

13 Corrupción en las regiones de Rusia

Elena Chirkova y Donald Bowser¹

Los investigadores están prestando una creciente atención a las variaciones en los niveles percibidos de corrupción dentro de los países. Las variaciones marcadas caracterizan las comparaciones entre países. Para analizar si estas variaciones definen también a amplios estados federales –y para desmentir el mito de Rusia como un conjunto monolítico– TI Rusia realizó una encuesta de opinión pública a la que tituló Índice de Corrupción para las Regiones Rusas².

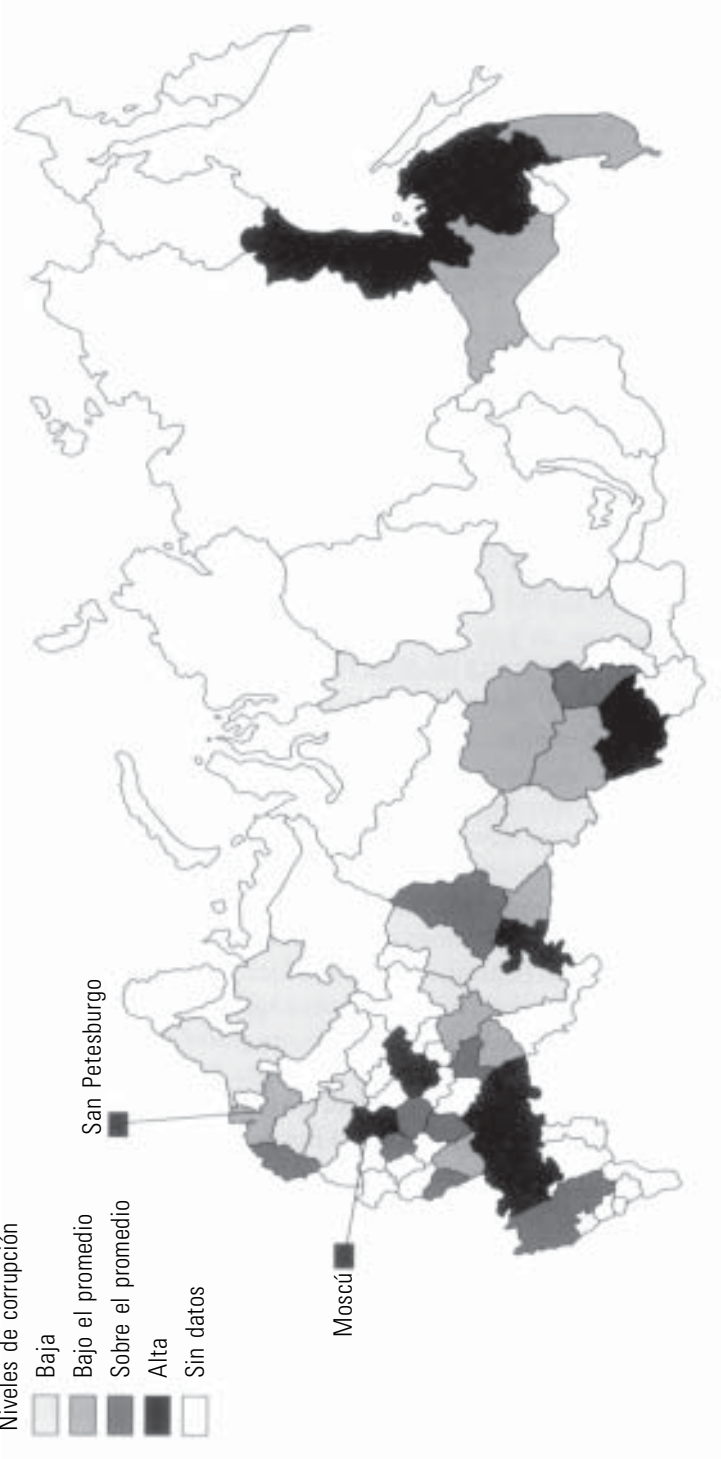
Financiada por el Open Society Institute (Fundación Soros), la encuesta fue diseñada para generar un cuadro multidimensional de la corrupción en Rusia. Buscó establecer las cantidades relativas de sobornos, las características de las prácticas corruptas y el grado de confianza pública en las instituciones, en la Federación Rusa como un todo y a través de sus regiones. Entre julio y agosto de 2002, fueron consultadas 5.666 personas y 1.838 empresarios (representando a las pequeñas y medianas empresas) en 40 de las 89 regiones de Rusia. La encuesta incluía dos cuestionarios, dirigidos a ciudadanos rasos y empresarios. Las preguntas se relacionaban con las percepciones y las experiencias personales de corrupción. Los resultados se agregaron para poder desarrollar índices de corrupción compuestos.

La encuesta se ocupó de distintas formas de corrupción, incluyendo la del sector privado y la de la corrupción menuda entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. Dentro del área de la corrupción del sector privado, la encuesta estableció tanto la corrupción administrativa (incluyendo la corrupción entre empresarios y autoridades) y la captura del Estado (incluyendo la influencia de los empresarios en la toma de decisiones políticas). Las preguntas sobre la confianza establecieron el grado de confianza pública en los diferentes niveles de gobierno (federal, regional y local) y en las diferentes instituciones (ejecutivo, justicia, legislatura y organismos de aplicación de la ley).

El principal resultado del proyecto fue un “mapa de la corrupción” que refleja los distintos niveles percibidos de corrupción a lo largo de las regiones de Rusia (véase figura 13.1). A partir de la realización del mapa, usando los datos de la encuesta, se hicieron evidentes varias tendencias principales.

Las constataciones sugieren que la parte sur de Rusia es vista como más corrupta que la del norte. La corrupción es percibida como un serio problema en las regiones agrícolas pro comunistas conocidas como el cinturón del sur, que se extiende desde *oblast* Rostov hasta la región del Volga³. Por el contrario, las regiones norteñas como las *oblast* de Arkhangelsk, Karelia y Yaroslavl tienden a ser consideradas como menos corruptas. Esta diferencia puede estar reflejando las distinciones culturales y de desarrollo entre las regiones más

Figura 13.1: Niveles percibidos de corrupción a través de las regiones de Rusia



modernas y europeizadas del norte de Rusia y las más tradicionales del sur; las familias más fuertes y las estructuras en clanes que florecen en el Cáucaso pueden facilitar la corrupción.

Los resultados apuntan también a otras distinciones geográficas. Los consultados perciben que la parte oriental de Rusia –como los *krai* de Khabarovsk y Primorski– es más corrupta que el occidente. Sin embargo, el área occidental conocida como la región capital –San Petersburgo, la ciudad de Moscú y el *oblast* de Moscú– fue considerada entre las más corruptas. Tercero, contrariamente a las expectativas habituales, los grados de corrupción en áreas ricas en recursos naturales –como el *oblast* de Tyumen y Bashkortostan– eran considerados por debajo del promedio.

Para poder monitorear los cambios en la amplitud y la estructura de la corrupción, se han planeado encuestas anuales similares. Se espera que en el futuro la encuesta abarcará las 89 regiones de Rusia.

Notas

- ¹ Elena Chikova es coordinadora del programa de investigación en corrupción de TI Rusia. Donald Bowser es coordinador del programa de desarrollo de TI Rusia y director de IMPACT, una consultora privada.
- ² El proyecto puede ser bajado de www.transparency.org.ru/proj_index.asp.
- ³ *Oblast* y *krai* son los distritos administrativos de la Federación Rusa.

14 Midiendo la transparencia del financiamiento de los partidos políticos en Bulgaria

*TI Bulgaria*¹

Durante 2002-03, Transparency International Bulgaria desarrolló un proyecto para promover la integridad del financiamiento de los partidos políticos, con apoyo de la Westminster Foundation for Democracy. El proyecto incluía el desarrollo de líneas de acción para alcanzar una mayor transparencia así como la sugerencia de mecanismos para el monitoreo por parte de la sociedad civil. Como parte del proyecto, se hizo una evaluación experta independiente del nivel de transparencia y rendición de cuentas del financiamiento de los partidos, que involucró el diseño de un nuevo índice de transparencia en el financiamiento de los partidos, con dos componentes:

- El componente *cualitativo* fue una encuesta sobre opiniones personales entre cuatro grupos: líderes locales y nacionales de partidos políticos, representantes del sector empresario, activistas de ONGs y periodistas. La encuesta se realizó entre octubre y diciembre de 2002 en las ciudades de Sofía, Burgas, Varna, Veliko Turnovo y Kurdzhali. En total se entrevistó a alrededor de 180 personas, a las que se les hicieron una serie de preguntas, entre ellas si el financiamiento de los partidos políticos era suficientemente transparente, si las medidas de control eran efectivas, si existían suficientes mecanismos legales para limitar la financiación ilegal y si la legislación precisaba enmiendas.
- El componente *cuantitativo* fue un estudio empírico basado en los informes habitualmente presentados por los partidos ante la Oficina Nacional de Auditoría (NAO). Cada año se exige a los partidos que presenten sus informes anuales a la NAO. Dentro del mes de cualquier elección, se les exige que presenten sus informes de ingresos y gastos de campaña. Dentro de los seis meses de recibidos los informes anuales de los partidos, la NAO debe anunciar públicamente si están en concordancia con los requerimientos de la legislación. (Si se descubre que un partido no ha cumplido, se le quita su subsidio estatal anual para el año en curso.)

Los resultados de la encuesta mostraron un acuerdo sobre diferentes temas entre los cuatro grupos. Muchos consultados percibían que los mecanismos que limitan la financiación ilegal no se aplican efectivamente, notaban un persistente problema que afectaba el control financiero de los partidos políticos y la implementación de sanciones. Una gran mayoría de esos encuestados creía que la población no poseía suficiente información acerca de los princi-

pios de financiamiento y control de los partidos políticos (véase cuadro 14.1). Entre todos los grupos, la opinión dominante era que la ley nacional de financiamiento de los partidos necesitaba enmiendas; el 64 por ciento pensaba eso y sólo el 9 por ciento estaba en desacuerdo.

