmente cada gobierno. En cada país, los investigadores realizaron amplias entrevistas con funcionarios del ejecutivo y el legislativo, grupos de la sociedad civil y con los medios. Las entrevistas fueron acompañadas de una revisión de la documentación presupuestaria, informes de auditoría, documentos políticos y legislación. Un grupo similar de revisión se estableció en cada país para controlar los resultados. El grupo publicó su estudio, *Budget Transparency and Participation: Five African Case Studies* (Transparencia presupuestaria y participación: cinco casos de estudio africanos) en junio de 2002.

El estudio revela que son deficitarios los aspectos de transparencia y participación en el proceso presupuestario en todos los países, a pesar de que hay importantes diferencias entre ellos (véase figura 24.1). En Sudáfrica, los inves-

tigadores consideraron “bueno” al marco legal debido al comprensivo proceso de revisión del presupuesto adoptado desde 1994. Los marcos legales en Kenya y Ghana también fueron evaluados positivamente, pero su efectividad se ve afectada por una cantidad de factores. El marco legal de Kenya está desfasado y en conflicto con los intentos del gobierno por mejorar el gerenciamiento presupuestario mientras que el de Ghana está comprometido por la legislación oficial del secreto. En Zambia y Nigeria se considera que los marcos legales son “débiles”. Las leyes presupuestarias de Zambia permiten el gasto casi ilimitado con aprobación *post facto* y con escasas exigencias de publicación de la información. En Nigeria, las leyes pueden ser contradictorias y ambiguas, confundiendo las responsabilidades en el manejo del presupuesto.

Figura 24.1: El proceso presupuestario en cinco países africanos



Las flechas indican la dirección en el desempeño

A pesar de que las recientes reformas han mejorado sustancialmente la disponibilidad pública de información en Sudáfrica, el estudio revela que sólo existen posibilidades “moderadas” de participación. En otros países, la transparencia y la participación son calificadas de “deficitarias” pese a las mejoras. El estudio recomienda que la sociedad civil de los cinco países debería tener un mayor acceso a la información y más oportunidades de participar en el proceso presupuestario.

Hay planes para actualizar y ampliar el estudio, con el agregado de cinco nuevos países: Botswana, Burkina Faso, Camerún, Namibia y Uganda. Además, se ha emprendido un proyecto de investigación similar (informado en el *Informe global de la corrupción*, páginas 274-77) en cinco países latinoamericanos –Argentina, Brasil, Chile, México y Perú– y cinco nuevos países se están agregando a este estudio: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador y Nicaragua.

De manera más general, el IBP ha estado trabajando con ONGs para desa-

rollar un conjunto de preguntas centrales a ser incorporadas en cualquier intento de investigación sobre transparencia presupuestaria. ONGs de tres docenas de países en África, Asia, Latinoamérica, Europa central y del Este, y Asia central esperan emprender investigaciones sobre transparencia presupuestaria hacia fines de 2004.

Para mayor información, véase www.internationalbudget.org.

Nota

- ¹ Joel Friedman es director senior del International Budget Project (IBP) en el Center on Budget and Policy Priorities, Estados Unidos. Contacto en el OBP: Joel Friedman (friedman@cbpp.org) o Pamela Gómez (gomez@cbpp.org). Para el estudio de África, contacto: Marritt Claasens (marritt@idasact.org.za).

25 Transparencia, salarios y la separación de poderes: un análisis experimental de las causas de la corrupción

*Omar Azfar y William Robert Nelson Jr*¹

Es difícil establecer las causas de la corrupción con los datos del mundo real, dados los problemas de inferencia². En el marco de un experimento, esos problemas pueden superarse controlando el contexto en el que la gente actúa. El uso de experimentos en el campo de la economía es un terreno en crecimiento. En el pasado, los economistas eran muy escépticos respecto de este enfoque, pero los economistas experimentales han mostrado que sus resultados funcionan en diferentes sociedades y cuando se eliminan los factores aleatorios. De hecho, se otorgó el Premio Nobel de Economía de 2002 a Daniel Kahneman y Vernon Smith por sus pioneras investigaciones experimentales.

El juego

El experimento incluye un juego con ocho participantes quienes, en diferentes momentos, ocupan el papel de votantes, del ejecutivo y del fiscal general. Los jugadores deben imitar a aquéllos en la vida real. Los participantes juegan por puntos: al final de cada sesión cada uno puede llevarse lo ganado en cada una de las doce rondas jugadas al azar. Las ganancias promedio por jugador fueron de U\$S 25 por dos horas de sesión. Se jugó en total 24 veces en seis rondas cada vez, generando 144 observaciones, con el diseño experimental cambiando entre los juegos. El grupo de jugadores fue cambiado 12 veces.

La idea básica del juego es la siguiente:

- Se elige un ejecutivo por voto popular de los jugadores.
- El fiscal general es nombrado por el ejecutivo o, si no, por medio de una elección separada y simultánea.
- El ejecutivo y el fiscal general reciben un salario en cada ronda del juego (el ejecutivo recibió U\$S 30 en las rondas de bajo salario y U\$S 60 en las de alto salario).
- El ejecutivo tira un dado de seis caras para ver cuántos naipes valubles recibe. Los naipes valubles representan fondos públicos y cada uno se cotiza en U\$S 30 si se distribuyen entre los votantes y U\$S 15 si permanecen corruptamente con el ejecutivo.
- Los naipes valubles se mezclan con el número apropiado de naipes en blanco hasta llegar a un total de 10, 14 o 22 naipes. Sólo el ejecutivo sabe cuántos de esos naipes son valubles.

- El ejecutivo distribuye seis naipes entre los votantes. Es él quien decide cuántos de los naipes valiables retiene corruptamente para él.
- Entonces el fiscal general puede intentar revelar la corrupción dando vuelta cuatro de los naipes retenidos por el ejecutivo. El ejecutivo se queda con todos los naipes que pueda esconder con éxito, mientras que nadie gana con los que quedaron expuestos. Para imitar el esfuerzo que implica ejercer la vigilancia, a mayor cantidad de naipes expuestos por el fiscal general, más debe pagar de su propio salario. Los esfuerzos del fiscal pueden ser recompensados por la reelección o por la elección para el ejecutivo.
- El ejecutivo (y en algunos juegos también el fiscal general) se presenta a la reelección y se juega una nueva ronda. El juego implica seis rondas sucesivas.

Hemos descompuesto la rendición de cuentas en un factor que influye el costo de ser atrapado, los salarios mientras se está en el cargo, y dos factores que determinan la probabilidad de ser atrapado, la transparencia y la separación de los poderes. Por lo tanto, se usaron tres variables para analizar los efectos de esos componentes de la rendición de cuentas sobre la corrupción:

- La mitad de los juegos fueron jugados con salarios bajos y la otra mitad con altos.
- Se varió el número total de naipes entregados al ejecutivo: cuanto mayor era ese número más difícil le resultó al fiscal general exponer la corrupción. Un tercio de los juegos se realizó con 10 naipes (alta transparencia), otro con 14 (transparencia media) y el último tercio con 22 (baja transparencia).
- En la mitad de los juegos el fiscal general fue electo (separación de poderes), en la otra fue nombrado por el ejecutivo (sin separación de poderes).

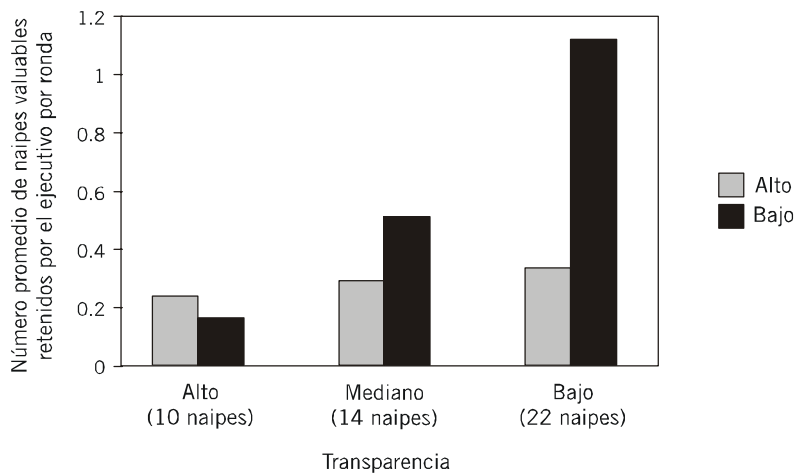
Resultados y análisis

Nuestros descubrimientos salientes, todos estadísticamente significativos, son:

1. Es improbable que los votantes reelijan a un ejecutivo que se ha mostrado corrupto.
2. Aumentar los salarios del ejecutivo reduce la corrupción (véase figura 25.1, ejecutivos con altos salarios tienden a retener menos naipes valiables).
3. Aumentar la transparencia reduce la corrupción (véase figura 25.1, cuanto menor el número de naipes, menos naipes valiables tiende a retener el ejecutivo).
4. Los fiscales generales elegidos directamente tienden a ser más vigilantes

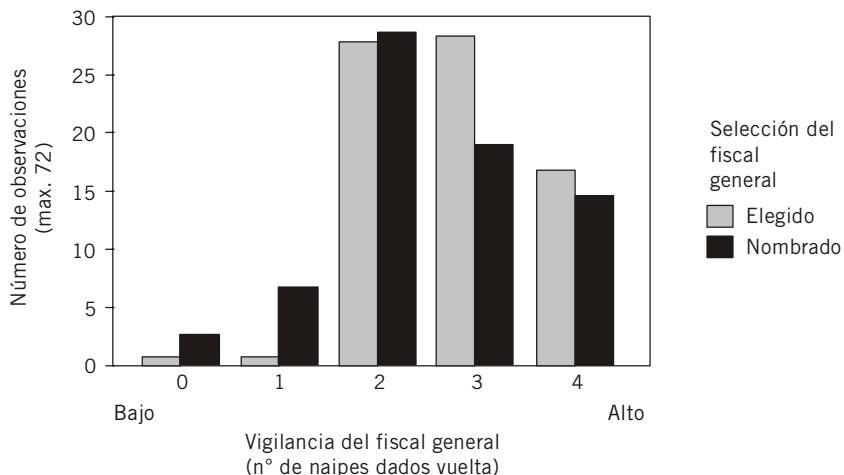
para exponer la corrupción que los nombrados (véase figura 25.2, los fiscales generales electos son más proclives a descubrir un mayor número de naipes).