Cuadro 14.1 ¿Está de acuerdo en que el financiamiento de los partidos políticos en Bulgaria es suficientemente transparente?

| | Partidos políticos | Sector empresarial | ONGs | Periodistas | Promedio |
|------------------------------------|--------------------|--------------------|------|-------------|----------|
| Definitivamente sí (%) | 3,0 | 0 | 0 | 0 | 0,7 |
| Sí, pero hay mucho por mejorar (%) | 21,2 | 9,1 | 5,6 | 11,1 | 11,6 |
| No sabe (%) | 15,2 | 3,0 | 11,1 | 2,8 | 8,0 |
| No lo suficiente (%) | 24,2 | 27,3 | 25,0 | 30,6 | 26,8 |
| Definitivamente no (%) | 36,4 | 60,6 | 58,3 | 55,5 | 52,9 |

En base a los componentes cualitativo y cuantitativo de la evaluación se desarrolló un nuevo índice: el Índice de Transparencia del Financiamiento de los Partidos Políticos. El componente cualitativo se basó en los resultados de la encuesta y representa la percepción de los niveles de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos. De 0 (altamente corrupto) a 10 (altamente honesto), los propios partidos se dan el puesto más alto (2,25) y los representantes empresarios otorgan el más bajo (0,71). Los representantes de las ONGs dieron 1,30 y los periodistas 1,76. El promedio de las percepciones combinadas fue de 1,52. El componente cuantitativo se basó en el análisis de la NAO sobre los informes financieros de los partidos y fue calculado en proporción a los partidos que habían entregado sus informes en tiempo. El resultado fue 3,36². Dando igual importancia a los componentes cualitativo y cuantitativo, este primer uso del índice indicó un bajo nivel de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos en Bulgaria: un resultado agregado de apenas 2,44 sobre 10.

Una de las posibilidades que brinda la encuesta es que puede ser usada regularmente para medir la dinámica de la transparencia del financiamiento de los partidos y de las campañas. Todos los grupos encuestados acordaron en que el índice debería ser testeado durante las elecciones. Las elecciones locales en Bulgaria están fijadas para octubre de 2003, y en la víspera de los comicios TI Bulgaria está planeando comprobar la transparencia en el financiamiento de campaña tanto de los partidos como de los candidatos independientes.

La encuesta puede aplicarse en cualquier país con mínimas disposiciones legales e instrucciones para que se informen contribuciones y gastos, a pesar de que podría precisarse una adaptación de la metodología a las regulaciones

particulares de un país dado. Sería particularmente interesante usar el índice para comparar la transparencia en el financiamiento de las campañas con la de los partidos entre elecciones.

Notas

- ¹ Para mayor información, contactar a Katia Hristova-Valtcheva, directora de programa en TI Bulgaria: katia@transparency-bg.org.
- ² Según la NAO, sólo 90 de los 268 partidos (33, 6 por ciento) han entregado los informes de sus ingresos y gastos al 15 de marzo de 2002.

15 Estableciendo estándares a la corrupción en Asia del Sur: Percepciones de una encuesta de la población

*Gopakumar K. Thampi*¹

Asia del Sur cuenta con entre el 30 y 40 por ciento de los pobres del mundo y más del 40 por ciento de sus 1,4 mil millones de habitantes vive en la pobreza. La corrupción en los servicios públicos es flagrante en toda la región y afecta directamente la vida cotidiana. A lo largo de Asia del Sur, el Estado detenta el monopolio de la provisión de servicios públicos críticos como el agua potable, la salud, educación y energía. Dado el omnipresente rol del Estado, no existen reales opciones de “salida” para que la mayoría de la población pueda elegir cambiar de proveedor.

En semejante contexto, los mecanismos de “voz”, como las encuestas de respuestas ciudadanas, son particularmente importantes. Las encuestas revelan una interesante cantidad de información útil para los proveedores de servicios y a su vez incita a otros interesados a exigir mayor responsabilidad del Estado.

Transparency International (TI), que tiene una fuerte presencia en Asia del Sur a través de sus capítulos nacionales, diseñó un proyecto en 2001 para establecer los niveles y formas de corrupción en cinco grandes países de la región. Lo que hizo única a la iniciativa fue que se usó un cuestionario común para conocer las percepciones y experiencias a lo largo de la región, haciendo posible comparar las tendencias que aparecían. El foco de la encuesta estuvo puesto en un conjunto de servicios públicos de particular importancia para los pobres: cuidado de la salud, educación, energía, administración de la tierra, impuestos, policía y justicia.

Las encuestas se realizaron en Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka entre noviembre de 2001 y mayo de 2002 y se centraron en hogares urbanos y rurales de cada país, pasando de 2.278 encuestados en Sri Lanka a 5.157 en la India. Tres mil hogares fueron consultados en Pakistán, 3.030 en Bangladesh y 3.060 en Nepal.

Los resultados de la encuesta revelan la presencia de corrupción menuda en la vida cotidiana de los ciudadanos de Asia del Sur. El acceso a los servicios públicos fue considerado una cuestión importante para una enorme proporción de la población de los cinco países, especialmente en Bangladesh, Pakistán y Sri Lanka. Las respuestas dan a entender que los pobres de esos países enfrentan un alto riesgo de exclusión del acceso a los servicios públicos debido a grandes barreras artificiales, económicas o de otra clase.

Se descubrió que la corrupción menuda era endémica en todos los sectores públicos claves de los cinco países, con ciudadanos que informaban

niveles de corrupción desde moderados a altos en su habitual interacción con los empleados públicos. La falta de rendición de cuentas y el monopolio del poder fueron citados como los factores principales que contribuyen a la corrupción en los servicios públicos. La extorsión era la forma más habitual de corrupción, con los funcionarios de nivel medio y bajo identificados como los facilitadores claves de la corrupción en todos los sectores estudiados.

La encuesta reveló que los sobornos eran una pesada carga económica para las familias de Asia del Sur, a causa tanto de la alta frecuencia de las demandas como de las altas sumas pagadas. Más de la mitad de los usuarios de los hospitales públicos de Bangladesh, por ejemplo, informaron haber tenido que pagar un soborno para acceder al servicio, por sumas que promediaban los 1.847 takas (U\$S 33). En Pakistán, el 92 por ciento de los jefes de familia informaron haber pagado sobornos por educación pública: el monto promedio pagado fue de 4.811 rupias (U\$S 86). Estas sumas son importantes dado que el ingreso *per capita* en Bangladesh y Pakistán es de U\$S 360 y U\$S 410 anuales, respectivamente.

Al ser preguntados por las percepciones sobre sectores específicos, los encuestados identificaron a la policía como la institución más corrupta en cuatro de los cinco países. En Nepal, se considera a la policía en tercer lugar de corrupción, tras la administración de tierras y la aduana. Consultados sobre sus experiencias, los usuarios de servicios en todos los países (véase cuadro 15.1) indicaron que la policía y los jueces eran los dos sectores más corruptos, seguidos por los tribunales, la administración de tierras y el departamento de impuestos.

Cuadro 15.1: Porcentaje de encuestados que informan sobornos en su interacción con diferentes servicios públicos

| | Educación | Salud | Energía | Admin. de tierras | Impuestos | Policía | Justicia |
|------------|-----------|-------|---------|-------------------|-----------|---------|----------|
| Bangladesh | 40 | 58 | 32 | 73 | 19 | 84 | 75 |
| India | 34 | 15 | 30 | 47 | 15 | 100 | 100 |
| Nepal | 25 | 18 | 12 | 17 | 25 | 48 | 42 |
| Pakistán | 92 | 96 | 96 | 100 | 99 | 100 | 96 |
| Sri Lanka | 61 | 92 | | 98 | 100 | 100 | |

La encuesta reveló el carácter perverso de la corrupción en servicios públicos críticos a lo largo de Asia del Sur, donde una enorme porción de la población vive sujeta a extorsión. El estudio da motivos a la exigencia de otorgar más poder a los organismos regulatorios, como la oficina del ombudsman y vigilar las actividades de las oficinas públicas, que son los únicos proveedores de muchas necesidades básicas en toda la región.

Para mayor información sobre la encuesta, incluyendo el informe completo, véase www.transparency.org/press/releases_archive/2002/2002.12.17.south_asia_survey.html.

Nota

- ¹ Gopakumar K. Thampi es jefe de programas de la Public Affairs Foundation India, y ex director ejecutivo de Asia en Transparency International. Contacto: gopa66@yahoo.com.

16 La Gobernabilidad Importa III: nuevos indicadores para 1996-2002 y desafíos metodológicos

Daniel Kaufmann y Aart Kraay¹

En nuestro último intento por medir la calidad de la gobernabilidad en todo el mundo, creamos indicadores de gobernabilidad para 199 países y territorios para cuatro períodos: 1996, 1998, 2000 y 2002. Esos indicadores están basados en varios cientos de variables que miden percepciones de gobernabilidad, tomadas de 25 fuentes de datos preparadas por 18 organizaciones. Creamos seis indicadores agregados con las variables: voz y rendición de cuentas, inestabilidad política y violencia, efectividad en la gestión pública, peso regulatorio, vigencia de la ley y control de la corrupción.