Figura 25.1: Corrupción del ejecutivo ^a



a. El número promedio de naipes valubles por ronda fue de 3, 6, de los cuales el ejecutivo eligió retener un promedio de 0,46.

Figura 25.2: Vigilancia del fiscal general ^a



a. El número promedio de naipes que descubrió el fiscal general por ronda fue de 2,6.

Cada uno de estos resultados tiene importantes paralelos e implicancias en el mundo real. Hay un persistente debate acerca de la importancia de los salarios altos en la reducción de la corrupción. Ciertas anécdotas pueden sugerir un efecto. Por ejemplo, una devaluación en Camerún que bajó dramáticamente los salarios de los funcionarios gubernamentales fue seguida de un fuerte aumento en la corrupción. Nuestros descubrimientos (resultado 2) confirman esta evidencia anecdótica en un contexto experimental: salarios altos reducen la corrupción.

Muchos creen que incrementar la transparencia es el medio más efectivo para reducir la corrupción. Muchas de las exitosas políticas anticorrupción adoptadas en Hong Kong, Singapur, Filipinas y La Paz (Bolivia) pueden pensarse como un aumento de la probabilidad de exposición. Nuestros descubrimientos (resultado 3) brindan evidencia adicional de que la transparencia reduce la corrupción.

En la mayoría de los países, el fiscal general es designado por el ejecutivo y tiene escasos incentivos para investigar a este poder del gobierno. Es muy difícil evaluar el impacto en la corrupción de las elecciones directas del fiscal general usando datos reales, dada la ausencia de ejemplos. En Estados Unidos, de los 50 fiscales generales a nivel federal, 44 son elegidos directamente y 6 nombrados. Pero el número pequeño de nombrados y la pobre calidad de los datos de corrupción para Estados Unidos hacen difíciles los análisis convencionales. Sin embargo, es posible tratar este tema con datos experimentales. Nuestros descubrimientos (resultado 4) indican que los fiscales electos son más vigilantes que los nombrados.

Los datos experimentales adolecen de una falta de validez contextual. Las situaciones creadas en laboratorio imitan imperfectamente las situaciones del mundo real y los obstáculos suelen ser menores. Esperamos en el futuro desarrollar experimentos sobre corrupción en países en desarrollo donde la mayor presencia de este flagelo y nuestra capacidad de brindar remuneraciones semejantes a los salarios de varios días mejorarán la credibilidad de nuestros resultados. Invitamos a los potenciales colaboradores a contactarse con nosotros.

Para mayores detalles, véase el artículo completo, disponible en www.experimentaleconomics.com y www.iris.umd.edu.

Notas

- ¹ Omar Azfar es investigador asociado en el Center for Institutional Reform and the Informal Sector de la Universidad de Maryland, Estados Unidos. Contacto: omar@iris.econ.umd.edu. William Robert Nelson es profesor asistente en la Universidad de la Buffalo School of Management, Estados Unidos. Contacto: wnelson@buffalo.edu.
- ² Los problemas de inferencia incluyen definiciones superpuestas, causalidad revertida, colinealidad y omisión de desvío de variables.

26 Género y corrupción en el sector público

Ranjana Mukherjee y Omer Gokcekus¹

Si, como se cree habitualmente, las mujeres son menos corruptas que los hombres, aumentar la representación de las mujeres en la administración pública reducirá la corrupción de ese sector. Sin embargo es poco lo que se sabe acerca de las posibles conexiones entre corrupción y participación de las mujeres en el gobierno. Se han hecho previamente dos estudios para determinar si la corrupción está vinculada con la proporción de mujeres en el mercado laboral o en la representación parlamentaria de un país². Nuestro objetivo fueron las instituciones del sector público; este estudio analiza si la corrupción en esos organismos se vincula con el porcentaje de mujeres empleadas en ellos.

La investigación se basa en respuestas a encuestas de casi 4.000 funcionarios públicos de 90 organismos estatales en seis países: Argentina, Bolivia, Bulgaria, Guyana, Indonesia y Moldavia. Se le preguntó a los empleados de organismos públicos sobre su contexto institucional, incluyendo la extensión de la corrupción y la posibilidad de ser denunciada³. Usamos las respuestas a las encuestas para calcular los indicadores de corrupción para cada organismo público. Luego comparamos el nivel de corrupción del organismo con la cantidad de mujeres empleadas en él.