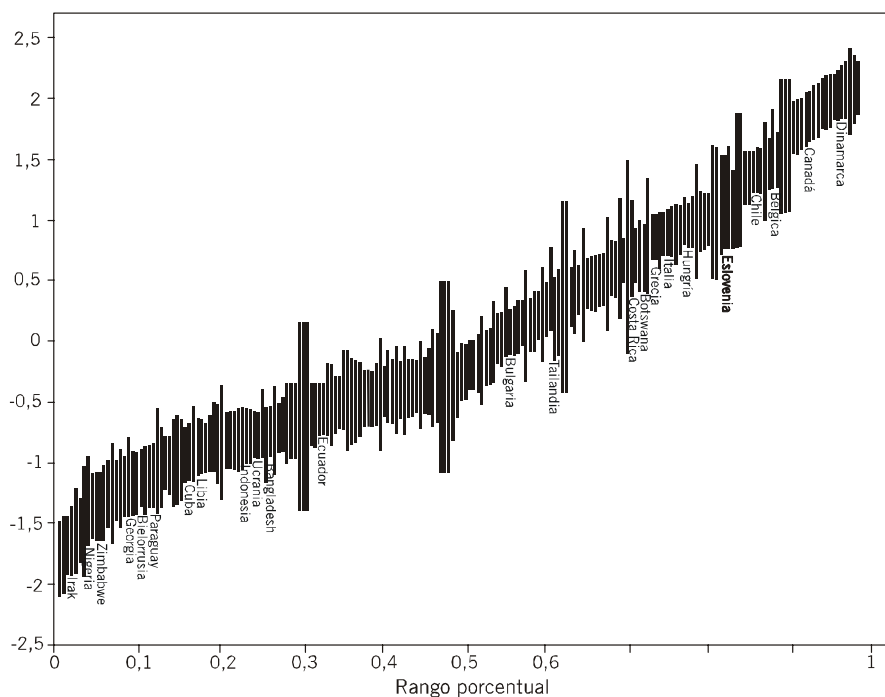
Un rasgo atractivo del método de agregación es que brinda medidas de la precisión de los indicadores.

Aunque el agregado de datos ha mejorado la precisión respecto de los años anteriores, los márgenes de error siguen siendo amplios, como se ilustra en la figura 16.1 para nuestro indicador de vigencia de la ley para 2002. Por cada país, mostramos una barra vertical que resume la variación de valores estadísticos probables, cuyo punto medio representa nuestro mejor estimado. Esas variaciones son amplias en relación a las unidades en las que se mide la gestión.

Los importantes márgenes de error implican que las comparaciones entre países deben realizarse con precaución. Es particularmente el caso cuando los cambios a lo largo del tiempo son grandes (por ejemplo, el reciente deterioro de la vigencia de la ley en Zimbabwe, o la creciente inestabilidad política en la Argentina). Habitualmente encontramos que hay un amplio consenso sobre la dirección del cambio.

Los márgenes de error reflejan que las fuentes individuales suelen brindar una señal con ruido acerca del no observado «verdadero» nivel de gestión. Es importante que los indicadores agregados combinen las fuentes imperfectas tan eficientemente como sea posible, y que representen adecuadamente la extensión del error de medición remanente. Como analizamos en nuestro último trabajo 2, apelamos a una metodología que evalúa óptimamente cada fuente individual de acuerdo a su precisión y confiabilidad, lo que resulta en una sustancial reducción en los márgenes totales de error en comparación con los resultados promedio no evaluados. Mostramos también que la metodología usada para determinar márgenes de error es algo importante –por ejemplo, afirmamos que el elástico procedimiento utilizado por TI para construir márgenes de error para el Índice de Percepción de la Corrupción puede afectar su precisión, especialmente respecto de países con relativamente escasas fuentes de datos.

Figura 16.1: Estimados de vigencia de la ley 2002^a



a. La figura muestra estimados de vigencia de la ley en 2002 para todos los países (en el eje vertical) con el percentil de cada país en el eje horizontal. Las barras verticales muestran el probable orden estadístico de valores de cada país, correspondiendo el punto medio a cada mejor estimado único. Los países seleccionados están marcados. El ranking de países a lo largo del eje horizontal está sujeto a importantes márgenes de error y no refleja de ninguna manera la opinión oficial del Banco Mundial, de sus directores ejecutivos o de los países a los que representan.

Además de describir nuestra metodología, nuestro último trabajo se ocupa de una serie de frecuentes críticas a los indicadores subjetivos de gestión:

1. ¿Son útiles los datos subjetivos para medir la gobernabilidad o deben dejárselos de lado por ser “sólo opiniones”?

Para muchas dimensiones de la gobernabilidad, los datos subjetivos son los únicos que son incluso potencialmente informativos, especialmente para la corrupción, que es casi imposible de medir directamente dado su carácter ilegal y clandestino. Sin embargo, recientes investigaciones han intentado documentar “objetivamente” la corrupción, por ejemplo comparando diferencias de precios pagados por objetos similares en compras públicas³. Sin embargo, dados los inmensos problemas de datos vinculados con un cálculo

como éste, es poco probable que las mediciones entre países basadas en esta idea resulten una alternativa viable en el futuro cercano.

En compensación, actualmente contamos con una enorme cantidad de datos sobre corrupción de diversas fuentes basados en percepciones, entre las cuales hay un amplio acuerdo respecto de las diferencias entre los países. Más aún, los datos subjetivos funcionan como una “señal” y las percepciones importan en términos del comportamiento de los agentes económicos. Finalmente, ha habido importantes mejoras en la confección de cuestionarios, de manera que las así llamadas variables subjetivas se basan cada vez más en preguntas “experienciales”, que suelen cuantificarse en un sentido cardinal (por ejemplo, midiendo el porcentaje de ganancias pagado en sobornos).

2. Dado que el margen de error es amplio, ¿no deberíamos basarnos en indicadores “objetivos” que no tienen estos problemas de medición?

Las mediciones objetivas de gobernabilidad también tienen falencias y por lo tanto pueden estar asociadas con márgenes de error. Considérese, por ejemplo, el uso del porcentaje de ingresos por impuestos al comercio para demostrar la ineficacia del gobierno en ampliar su base impositiva. Esta medida resultará un indicador “ruidoso” de la efectividad general del gobierno por dos razones: los propios ingresos impositivos pueden contener una variedad de errores, y la extensión de la base impositiva es sólo una de las dimensiones de la efectividad de un gobierno. Nuestros cálculos sugieren que los errores de medición de varias fuentes objetivas son al menos tan importantes como los que se encuentran en los indicadores subjetivos de gobernabilidad.

3. ¿Las percepciones de los think tanks y de las agencias de evaluación de riesgos reflejan sus posiciones ideológicas?

Para poder aislar los efectos potenciales de las posiciones ideológicas en los ratings de gobernabilidad producidos por ese tipo de organizaciones, comparemos sus evaluaciones con las respuestas de empresas y/o individuos en encuestas entre países para ver si brindan calificaciones sistemáticamente mayores o menores a los países con gobiernos de izquierda o de derecha. (Los datos de la encuesta no reflejarían ninguna posición ideológica dado que los consultados integran una amplia muestra de individuos.) Generalmente no hemos encontrado evidencias de sesgos ideológicos. En el caso en que sí ocurrió, los efectos tendían a ser pequeños en promedio, con una diferencia en la calificación de países con gobiernos de derecha y de izquierda de apenas 10 puntos percentiles.

4. Dado que los indicadores sólo muestran las posiciones relativas de los países, ¿es posible que los resultados de algunos países empeoren sólo porque mejora la situación en otros?

La limitada información sobre gobernabilidad de que disponemos para tendencias absolutas a lo largo del tiempo sugiere un leve empeoramiento en todo el mundo. Hemos revisado los promedios globales de las fuentes disponi-

bles y coherentes desde 1996. Aunque la mayoría de los cambios en esos promedios globales son pequeños, la gran parte de los que son significativos estadísticamente apuntan a cierto deterioro. Queda como una cuestión abierta saber hasta qué punto esto refleja un verdadero empeoramiento de la calidad institucional, o si refleja otras cuestiones en juego. Sin embargo, no hay evidencias en el mundo de una mejoría en la gobernabilidad, por lo que las tendencias a la baja de los países individuales no pueden justificarse con el argumento de que la situación ha mejorado en el mundo.

5. ¿Son esos indicadores de gobernabilidad lo suficientemente informativos como para que se los use como base para subsidios de ayuda y otras decisiones políticas?

La pregunta se ha convertido en relevante con la reciente propuesta del gobierno norteamericano de confiar en parte en nuestros indicadores para otorgar los subsidios de la nueva Millenium Challenge Account (MCA) (véase “Gobernabilidad, corrupción y la Millenium Challenge Account”, capítulo 7, página 170)⁴. Para poder ser elegidos, los países de bajos ingresos deben obtener buenos resultados en una cantidad de indicadores de gobernabilidad, incluyendo varios de los nuestros. Más importante aún es que los países necesitan estar en la mitad superior de los países de bajos ingresos en nuestro indicador de control de la corrupción. Una regla como ésta corre el riesgo de calificar erróneamente a los países, dados los sustanciales márgenes de error en los indicadores de gobernabilidad.

El riesgo de clasificación equivocada se ilustra en la figura 16.2, que muestra nuestro indicador de control de corrupción para los países potencialmente elegibles para la MCA. Las líneas verticales indican el margen de error para cada país, estando en el punto medio el mejor estimado. Mientras para los países bien por debajo o por arriba del promedio el riesgo de error en la clasificación es bajo, no se trata de un riesgo banal que haya equivocaciones en la clasificación de los países cercanos al promedio. Para este último grupo, la probabilidad de que el resultado de corrupción esté por encima del promedio es de entre el 25 y el 75 por ciento. El amplio margen de error es un indicador de la importancia de complementar los indicadores entre países como los nuestros con información más matizada y en profundidad para el diagnóstico de gobernabilidad del país.