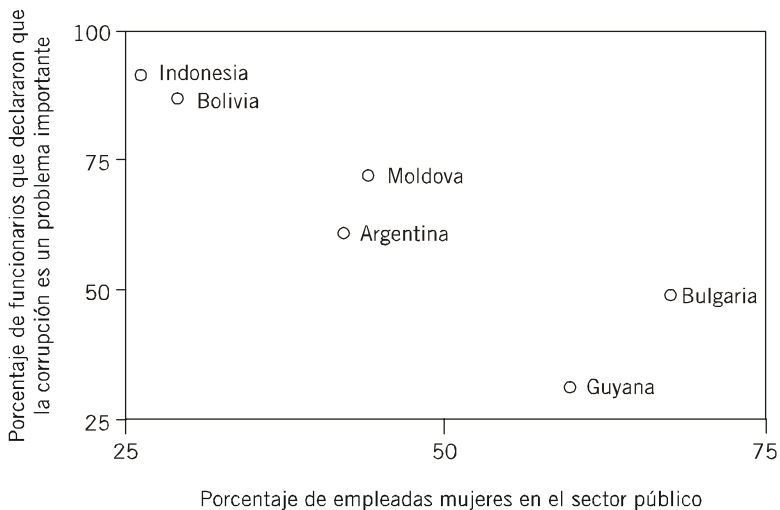
Reconociendo que los funcionarios consultados estaban transmitiendo percepciones acerca de un tema sensible, chequeamos la confiabilidad de las informadas percepciones de los funcionarios con el Índice de Percepción de la Corrupción 2001 de TI (IPC), que no está basado en autodiagnósticos. Como lo muestra el cuadro 26.1, descubrimos que las percepciones de los funcionarios eran coherentes con el IPC. También buscamos otras desviaciones, como la sub o sobreestimada corrupción de las mujeres: como lo indica el cuadro 26.1, descubrimos que la percepción del personal público femenino era muy similar a la del masculino.

Constatamos la existencia de una relación estadísticamente significativa entre género y corrupción en los organismos del sector público. El nivel de corrupción desciende inicialmente a medida que aumenta el porcentaje de personal femenino, pero sólo si las mujeres siguen estando en minoría. Tras un cierto umbral, aumentar la proporción de mujeres revierte la tendencia a que se reduzca la corrupción: la corrupción aumenta cuando las mujeres se convierten en mayoría en un organismo, como lo muestra la figura 26.1. En otras palabras, tener demasiado pocas o demasiadas mujeres se asocia con un incremento en la extensión de la corrupción. Más aún, el equilibrio entre hombres y mujeres parece disminuir la corrupción de una organización.

Cuadro 26.1: Percepciones de corrupción en organismos públicos

	Argentina	Bolivia	Bulgaria	Guyana	Indonesia	Moldavia	Promedio
Porcentaje de mujeres en las instituciones estudiadas	42	29	68	60	26	44	47
Percepciones de corrupción							
TI IPC	3,5	2,0	3,9	-	1,9	3,1	-
Porcentaje de <i>todos los funcionarios</i> que declararon que la corrupción es un problema importante	62	88	50	32	93	73	67
Porcentaje de <i>funcionarias mujeres</i> que declararon que la corrupción es un problema importante	61	87	53	34	93	76	62

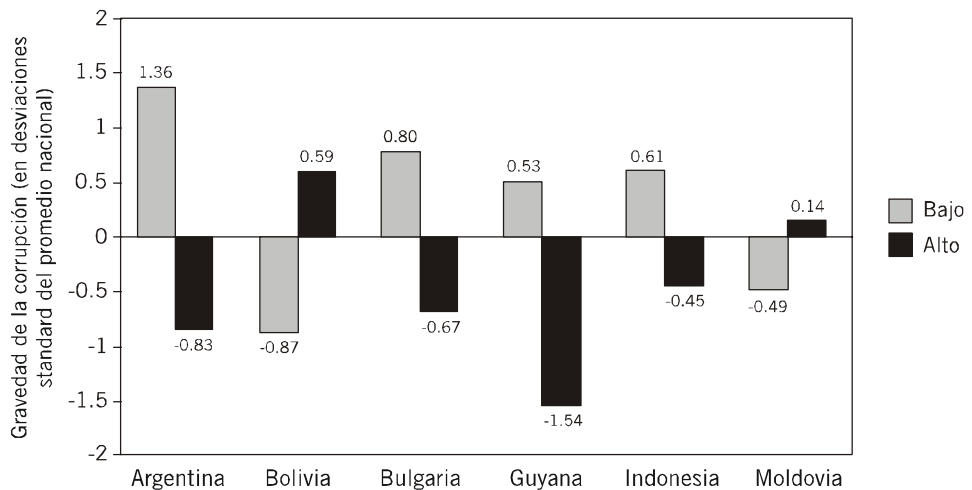
Figura 26. 1: Asociación de la extensión de la corrupción con el porcentaje de mujeres empleadas en el sector público (r = 0.9)



La figura 26.2 muestra que, en cuatro de los seis sectores públicos estudiados (Argentina, Bulgaria, Guayana e Indonesia), los organismos con cantidad de mujeres menor al promedio tenían niveles más altos de corrupción que aquellos donde el personal femenino estaba por encima del promedio. Se demostró cierto lo contrario en Bolivia y Moldavia. Sin embargo, cuando fueron encuestados los 90 organismos del sector público –de los seis países–, descubrimos que aquellos con menor representación femenina tenían más corrupción que aquellos donde la representación era mayor.

Estas comprobaciones sugieren que los países con menor proporción de mujeres en la fuerza de trabajo (Argentina, Guyana, Bolivia e Indonesia entre los seis países que hemos estudiado) se beneficiarían con un aumento de la proporción femenina en los organismos públicos. Pero en aquellos donde existe un amplio porcentaje de mujeres en empleos públicos (Bulgaria y Moldavia en nuestro estudio), reclutar más mujeres resultaría en un aumento de la corrupción en esos organismos.

Figura 26.2: Extensión de la corrupción en organismos públicos con un número mayor o menor al promedio de personal femenino



Una posible explicación a esta conclusión es que los niveles de corrupción tienen más que ver con la dinámica grupal que con el género. También reconocemos que la dirección de la causalidad puede en realidad ser la contraria de lo que suele suponerse: la corrupción puede ser efectivamente la causa de un desequilibrio de la representación de hombres y mujeres en el sector público.

Para mayor información sobre la encuesta, véase www1.worldbank.org/publicsector/PREMweek/genderorruption.doc.

Notas

- ¹ Ranja Mukherjee trabaja en la Red de Reducción de la Pobreza y Control Económico del Banco Mundial. Contacto: rmukherjee@worldbank.org. Omer Gokcekus se desempeña en la John C. Whitehead School of Diplomacy and International Relations, Seton Hall University, Estados Unidos. Contacto: gokcekom@shu.edu.
- ² D. Dollar, R. Fisman y R. Gatti "Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government" (¿Son realmente las mujeres el sexo "honesto"? Corrupción y Mujeres en el gobierno), *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 46, 2001; A. Swamy, S. Knack, Y. Lee y O. Azfar, "Gender and Corruption" (Género y corrupción), *Journal of Development Economics*, vol. 64, 2001.
- ³ Véase www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm.

27 Obtención ilegal de fondos y género en los gobiernos locales de India

V. Vijayalakshmi¹

Las disposiciones de la constitución india aseguran que un tercio de las posiciones electivas de los gobiernos locales y una proporción similar de cargos en el ejecutivo sean reservadas a las mujeres. En las instituciones de los gobiernos rurales locales, conocidas como instituciones Panchayati Raj o *panchayats*, casi el 40 por ciento de los representantes electos y el 33 por ciento de los directores o presidentes son mujeres a nivel de distritos, subdistritos y aldeas. A pesar de que las *panchayats* fueron ideadas para mejorar la calidad de la gestión por ser más accesibles y contablemente responsables ante los ciudadanos, existe en la práctica una amplia brecha entre las expectativas y su funcionamiento real. Estimaciones aproximadas de estudios sobre los representantes, funcionarios y contratistas del gobierno sugieren que entre el 55 y 65 por ciento de los fondos destinados al desarrollo se pierden en corrupción. ¿Están de algún modo vinculados estos altos niveles de corrupción y el equilibrio de género en las administraciones locales?

Este estudio buscó responder la pregunta a través de la consulta con representantes y funcionarios sobre sus actitudes hacia la corrupción y los niveles de ingresos ilegales buscados en los *panchayats*². Se realizó en Kerala y Karnataka, dos estados del sur de la India que muestran variaciones significativas en los indicadores de desarrollo social y de género y en el nivel de participación de la sociedad civil. Se usó información de dos distritos de cada estado: Kollam y Kozhikoe en Kerala y Madya y Udupi en Karnataka. Se encuestó a miembros de las *panchayats* de los dos distritos, de ocho *panchayats* de subdistritos y de 20 *panchayats* de aldea. Fueron consultados en total 434 representantes electos (218 en Kerala y 216 en Karnataka), 45 funcionarios, 20 contratistas y 350 ciudadanos de ambos estados.

Actitudes hacia la corrupción

Se le pidió a los representantes que respondieran a una serie de afirmaciones sobre la conducta ante la corrupción y la búsqueda ilegal de ingresos, indicando hasta dónde consideraban aceptable una acción particular. Las afirmaciones incluían: “otorgar contratos a familiares y amigos es aceptable”; “aceptar comisiones no es corrupción”, o “son aceptables sobornos y comisiones para pagar los gastos electorales”. Se graduaron las respuestas y se obtuvo un resultado de opiniones, con un resultado de 23 como mínimo

y 33 como máximo que indicaba la creencia de que la corrupción estaba justificada, mientras que el resultado menor a 11 indicaba que jamás puede justificársela.

El resultado promedio fue de 25,37 para los hombres y 25,49 para las mujeres, demostrando que no hay una relación significativa entre género y actitudes ante la corrupción. Más aún, se hizo un modelo de prueba para descartar varios factores que pudieran influir en las actitudes de los representantes hacia la búsqueda de ingresos; el género no resultó un factor importante. En compensación, los factores que afectaban las actitudes hacia la corrupción fueron la efectividad de las medidas a favor de la transparencia y la rendición de cuentas, el riesgo de ser descubierto y castigado y la dimensión de los gastos electorales.

Hubo una diferencia en la actitud de los representantes entre Kerala y Karnataka: las opiniones de Kerala estuvieron menos abiertamente a favor de la corrupción. Esta comprobación puede vincularse con los mayores niveles de participación ciudadana en Kerala lo que, aunque no reduzca la persistencia de la corrupción, puede desalentar a los representantes a mostrarse tolerantes con la corrupción.