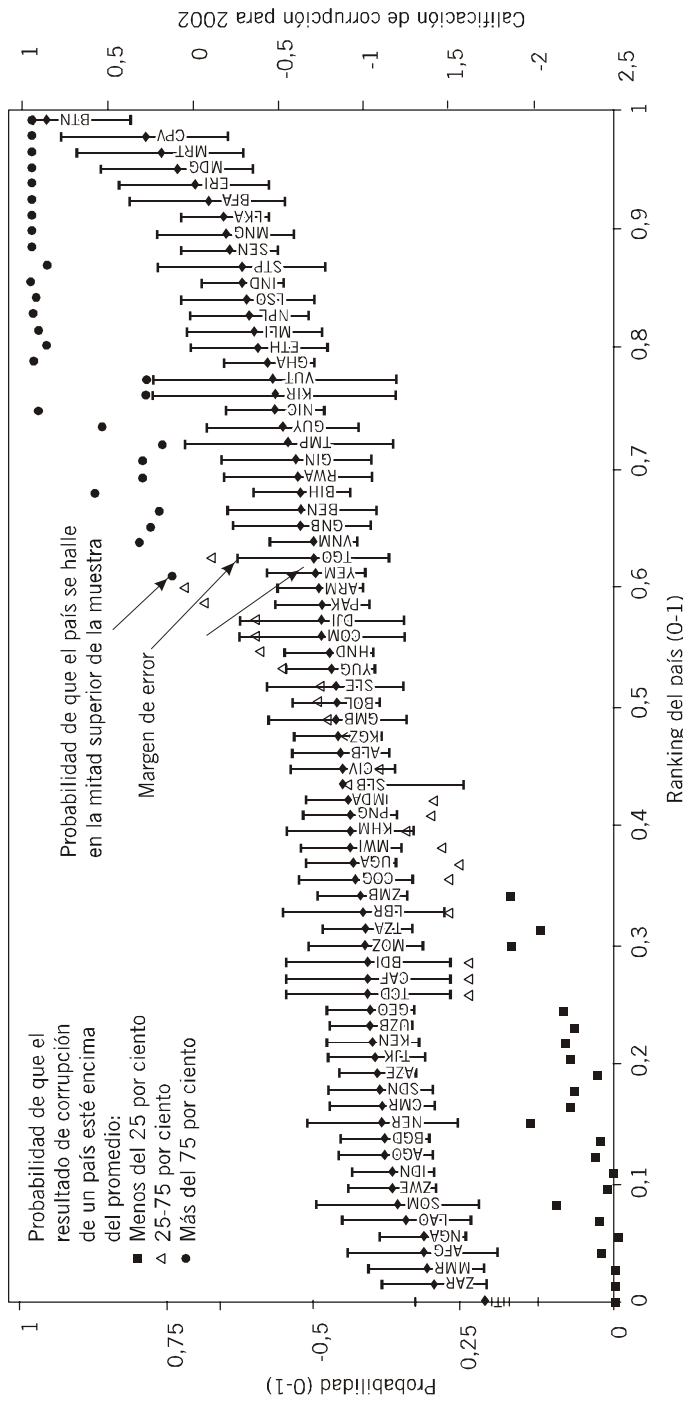
Más generalmente, reconocemos que hay limitaciones en lo que puede saberse con este tipo de datos altamente agregados entre países. Este tipo de datos no puede sustituir a los diagnósticos específicos y en profundidad de la gobernabilidad en un país a la hora de tomarlos como base de asesoramiento político. Por lo tanto se ha emprendido un importante esfuerzo complementario para desarrollar metodologías de diagnóstico de gobernabilidad en un país, basadas en estudios en profundidad de empresas, usuarios de servicios públicos y funcionarios estatales⁵. Estos diagnósticos descomponen el desempeño en gobernabilidad por tipo de gestión e institución, permitiendo el uso

de importantes variaciones dentro de un país para decidir las prioridades de acción.

Notas

- ¹ Daniel Kauffman es director de gobernabilidad global y aprendizaje regional en el World Bank Institute. Contacto: dkaufmann@worldbank.org. Aart Kraay es economista senior en el grupo de desarrollo de investigaciones del Banco Mundial. Contacto: akraay@worldbank.org. Las opiniones expresadas aquí pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones oficiales del Banco Mundial, de sus directores ejecutivos o de los países a los que representan.
- ² Para el trabajo completo, véase www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters3.html. Los datos y una interfase gráfica se hallan disponibles en www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002.
- ³ Véase por ejemplo R. Di Tella y E. Schargrotsky, "The Role of Wages and Auditing During a Crackdown in the City of Buenos Aires", *Journal of Law and Economics*, abril 2003; Transparencia Internacional, Informe Global de Corrupción 2003.
- ⁴ Véase www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/mca.html.
- ⁵ Véase www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/index.html.

Figura 16.2: Márgenes de error en el indicador de control de corrupción 2002^a.



^a La figura muestra los estimados de control de corrupción en 2002 (a la derecha, eje vertical) para todos los 74 países elegibles para la primera ronda de la MCA, con la calificación en percentil de cada país en el eje horizontal. La línea vertical para cada país indica el intervalo de 90 por ciento de confianza, mostrando el punto medio el mejor estimado individual. El ranking de países a lo largo del eje horizontal está sujeto a importantes márgenes de error, y su orden no refleja en modo alguno la opinión oficial del Banco Mundial, de sus directores ejecutivos o de los países a los que representan.

17 El Proyecto Opinión Pública Latinoamericana sobre la escala de victimización por corrupción de la Universidad de Pittsburg

Michael A. Seligson¹

El Índice de Percepción de la Corrupción de TI es la medición de corrupción disponible más ampliamente utilizada, y brinda un cuadro agregado de las percepciones de corrupción a nivel nacional. Si los investigadores desean conocer las características de las personas más proclives a ser víctimas de corrupción, o saber en qué naciones es mayor la experiencia (más que la percepción) de corrupción, entonces una medición de esa experiencia a nivel individual puede ayudar. El Proyecto Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Pittsburg ha desarrollado una serie de preguntas que incluyó en muestras nacionales de varios países latinoamericanos como una forma de obtener esa información.

Las preguntas fueron inspiradas en encuestas a víctimas de delitos, la principal investigación sociológica sobre el crimen. Fueron llevadas a la práctica por el Centro de Prevención del Crimen Internacional de la ONU, creada en 1989, la Encuesta Internacional a Víctimas de Delitos incluye ahora 70 países y en 1996, incorporó por primera vez una pregunta sobre víctimas de soborno². Pero es preferible una serie más amplia de preguntas dado que los proyectos anticorrupción necesitan una información más detallada acerca de la naturaleza y el nivel de la corrupción que lo que pueda brindar una única pregunta.

En 1996, el Proyecto Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Pittsburg comenzó a aplicar un enfoque más amplio, como lo hizo el Banco Mundial en 1998. Estos intentos, que pueden también preguntar acerca de percepciones de corrupción, se centran en la experiencia real de los ciudadanos (victimización) con la corrupción del sector público. En Pittsburg, el propósito ha sido medir tanto la corrupción como su impacto³. Se incluyó un módulo de preguntas sobre experiencia de corrupción en las encuestas de opinión pública de valores democráticos y conducta realizadas con una muestra aleatoria (probabilidad) de la nación en estudio⁴.

Se hizo a los encuestados una serie de preguntas que dieran cuenta de su experiencia con la corrupción durante el año inmediatamente anterior a la consulta. Las formas de corrupción medidas fueron seleccionadas sobre la base de *focus groups* y son las que se experimentan más habitualmente en América Latina. Las preguntas variaban en los cuestionarios, pero incluían ítems como: observar el pago de sobornos a un funcionario público, recibir pedidos de soborno de un oficial policial; pagar sobornos a una empresa pública para evitar pagar toda la boleta, o recibir pedido de sobornos en el siste-

ma escolar. También se le preguntó a los encuestados acerca de su confianza en el sistema de gobierno, de manera de poder medir el impacto de la victimización en la confianza (teniendo en cuenta otros factores como los ingresos, educación, género, región y filiación partidaria).

Los datos permiten destacar formas particulares de corrupción. Por ejemplo, la figura 17.1 muestra la proporción de encuestados (mostrando por separado a hombres y mujeres) que informaron haber recibido un pedido de soborno por parte de un funcionario público durante el año anterior. El porcentaje varía desde el 10 por ciento en El Salvador y Honduras a bastante más del 20 por ciento en Bolivia. Aunque la victimización de corrupción varía sustancialmente de país a país en Latinoamérica, es mucho más alta en todos los países estudiados que en los países industriales avanzados. Según los datos de la ONU, en los países industriales avanzados el porcentaje de victimización de corrupción es menos del 1 por ciento en el año anterior. La figura muestra también que los hombres latinoamericanos son más proclives a ser víctimas que las mujeres.