Niveles percibidos de corrupción

Se le pidió a los representantes electos y a los funcionarios que respondieran a 12 preguntas acerca del nivel de corrupción en las *panchayats* y que los calificaran en una escala de “alto”, “medio” y “bajo”. Incluían preguntas sobre la frecuencia de la búsqueda ilegal de ingresos, la persistencia de la corrupción política, el grado de corrupción burocrática, el rol de los intermediarios, la extensión de las comisiones, y el nepotismo. Se construyó un resultado agregado que indica el nivel de corrupción percibido en las *panchayats*.

Tanto hombres como mujeres percibieron un alto nivel de corrupción. Mientras hubo una variación de los resultados entre Kerala y Karnataka, el género no fue un factor significativo. Tanto en Kerala como en Karnataka eran escasos los procesos por corrupción y prácticamente ninguno contra los que se embarcaban en la búsqueda ilegal de ingresos.

De particular interés para la perspectiva del género y la corrupción fueron los *panchayats* que tenían una mujer como presidente o representantes femeninas elegidas por primera vez. El nivel de corrupción percibido en los *panchayats* con una mujer presidente no fue significativamente diferente. Aunque casi el 96 por ciento de las mujeres habían sido elegidas por primera vez para los *panchayats*, que fueran nuevas e inexpertas en política no redujo la búsqueda ilegal de ingresos. Esta comprobación sugiere que las prácticas corruptas pueden aprenderse velozmente.

Conclusión

Los resultados indican que tener mujeres en posiciones electas no reduce el nivel de corrupción, incluso cuando fueron realizadas en *panchayats* con mujeres como presidentes o directoras. La evidencia sugiere que las mujeres también exhiben tendencias corruptas cuando actúan como funcionarios o representantes electas.

Notas

- ¹ V. Vijayalakshmi es coordinador de proyecto de Gestión Descentralizada, Representación y Participación Popular en el Instituto por el Cambio Económico y Social, India. Contacto: vijayalakshmi@vsnl.com..
- ² Para un análisis más detallado, véase V. Vijayalakshmi, "Rent Seeking and Gender in Local Governance" (Búsqueda de ingresos ilegales y género en la gestión local), trabajo presentado ante la Conferencia sobre Re/construyendo la Corrupción, Universidad de East Anglia, Gran Bretaña, abril 2003; y "Corruption and Local Governance: Evidency from Karnataka" (Corrupción y gestión local: Evidencias de Karnataka), trabajo presentado ante el seminario sobre Lok Ayukta y Gobernabilidad, en el ISEC, Bangalore, India, 28 de junio de 2003. Este estudio es parte de un programa de investigación sobre gestión descentralizada y sociedad civil, llevado a cabo en el Instituto por el cambio económico y social, Bangalore, India, y apoyado económicamente por la Fundación Ford.

28 Pobreza y corrupción en Perú

*Javier Herrera y François Roubaud*¹

Las encuestas a hogares son la mejor manera de conocer las opiniones de la población acerca de la corrupción. En el último cuarto de 2002, se introdujo un módulo sobre gestión, corrupción y participación ciudadana en la encuesta sobre las condiciones de vida de los hogares peruanos (ENAHO), que fue realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas Peruano, o INEI².

Son tres las características que distinguen a esta encuesta de los intentos previos para medir la corrupción en los hogares peruanos. Primero la amplitud y la variedad geográfica de la muestra son bastante superiores a las de otras encuestas sobre el tema: fueron encuestados casi 20.000 hogares en base a un diseño de encuesta de hogares representativos departamentalmente³. Segundo, al mezclarse el módulo sobre corrupción con otra información recogida por la ENAHO –como ingresos, gastos, programas sociales, capital humano y bienes físicos, actividad laboral y económica– se abren varias posibilidades para el análisis de la corrupción. Finalmente, el hecho de que el INEI condujera la encuesta asegura que los datos sean tratados como un bien público y que pueda lanzarse a lo largo de todo el país un verdadero proceso de institucionalización.

La sección de corrupción de la encuesta de la ENAHO difiere de otras en dos cuestiones agregadas. Primero, en lugar de limitarse a los jefes de familia, es representativa de toda la población de más de 18 años. Como resultado, podemos identificar quién es más vulnerable a la corrupción considerando en particular al género y a la juventud. Segundo, la encuesta provee un detallado cuadro de si la población ha tenido algún contacto con instituciones públicas en el último año. Basándose en esta información, los estimados de la incidencia y los costos de la corrupción pueden restringirse a los individuos que han hecho uso de instituciones públicas. Dado que los pobres tienen menos acceso a los servicios públicos, los estimados de la incidencia de la corrupción y de sus costos suelen estar incorrectamente estimados. El estudio también investiga si los habitantes informaron sobre casos de corrupción de los cuales fueron víctimas, o sus razones para no denunciarlos. La información sobre ingresos o gastos reunida para cada hogar fue usada para investigar si los más pobres están más o menos proclives a convertirse en víctimas de corrupción.

En respuesta a una pregunta abierta acerca del tema, los habitantes respondieron que el desempleo y la pobreza eran los principales problemas del país (74 por ciento y 61 por ciento, respectivamente). La corrupción fue el tercero, con el 32 por ciento, muy alejada de otras áreas problemáticas como la transparencia y credibilidad del gobierno, la calidad de la educación pública y el delito.