Figura 17.1: Victimización por corrupción por género: seis países. Sobornos solicitados por empleados públicos

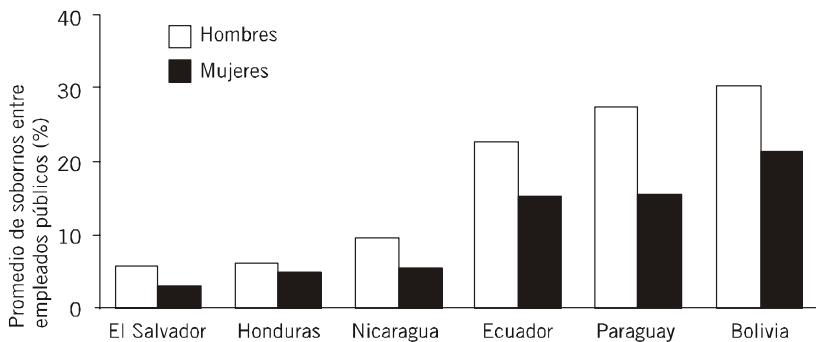


Figura 17.2. El impacto de la victimización por corrupción sobre la legitimidad en Nicaragua

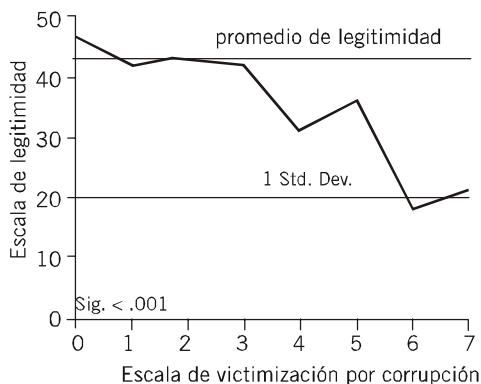
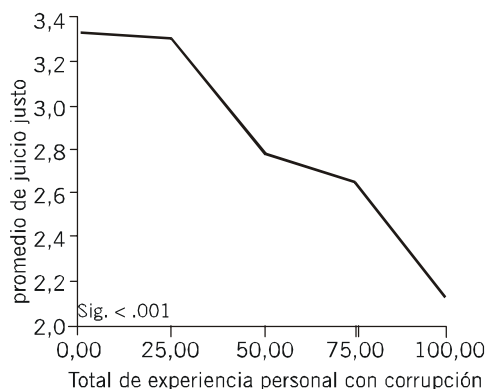


Figura 17.3: Creencia en la posibilidad de tener un juicio justo en Nicaragua y experiencia personal total de corrupción



También se desarrolló, a partir de varias preguntas⁵, una escala general de victimización por corrupción, lo que nos permitió analizar el vínculo entre corrupción y otras variables, como la legitimidad política. En el caso de Nicaragua, un país que ha estado enfrentando problemas de inestabilidad política, la escala general de legitimidad decrece fuertemente a medida que crece la victimización por corrupción, como se ve en la figura 17.2, cayendo por debajo del promedio nacional para aquellos que no fueron víctimas de corrupción (0 en eje horizontal) a una desviación estándar bajo el promedio nacional para quienes fueron víctimas de corrupción (6 o 7 en el eje horizontal). Un tema especialmente relevante en la escala de legitimidad –la creencia de poder tener un juicio justo– demuestra claramente que la corrupción erosiona la confianza en el sistema. Como lo muestra la figura 17.3, nuevamente para Nicaragua, cuanto mayor es la experiencia personal con la corrupción, menos proclives estarán los individuos a creer que tendrán un juicio justo⁶. Resultados similares se encontraron en otros países latinoamericanos.

Notas

¹ Mitchell A. Seligson ocupa la Daniel H. Wallace Chair de Ciencias Políticas y es también profesor de la Graduate School of Public and International Affairs de la Universidad de Pittsburg, Estados Unidos. Contacto: seligson@pitt.edu.

² Véase Global Corruption Report 2001.

³ Las encuestas del Banco Mundial no incluyen preguntas acerca del impacto de la victimización por corrupción.

⁴ Las encuestas informadas aquí son todas muestras nacionales aleatorias realizadas en distintos momentos entre 1998 y 2002 en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Cada muestra incluía entre 2.500 y 3.000 encuestados, excepto Paraguay, que sólo llegó a 1.463. La primera encuesta, realizada en Nicaragua, fue desarrollada junto a Casals y Asociados. El autor quisiera agradecer a Sergio Díaz Briquets de Casals y a Andrew Stein, ahora en el Departamento de Estado de USA, por su ayuda al comienzo del trabajo.

Orlando Pérez de la Central Michigan University ha colaborado en los recientes estudios en Ecuador y Honduras.

- ⁵ Al ser formados como una escala, los ítems se mostraron confiables (Cronbach Alfas de alrededor de 0.75, dependiendo de cada país).
- ⁶ Podemos confiar en que la dirección de la causalidad va de la victimización por corrupción a la reducción de la legitimidad dado que los funcionarios corruptos no podrían seleccionar a sus víctimas basándose en su conocimiento previo acerca de sus creencias en la legitimidad del sistema político.

18 Cómo afecta la corrupción al desarrollo económico

Johann Graf Lambsdorff¹

Que la corrupción afecta negativamente al desarrollo económico se ha convertido en un lugar común en las discusiones académicas y públicas. Sin embargo, no se ha avanzado tanto en la identificación de las razones precisas de este impacto. Dos trabajos recientes echan luz sobre esas razones al sugerir que la corrupción puede o bien detener las inversiones o que resulten menos productivas². El remedio adecuado depende de cuál de las consecuencias preocupa más a un país dado.

Nuestras recientes investigaciones han revelado que un incremento en la corrupción de un punto en una escala de 10 (altamente honesto) a 0 (altamente corrupto) baja la productividad en un 4 por ciento del PBI y hace disminuir los flujos netos anuales de capital en un 0.5 por ciento del PBI. Una mejoría respecto de la corrupción en 6 puntos del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International –por ejemplo que Tanzania llegara al nivel del Reino Unido– incrementa el PBI en más de un 20 por ciento y aumenta los flujos netos de capital a alrededor del 3 por ciento del PBI.

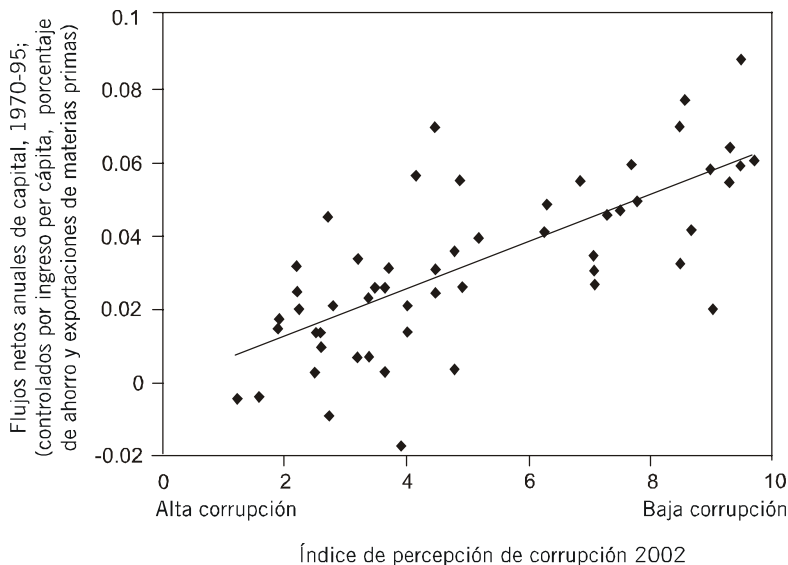
Las inversiones suelen caer y no pueden recuperarse si los inversores se desilusionan con el contexto institucional de un país. Las vías del ferrocarril no pueden mudarse, las cañerías no pueden relocalizarse y el patrimonio estatal seguramente no puede usarse en otro sitio. Los políticos y burócratas pueden hacer mal uso de su posición una vez que las inversiones han caído. Pueden demorar los permisos necesarios y detener a los inversores hasta que se les ofrezca un soborno. Los gobiernos con reputación de corruptos tienen dificultades para cumplir con políticas efectivas y convencer a los inversores de sus logros. Como resultado de estas falencias, los ingresos de capitales se deterioran paralelamente a los niveles de corrupción, como se muestra en la figura 18.1 en una comparación entre países. Este dato es fuerte para los tests estadísticos vinculados con la inclusión de otras variables explicativas, selección de muestras, error de medición y endogénesis.

La ausencia de corrupción puede establecerse mediante 4 indicadores de gobernabilidad: ley y orden, calidad burocrática, estabilidad del gobierno y libertades civiles. El Political Risk Service's International Country Risk Guide brinda datos sobre las primeras tres variables; Gastil/Freedom House provee mediciones sobre la última.

Nuestros análisis han mostrado que el camino fundamental por el cual la corrupción afecta negativamente al ingreso de capitales es por la ausencia de *ley y orden*. Se adjudica un buen desempeño respecto de la ley y el orden a los países que tienen instituciones políticas fuertes y aceptadas, un sólido sistema judicial y disposiciones para una ordenada sucesión del poder. La corrupción

puede afectar una tradición de ley y orden, por ejemplo cuando las decisiones judiciales y las leyes están a la venta. Es principalmente el fracaso del sistema de integridad de un país y la consecuente inseguridad de los derechos de propiedad lo que aleja a los inversores. Hemos encontrado que los otros indicadores son menos importantes para los cálculos de los inversores.

Figura 18.1: Corrupción e ingreso de capitales



También la corrupción puede explicar la menor productividad del capital, como se muestra en la figura 18.2³. La relación con la productividad puede establecerse a través de varios canales. Una tradición de ley y orden de un país no tiene peso en este contexto, pero entran en juego otros indicadores de gobernabilidad.