Como muestra el cuadro 28.1, el porcentaje de individuos que residen en hogares en los que al menos un miembro fue víctima de corrupción en 2002 fue del 5,2 por ciento. Si se excluye al 15 por ciento que no tuvo contactos con instituciones públicas, la incidencia de la corrupción llega al 6,1 por ciento. Los montos pagados por los pobladores a empleados públicos corruptos representaron un 0,4 por ciento de sus gastos totales. Estas cantidades no son nada despreciables, pues representan aproximadamente un tercio de las transferencias del gobierno a los hogares a través de los programas contra la pobreza.

Cuadro 28.1: Vínculo entre corrupción y pobreza en Perú ^a

	Incidencia de la corrupción (todas las personas)	Incidencia de la corrupción (personas en contacto con el gobierno)	Costo promedio de la corrupción (nuevos soles per cápita por año)	Presión de la corrupción (corrupción como % de los gastos en alimentos)
No pobres	6,8%	7,9%	69	1,3%
Pobres	3,9% ^b	4,6% ^b	15 ^b	0,7%
Total	5,2%	6,1%	48	1,1%

a. El cuadro refleja el número de individuos que viven en un hogar donde al menos un miembro ha sido víctima de corrupción.

b. La diferencia entre pobres y no pobres es significativa en el 1 por ciento.

Fuente: estimado por los autores en base a la ENAHO 2002, IV cuarto, INEI, 18.598 hogares.

Como muestra el cuadro, la corrupción parece afectar menos a los pobres que a quienes no lo son, contrariamente a las expectativas habituales. Más generalmente, la incidencia de la corrupción aumenta de acuerdo con el nivel de vida. Sin embargo, dos factores matizan esta comprobación. Primero, la corrupción es una causa esencial del acceso diferencial a los servicios públicos, así como desalienta a las personas menos preparadas a proteger sus derechos: los pobres. Segundo, a pesar de que el costo absoluto promedio de la corrupción y su peso presupuestario relativo (como porcentaje del gasto en alimentos) parece ser mayor para los hogares no pobres, los hogares pobres no resuelven sus necesidades de alimentos, salud, educación y otras cuestiones básicas en parte por el costo directo de la corrupción. Para los pobres, la utilidad marginal de un nuevo sol (US\$ 0,30) pagado o expropiado como soborno es por lo tanto mayor que para los no pobres.

Se comprobó que precisamente las instituciones encargadas de combatir la corrupción, claramente la justicia y la policía, eran aquellas que registraron la mayor cantidad de casos de corrupción (sumando respectivamente el 31 y el

15 por ciento de los casos). Se descubrió que las altas proporciones de casos de corrupción en la justicia y la policía afectaban a los pobres. No es sorprendente que la justicia y la policía estén entre las cinco instituciones frente a las cuales los peruanos se mostraron más críticos en la encuesta: respectivamente el 65 y el 58 por ciento tenía escasa o ninguna confianza en ellas⁴. Estas comprobaciones pueden ayudar a explicar por qué nueve de cada diez víctimas de corrupción no denuncia los actos de los que fueron presa, especialmente por temor a las represalias. Por esta razón, la insuficiente respuesta gubernamental a la corrupción castiga más a los pobres que a los que no lo son.

No resulta sorprendente que la encuesta revelara que más de un tercio de la población considera que la corrupción empeoró entre 2001 y 2002, a pesar de los mecanismos puestos en práctica para combatirla, en oposición a un escaso 15 por ciento que piensa lo contrario. Es significativo que los pobres se mostraran menos optimistas que los que no lo son respecto de la lucha contra la corrupción.

Notas

- ¹ Javier Herrera trabaja en el Instituto Nacional de Estadísticas de Perú. Contacto: jherrera@inei.gob.pe. François Roubaud es economista en el DIAL y director de la unidad de investigación CIPRE en el Institut de recherche pour le développement, Francia. Contacto: roubaud@dial.prd.fr.
- ² El módulo fue adaptado de las encuestas 1-2-3 realizadas por DIAL, un centro público europeo de investigaciones con sede en París y dedicado a la investigación económica aplicada en países en desarrollo; véase www.dial.prd.fr.
- ³ Sólo alrededor de 1.000 hogares fueron encuestados para el Latinobarómetro; la encuesta Apoyo se centró en 5.122 hogares.
- ⁴ Las otras tres instituciones son los partidos políticos, el parlamento y los sindicatos.

29 Corrupción del día a día en África francófona

Mireille Razafindrakoto y François Roubaud¹

A partir de la experiencia previa en Madagascar, se realizaron en 2001 y 2002 encuestas representativas de hogares que incorporaron un módulo sobre gestión y democracia en siete capitales de la Unión Económica y Monetaria del África occidental². Una octava encuesta fue llevada a cabo durante 2003 en Antananarivo, capital de Madagascar. En total fueron consultados alrededor de 35.000 adultos de 18 años o más. El análisis más abajo corresponde a siete, dado que aún no están disponibles los datos de Burkina Faso.

Una gran ventaja de la metodología de encuesta a hogares es que combina las preguntas subjetivas de la encuesta de opinión –en temas tales como el funcionamiento de la democracia y la eficiencia del gobierno– con los datos objetivos de los consultados. Algunos de los datos objetivos reflejan comportamientos y prácticas sociales, incluyendo la proporción de encuestados que tiene acceso a los servicios públicos; quiénes son miembros de un partido o una asociación política o quién ha sido víctima de corrupción o de violencia durante el año anterior. Otros datos objetivos incluyen información socioeconómica, como género, edad, educación, migración, empleo, ingresos y consumos.

Por sus características, las encuestas de hogares generan información sobre corrupción a pequeña escala más que sobre la grande. Las encuestas brindan tanto datos subjetivos sobre la percepción de la corrupción como información objetiva acerca de experiencias individuales de corrupción durante el año anterior. Las encuestas también pidieron a los consultados que identificaran a las instituciones en las que tuvieron lugar las prácticas corruptas, los tipos de transacción involucrados y las sumas de dinero.

Los resultados de las encuestas indican que, a pesar de la diversidad de los países estudiados, sus tasas de corrupción son notablemente similares (véase cuadro 29.1). En promedio, aproximadamente uno de cada 10 adultos fue víctima de corrupción durante el año anterior. Sin embargo, el nivel de corrupción menuda en Abidján se destaca como significativamente más alto con más del 16 por ciento de los adultos que han sido víctima de corrupción allí³.

En las siete ciudades encuestadas, entre el 20 y el 40 por ciento de los ciudadanos no tuvo contacto con empleados públicos. Las razones de esta exclusión son complejas, e incluyen la falta de recursos de la administración, la pobreza de los hogares, y la falta de tiempo y de conocimientos. La percepción de la ineficiencia y la corrupción también puede generar desaliento. Cuando se dejan de lado los grupos que no tuvieron contacto con los servicios públicos, las tasas de corrupción aumentan significativamente (véase la tercera fila del cuadro). En Abidján, casi uno de cada cuatro de esos adultos fue víctima de corrupción en 2002, una proporción que nunca baja del once

por ciento en las restantes siete ciudades. Teniendo en cuenta las diferencias estadísticas, pueden distinguirse tres grupos de países: Costa de Marfil muestra la tasa más alta de corrupción; los niveles medios caracterizan a Benin, Malí y Togo; y las tasas más bajas son las de Madagascar, Níger y Senegal.

Cuadro 29.1: Incidencia y determinantes de la corrupción menuda en el África francófona

	Níger	Madagascar	Benin	Togo	Mali	Senegal	Costa de Marfil
Incidencia de la corrupción (% de la población adulta total)	8,1	8,4	8,7	9,1	10,3	10,9	16,5
Sin contacto con la administración (%)	33,0	23,5	43,1	41,1	37,3	19,0	28,7
Incidencia de la corrupción (% de aquellos en contacto con la administración)	12,1	11,0	15,3	15,5	16,4	13,4	23,1
Tamaño de la muestra	6.330	3.020	6.330	1.900	4.530	6.590	4.760

El resto de la información recogida en las encuestas de hogares hace posible analizar los factores que pueden explicar la incidencia de la corrupción. A primera vista, el género y el nivel educativo parecen particularmente importantes para determinar el riesgo individual de ser víctima de corrupción, siendo las mujeres y las personas con menor nivel de educación los menos afectados en todos los países. Sin embargo, esos grupos también tienen menos contacto con los servicios públicos. Cuando controlamos si las personas tienen o no contacto con los servicios públicos, un alto nivel de educación o el género (masculino) dejan de ser factores de riesgo.

Considerando en conjunto a las siete capitales, hubo varias comprobaciones sólidas respecto del perfil grupal de aquellos que son con más frecuencia víctimas de corrupción. Los grupos más adinerados y los jefes de familia son objetivos habituales de los funcionarios corruptos, sin dudas debido a su solvencia. A iguales factores, la juventud incrementa la vulnerabilidad. En Abidján los extranjeros corren más riesgos que los demás. Contrariamente a las nociones preconcebidas de que el origen étnico y la religión son los motivos fundamentales de las prácticas discriminatorias, casi todos los resultados de las encuestas muestran que esas variables no afectan la tasa de corrupción⁴.

Finalmente, los empleados públicos parecen tener menos probabilidades de ser víctimas de corrupción en cinco de las siete capitales. Esta observación puede apoyar la teoría de que la solidaridad funciona entre los empleados públicos, pero otras dos razones pueden explicar el dato. Los funcionarios

pueden ser víctimas de corrupción con menos frecuencia que los demás dado su conocimiento del funcionamiento del gobierno, o por relaciones profesionales. Alternativamente, pueden estar menos inclinados que los demás a informar sobre corrupción, dado que la frontera entre víctima y corruptor suele ser poco clara.

Notas

- ¹ Mireille Razafindrakoto es economista en el DIAL (Développement et insertion internationale), Francia. Contacto: razafindrakoto@dial.prd.fr. François Roubaud es también economista en el DIAL y director de la unidad de investigación CIPRE en el Institut de recherche pour le développement, Francia. Contacto: roubaud@dial.prd.fr.
- ² Las encuestas se realizaron en Abidján, Bamako, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey y Ouagadougou.
- ³ Se consideró la mayor extensión de la corrupción en Abidján como significativa al nivel del 1 por ciento.
- ⁴ Unos pocos casos excepcionales incluyeron a la Jola en Dakar, que son diferentes por motivos que requieren ser analizados con mayor detalle.