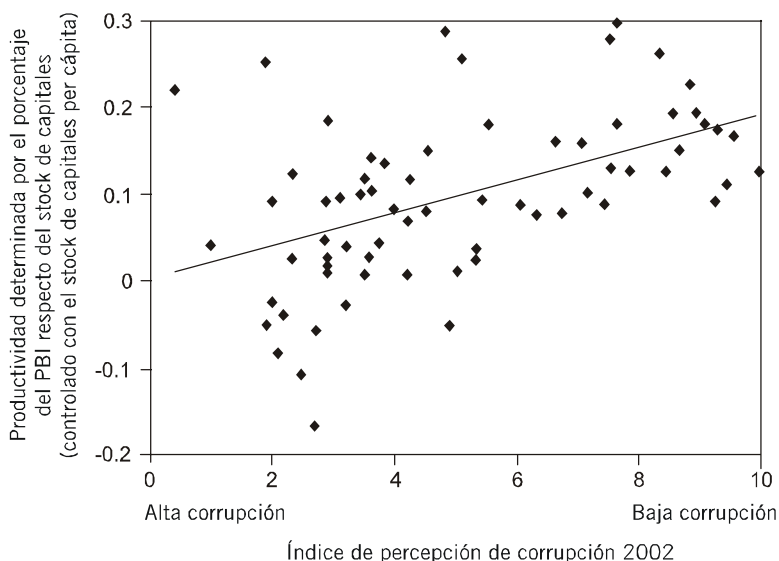
Un mecanismo por el cual la corrupción reduce la productividad son los problemas de *estabilidad gubernamental*. La búsqueda por parte de los políticos de ingresos corruptos está habitualmente en oposición a sus programas declarados, reduciendo así su apoyo popular y amenazando sus posibilidades de continuar en el cargo. Cuando los gobernantes se dedican a obtener pagos adicionales ilegales, la distribución de los bienes de capital no será óptima, pues prefieren proyectos que prometan amplios réditos económicos con bajos riesgos de detección, a aquellos que beneficiarían, finalmente, a toda la sociedad. El resultado es la reducción de la productividad.

Un segundo mecanismo es el vínculo entre corrupción y la restricción a las *libertades civiles*, pues estas restricciones tienden a distorsionar los mercados, induciendo a la búsqueda de caminos ilegales para eludirlos. La distorsión de los mercados puede ser lucrativa cuando los políticos corruptos detentan el poder y

pueden manejar los cuellos de botella resultantes. Sin embargo, esos cuellos de botella “embarran las ruedas” de los negocios y bajan la productividad.

Pero la razón crucial por la cual la corrupción tiene un impacto negativo sobre la productividad está vinculada con los bajos niveles de *calidad burocrática*. La corrupción puede implicar que los empleados públicos sean nombrados en base al nepotismo o a sobornos, sin prestar atención a la eficiencia y a la capacidad. Además el nivel de esfuerzo de los empleados públicos puede quedar afectado por incentivos adversos dado que la creación de cuellos de botella artificiales puede aumentar la necesidad de pagar con “dinero rápido”. Los intentos por aumentar la productividad deben ocuparse de la corrupción mediante una reforma del sector público destinada a mejorar la integridad de la burocracia.

Figura 18.2: Corrupción y productividad



Las estrategias de reforma anticorrupción deben estar cuidadosamente preparadas, dependiendo de si los países están preocupados principalmente por incrementar la productividad o por atraer capitales extranjeros. La reforma del sector público con el objetivo de aumentar la calidad burocrática, la estabilidad gubernamental y expandir las libertades civiles debe tener prioridades si los países quieren incrementar su productividad. Si de lo que se trata es de atraer capitales extranjeros, la reforma legal debe ocuparse de mejorar la ley el orden y la seguridad de los derechos de propiedad.

Notas

- ¹ Johann Graf Lambsdorff es profesor de economía en la Universidad de Passau, Alemania. Contacto: jlambsd@uni.passau.de.
- ² Johann Graf Lambsdorff, "How Corruption Affects Persistent Capital Flows" (Cómo afecta la corrupción los flujos constantes de capital), *Economics of Governance*, vol. 4, N° 3, 2003; Johann Graf Lambsdorff, "How Corruption Affects Productivity" (Cómo afecta la corrupción a la productividad), *Kyklos*, vol.56, N° 4, 2003.
- ³ Una vez más, este hallazgo es importante para los tests estadísticos vinculados con la inclusión de posteriores variables explicativas, selección de muestras, error de mediciones y endogénesis. Contrariamente al argumento de que la corrupción ha tenido un menor impacto en el desarrollo económico de los países asiáticos, esos países no calificaron mejor que otros en nuestros análisis retrospectivos.

19 Corrupción e inversión extranjera directa

*Mohsin Habib y Leon Zurawicki*¹

La corrupción es ampliamente reconocida como un factor en las decisiones de inversión pese a que, a primera vista, no parece ser un obstáculo absoluto para las inversiones extranjeras directas (FDI). China, Brasil, Tailandia, México y la Argentina han recibido importantes flujos de FDI, sin que se prestara atención a sus altos niveles de corrupción percibidos, tales como son medidos por el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Nuestra investigación llevada a cabo a lo largo de los últimos años ayuda a revelar una relación más compleja entre corrupción y FDI².

Los descubrimientos de nuestra investigación confirman las siguientes generalizaciones:

1. Los inversores extranjeros son más sensibles a la corrupción que sus colegas locales.
2. Los países locales interesados en FDI responden diferentemente a la corrupción del país anfitrión.
3. La corrupción es una de las dimensiones de la distancia psicológica que separa al país de origen del anfitrión. Por ese motivo, las FDI resultan afectadas por las diferencias de corrupción entre el país de origen y el anfitrión.

Se suele esperar que la corrupción ejerza influencias negativas tanto en las FDI locales como en las extranjeras. En realidad, dada su mayor experiencia en el mercado doméstico, los inversores locales están en mejor posición para manejar los costos de transacción locales que sus colegas extranjeros. Más aún, a diferencia de los inversores extranjeros, la mayoría de los locales no tienen la opción de invertir fuera del país y deben resultar más creativos para tratar de sacar el mejor rédito en circunstancias difíciles. Por lo tanto, esta investigación verifica estadísticamente que la corrupción afecta más al porcentaje de FDI que a la inversión local.

El cuadro 19.1 muestra que la corrupción, tal como la mide el IPC, afecta negativamente a las FDI. Manteniendo constantes todas las demás variables, los países con mayor nivel de corrupción reciben relativamente menos FDI. El cuadro también indica que la corrupción tiene un importante efecto negativo en la inversión local. En la comparación, la magnitud del coeficiente IPC para FDI es el doble que para la inversión local. La corrupción parece el doble de importante para los inversores extranjeros que para los locales.

Se analizó luego el efecto de la corrupción del país anfitrión sobre la entrada de FDI controlando variables como las similitudes culturales, la apertura

de la economía (comercio/PBI) y los lazos económicos. Se supone que esas variables promoverán FDI y debilitarán los efectos de la corrupción. Los resultados muestran que la corrupción sigue siendo un importante factor negativo pero que la magnitud de su impacto es menor. Los hallazgos sugieren que, por ejemplo, la caída de la corrupción del nivel de Pakistán al de Marruecos o Jamaica (aproximadamente un punto del IPC) resultará en un aumento estimado del 19 por ciento en FDI para Pakistán. Ese cambio implica alrededor de U\$S 130 millones en inversiones extranjeras.

Cuadro 19: 1: La corrupción reduce el atractivo para FDI^a

| | | Log FDI | Log inversión local |
|----------------------------|----------------------------------|---------|---------------------|
| IPC | Correlación | 0,40 | 0,30 |
| | de los coeficientes de regresión | 0,51 | 0,24 |
| Diferencia absoluta en IPC | Coficiente de regresión | -10 | |

a. Los coeficientes IPC se basan en inversiones de logaritmo FDI (o logaritmo inversión local) sobre corrupción (IPC), logaritmo población, crecimiento del PBI, logaritmo PBI/capita, desempleo, comercio/PBI, distancia cultural, logaritmo distancia, lazos económicos, riesgos políticos e índice de precios. La “diferencia absoluta en el coeficiente del IPC” se basa en un análisis de PROBIT de logaritmo FDI sobre variables similares. Todos los resultados informados son estadísticamente significantes. Los datos para FDI son para 89 países durante el período 1996-98.

Un estudio aparte se centró en la similitud de los niveles de corrupción entre el país de origen y el anfitrión. La FDI se convierte en un desafío para las empresas que no desean o no están en condiciones de trabajar en un país que es más corrupto que el propio. En tales casos, la corrupción puede resultar en una decisión de no concretar la FDI. Por el contrario, la exposición a la corrupción en el país de origen puede preparar a las empresas individuales a trabajar en contextos corruptos en el exterior. Esta ventaja se pierde, o se vuelve una dificultad, cuando la experiencia en corrupción resulta innecesaria en mercados “honestos”. Por lo tanto, se espera que la diferencia en la exposición a la corrupción entre el país de origen y el anfitrión afecte a los inversores extranjeros.

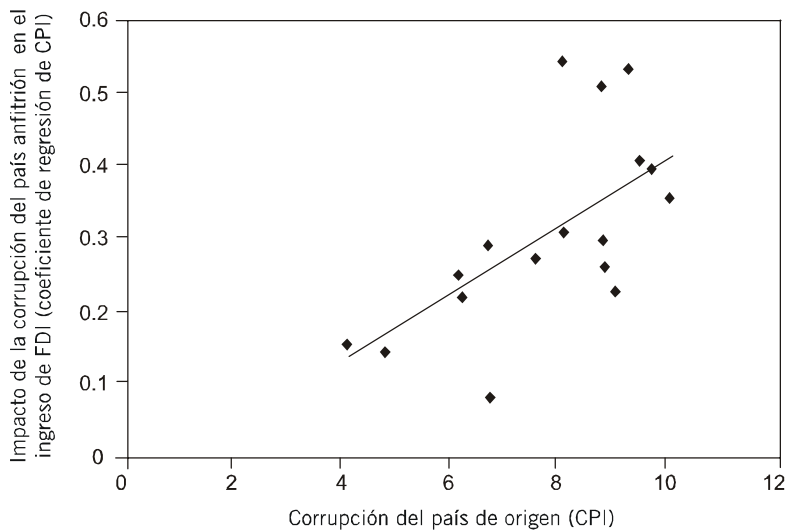
Este análisis usa datos agregados sobre flujos de FDI bilaterales. La diferencia absoluta en los niveles de corrupción entre el país de origen y el anfitrión fue calculado con datos del IPC. Los resultados de este análisis, reflejados en la parte inferior del cuadro, indican que la diferencia absoluta en las variables en el IPC tiene un importante efecto negativo en el porcentaje de flujos de FDI.

Finalmente, se realizaron análisis separados de cada uno de los países in-

versores y sus flujos bilaterales de FDI. En la figura 19.1, el eje vertical refleja la diferencia de respuestas a la corrupción del país anfitrión en 17 países inversores de la OCDE. Como lo muestran los resultados del eje vertical, la magnitud de los coeficientes de regresión del IPC, que reflejan el impacto de los niveles de corrupción en los flujos de FDI, varía considerablemente. El eje horizontal muestra los niveles de corrupción de los países inversores. Como era de esperar, la figura muestra que los dos factores están relacionados: los países inversores que están más expuestos a la corrupción en sus mercados locales son menos sensibles a la corrupción en los extranjeros.

En conclusión, el efecto negativo de la corrupción en la FDI sugiere que las empresas no apoyan la corrupción. Las diferencias en los niveles de corrupción entre el país de origen y el anfitrión tienen también un impacto negativo en la FDI. Los inversores extranjeros pueden rechazar la corrupción porque creen que es mala moralmente o porque es costosa y difícil de controlar. Los funcionarios públicos deben darse cuenta de que el contexto macro y el marco institucional juegan un rol crucial en las decisiones de FDI y que la corrupción es un factor importante a este respecto.

Figura 19.1: Corrupción en el país de origen y respuestas a la corrupción en el país anfitrión^a



- a. Los coeficientes del IPC se basan en retrocesos de logaritmo FDI sobre corrupción del país anfitrión (IPC), comercio/PBI, logaritmo distancia, lazos económicos, riesgos políticos para 17 países de origen. Los IPC de los países de origen se refieren a Alemania, Australia, Austria, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Países Bajos, Italia, Japón, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. La correlación entre las dos variables es 0,62.

Notas

- ¹ Mohsin Habib es profesor asistente en el departamento de management de la Universidad de Massachussets, Estados Unidos. Contacto: mohsin.habib@umb.edu. Leon Zurawicki es profesor del departamento de marketing de la Universidad de Massachussets, Estados Unidos. Contacto: leon.zurawicki@umb.edu.
- ² Véase Mohsin Habib y Leon Zurawicki, "Corruption and Foreign Direct Investment" (Corrupción e inversión extranjera directa), *Journal of International Business Studies*, 2002, vol. 33, N° 2; "Country-Level Investments and the Effect of Corruption: Some Empirical Evidence" (Nivel de inversiones de un país y el efecto de la corrupción: algunas evidencias empíricas), *International Business Review*, 2001, vol. 10, N° 6; "Foreign Direct Investment and Corruption: Conceptual and Methodological Issues" (Inversión extranjera directa y corrupción: cuestiones conceptuales y metodológicas), *Journal of Transnational Management Development*, 2001, vol. 6 N° 4; y "National Differences in Investors' Responses to Corruption: An International Comparison" (Diferencias nacionales en la respuesta de los inversores a la corrupción: una comparación internacional), *International Business and Economics Research Journal*, 2002, vol. 2, N° 1.

20 Actitudes de los negocios internacionales hacia la corrupción

*John Bray*¹

Las empresas internacionales tienen un papel importante que jugar en la lucha contra la corrupción. En el peor de los casos, al pagar sobornos con demasiada facilidad ayudan a perpetuar el problema. En el mejor de los casos, pueden servir de agentes positivos para el cambio implementando altas exigencias para sus propias operaciones, y usando su influencia para promover reformas. Pero, ¿qué piensan realmente los empresarios respecto de la corrupción? En agosto y septiembre de 2002, el Control Risks Group encargó una encuesta sobre las actitudes empresarias en seis jurisdicciones. Los resultados dan un revelador indicio sobre las actuales opiniones de los empresarios².

En conjunto con Control Risks, IRB Ltd realizó un total de 250 entrevistas telefónicas con 50 empresas de Gran Bretaña, Alemania, Países Bajos y los Estados Unidos, y 25 de Hong Kong y de Singapur. Todos los consultados tenían alto poder de decisión y participaban de o estaban próximos al directorio, y todas las empresas operaban internacionalmente. Los consultados representaban ocho diferentes sectores comerciales: bancos y finanzas; obras públicas/ construcción; armas y defensa; petróleo, gas y minería; telefonía; generación de energía; comercio; y medicamentos. Control Risks había encargado una encuesta similar en 1999 con una muestra más pequeña³.

Los consultados dejaron en claro que el delito puede tener un impacto muy importante en el éxito comercial (véase cuadro 20.1). Más de la mitad de las compañías de Hong Kong y Singapur habían perdido negocios en el año anterior porque un competidor había pagado sobornos. La cifra resultó menor para las empresas de Estados Unidos y Europa pero, aun así, una cuarta parte de las empresas británicas pensaba que había perdido negocios a manos de competidores corruptos en los últimos cinco años.

El sector más afectado fue obras públicas/ construcción: alrededor del 40 por ciento de las empresas creía que habían perdido negocios a manos de competidores pagadores de sobornos en el último año, y alrededor del 55 por ciento en los últimos cinco años.

El conocimiento general de la Convención Anti Sobornos de la OCDE es escaso⁴, a pesar de que la nueva legislación incorporada como resultado de la convención está comenzando a tener efectos sobre el pensamiento empresarial. La encuesta sugirió que el 68 por ciento de las compañías británicas estaban familiarizadas con las nuevas leyes anticorrupción de su país, y como resultado más de la mitad había revisado sus prácticas empresariales. En respuesta a una pregunta aparte, el 84 por ciento de las empresas británicas afir-

Cuadro 20.1: Porcentaje de empresas que perdieron negocios porque un competidor pagó sobornos...

| | ...en los últimos 12 meses | ...en los últimos 5 años |
|----------------|----------------------------|--------------------------|
| Hong Kong | 56% | 60% |
| Singapur | 52% | 64% |
| Países Bajos | 24% | 40% |
| Alemania | 24% | 36% |
| Estados Unidos | 18% | 32% |
| Gran Bretaña | 16% | 26% |

Cuadro 20.2: ¿Con qué frecuencia se benefician las empresas internacionales de las presiones políticas de sus gobiernos para obtener ventajas?

| | Nunca (%) | Ocasional-mente (%) | Regular-mente (%) | Casi siempre (%) | No sabe (%) |
|-------------------------------------|-----------|---------------------|-------------------|------------------|-------------|
| Empresas estado-unidenses | 7,6 | 48,4 | 25,2 | 6,0 | 12,4 |
| Empresas de otros países de la OCDE | 9,2 | 54,8 | 25,6 | 2,0 | 8,4 |

mó haber prohibido los pagos para abrir puertas (“dinero rápido”), comparado con sólo el 60 por ciento en la encuesta de 1999: las nuevas leyes británicas no hacen distinción entre esos pagos y otras formas de sobornos. Por el contrario, las compañías alemanas parecen más cínicas: el 52 por ciento de los consultados estaban al tanto de la nueva legislación nacional, pero sólo el 24 por ciento había revisado sus prácticas empresariales.

Si se prohíben los sobornos directos, las compañías buscarán otro modo de ejercer su influencia. Algunas de estas operaciones son legítimas, otras más discutibles. Uno de los temas más sensibles es el uso de intermediarios, así como de agentes, consultores y socios accionistas. La encuesta apunta a una difundida creencia de que las compañías estadounidenses y sus colegas de otros países de la OCDE usan “ocasionalmente” o “regularmente” a esos intermediarios como un medio de eludir las leyes anticorrupción.

Del mismo modo, hubo una percepción general de que tanto las empresas estadounidenses como las de los países de la OCDE obtienen ventajas como resultado de las presiones políticas de sus gobiernos, ya sea “regularmente” u

“ocasionalmente” (véase cuadro 20.2). Este tema será más controversial en el futuro. Las embajadas juegan un valioso rol en ayudar a las compañías a identificar aperturas de nuevos mercados, y las presiones políticas del gobierno de origen pueden ayudar a las empresas a resistir las demandas de soborno. Sin embargo, las presiones que son vistas como inapropiadas pueden crear problemas. Si se piensa que una empresa o proyecto debe ser “impuesto” al país anfitrión, se puede llegar a un retroceso.

Las opiniones de los encuestados respecto del futuro fueron variadas. En general, casi la mitad creía que los niveles actuales de corrupción se mantendrían iguales. Los holandeses fueron más optimistas, con un 42 por ciento de consultados que creía que esos niveles descenderían. Los más pesimistas estaban en Hong Kong, con un 48 por ciento de consultados que creía que los niveles actuales seguirían iguales y un 42 por ciento esperando un incremento.

La magnitud del desafío de vencer a la corrupción fue adecuadamente resumido por un encuestado estadounidense: “En la superficie pareciera que estamos ganando, pero en lo profundo es como la seguridad de Internet. La gente la mejora, pero luego otra gente se las arregla para estropearlo todo”.

Notas

- ¹ John Bray es director de análisis en la oficina de Tokio del Control Risks Group, Japón. Contacto: John.Bray@control-risks.com.
- ² Un resumen de los datos puede hallarse en www.crg.com. Estos resultados son analizados con mayor detalles, junto a una presentación de las estrategias empresarias para combatir la corrupción, en *Control Risk' report, Facing Up to Corruption, Londres* (Informe de Control Risk, Enfrentar a la corrupción), Control Risks, 2002.
- ³ Véase Transparency International, *Global Corruption Report 2001* (Informe global de la corrupción 2001), pp. 279-81.
- ⁴ Estas constataciones fueron similares a las del Índice de Fuentes de Sobornos 2002 de Transparency International. Véase Transparency International, *Informe global de la corrupción 2003*, pp. 266-8.

21 Controlando la gobernabilidad en contextos diversos y complejos: evidencias de la India

Julius Court¹

¿Es posible controlar la gobernabilidad a nivel nacional en países con diferentes contextos económicos, políticos y sociales? India provee un importante e interesante caso para investigar esta cuestión. Grupos de expertos en gobernabilidad de cuatro estados –Andhra Pradesh, Bihar, Delhi y Kerala– fueron encuestados para establecer las diferentes opiniones que podían tener de la gestión a nivel nacional. Las constataciones sugieren que incluso en un país con la diversidad y la complejidad de la India es factible y deseable hacer evaluaciones sobre la gobernabilidad nacional.

El estudio de la India formó parte del proyecto de World Governance Survey (WGS), una amplia evaluación de la gobernabilidad en 16 países en desarrollo y transición y que representan el 51 por ciento de la población mundial. Usando un marco y un cuestionario cohesivos, el WGS generó respuestas de un panel de expertos en gobernabilidad en cada país. Los resultados generales fueron informados en el Informe global de la corrupción 2003². Los paneles de los países de la WGS fueron en su mayoría de las ciudades capitales– por ejemplo, en la India se encuestó en Delhi.

Dados el tamaño, la complejidad y la diversidad de la India, se realizaron encuestas también en tres regiones más para comparar los resultados de la encuesta de Delhi. Estas encuestas se realizaron entre mayo y julio de 2001 en asociación con investigadores locales. Las evaluaciones se realizaron en cuatro estados muy diferentes de la India:

- Andhra Pradesh, con su dinámico gobierno local y una innovadora estrategia de desarrollo basada en tecnología informática.
- Bihar, con su violencia, criminalidad, la más baja tasa de analfabetismo y los menores ingresos *per capita* de la India, al que se suele considerar el peor gobernado de los estados de la India.
- Delhi, el corazón político del país; con una industria en alto crecimiento e importante inversión extranjera.
- Kerala, con las más altas tasas de alfabetización del país, un aparato estatal orientado a las reformas y una población activa y altamente politizada.

En cada estado, un coordinador local constituyó un panel diverso de alrededor de 40 expertos en gobernabilidad para completar la evaluación. Los consultados respondieron a un cuestionario de 30 preguntas, con cinco pre-

guntas para cada una de las seis áreas de gestión. Los expertos calificaron cada indicador con una escala de 1 a 5, siendo el mejor el número más alto. Algunos también brindaron extensos comentarios para justificar su calificación. El cuadro 21.1 informa cómo evalúan la gestión a nivel nacional los expertos de paneles de diferentes estados de la India, con un resultado agregado para cada una de las seis áreas.

Cuadro 21.1: Comparación de percepciones sobre la gobernabilidad a lo largo de la India

| Región | Sociedad civil | Sociedad política | Gobierno | Burocracia | Sociedad económica | Justicia | Total |
|--|----------------|-------------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|
| Andhra Pradesh | 3,18 | 2,96 | 3,0 | 3,1 | 2,95 | 2,96 | 3,03 |
| Bihar | 3,30 | 3,1 | 2,8 | 3,16 | 2,97 | 3,05 | 3,07 |
| Delhi | 3,31 | 3,16 | 3,3 | 3,37 | 3,18 | 3,07 | 3,25 |
| Kerala | 3,34 | 3,06 | 3,11 | 3,21 | 2,87 | 2,95 | 3,12 |
| Diferencia promedio entre mayor y menor | 0,16 | 0,20 | 0,50 | 0,27 | 0,31 | 0,12 | 0,22 |

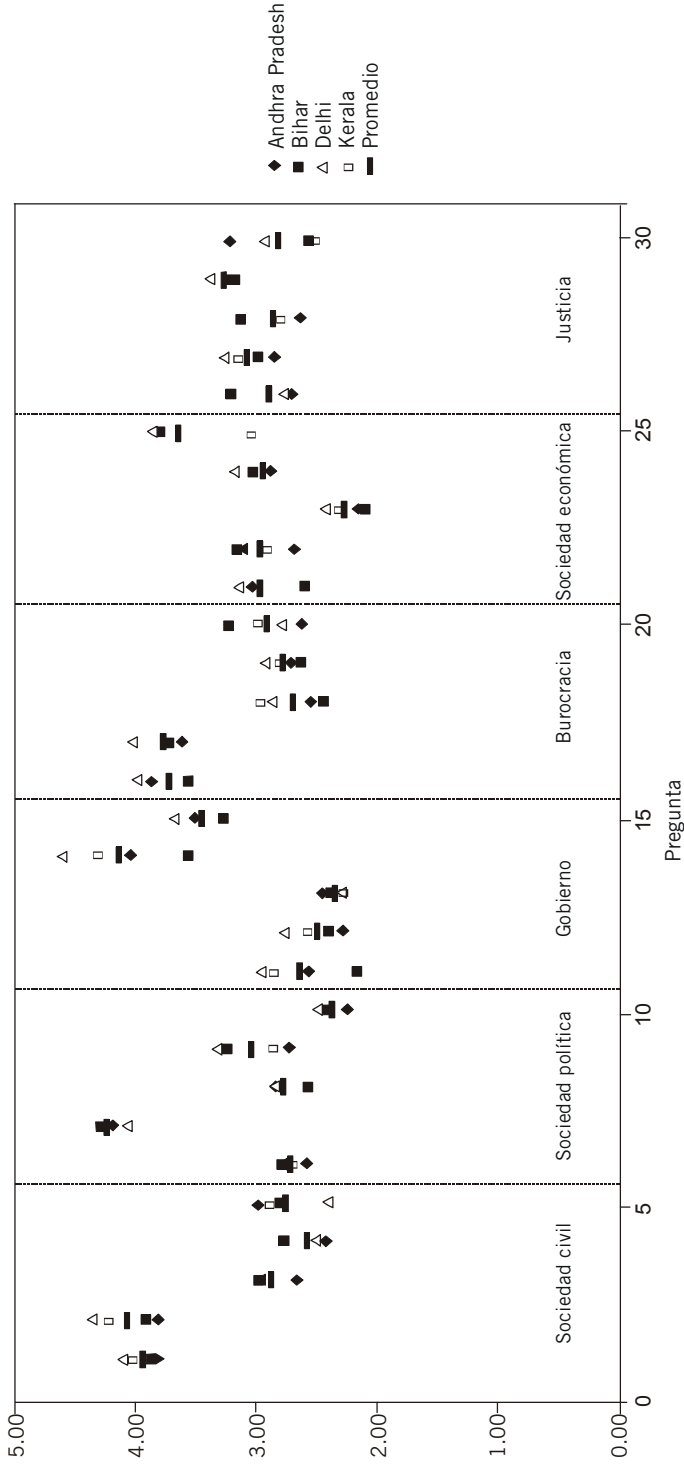
Merecen realizarse tres observaciones generales. La primera es que los expertos de los cuatro estados dieron aproximadamente las mismas calificaciones en los niveles agregados. El promedio de calificación para el país fue “moderado” para todas las regiones, con una amplitud de 3.03 en Andra Pradesh a 3.25 en Delhi. Puede parecer sorprendente que la variación no sea más pronunciada dada la muy diferente naturaleza de las regiones donde se realizó la encuesta. Esto parecería indicar que los expertos ven más allá de las circunstancias locales para dar aproximadamente las mismas calificaciones a nivel nacional.

Segundo, los resultados son relativamente similares para la mayoría de las áreas, particularmente sociedad civil, sociedad política y la justicia. Pero la diferencia más marcada se dio en el área de gobierno, generada por una muy alta calificación en Delhi –probablemente debida a la alta autocalificación de los burócratas y funcionarios del gobierno allí presentes– que contrastó con la muy baja calificación por los consultados de Bihar.

Un tercer resultado importante es que los consultados en Dehli dieron coherentemente mejores calificaciones sobre la calidad de la gestión nacional que los expertos de otros estados. Aunque la diferencia no es sustancial, sería prudente apoyarse en paneles nacionales antes de centrarse en los expertos de la capital.

Hay que considerar los resultados de las preguntas específicas. La figura

Figura 21.1: Comparación de percepciones de gobernabilidad a lo largo de la India: resultados para cada pregunta



21.1 muestra la calificación promedio de las 30 preguntas respondidas en los cuatro estados. El hallazgo clave es que la diferencia entre las preguntas específicas es a veces mayor que las diferencias entre los cuatro estados. Por ejemplo, dentro de la dimensión de la sociedad civil, los expertos de las cuatro regiones acuerdan en que la libertad de expresión (pregunta 1) es “alta” (resultado de 4.00) en India, mientras que también coinciden en que la discriminación en política (pregunta 3) es “moderada” (resultado de 3.00). Por el contrario, el resultado promedio sobre la dimensión de la sociedad civil varía poco, desde el muy bajo de 2.96 en Andra Pradesh al alto de 3.16 en Delhi. El patrón parece indicar que los expertos están mirando más allá de las circunstancias locales. Dado la esperable disparidad de condiciones, se trata de un importante descubrimiento en términos de metodología.

La percepción de los expertos de Delhi y de Bihar difieren marcadamente respecto del área de gobierno, particularmente en referencia a la pregunta 14 (la subordinación de los militares al gobierno civil). Es casi seguro que esto se deba por la violencia que caracteriza a la política y a la sociedad en Bihar.

Una conclusión clave es que la gran diversidad dentro del país no representa un problema importante para evaluar la gestión a nivel nacional. Para la mayoría de los temas, los expertos de diversas partes del país hicieron evaluaciones relativamente similares de la gobernabilidad a nivel nacional. Hubo por cierto áreas específicas donde los temas afectaron significativamente la opinión de los expertos, pero resultó sorprendente que el número de esos casos fuera relativamente bajo.

A pesar de que se pueda considerar metodológicamente que los resultados son más indicativos que conclusivos, la encuesta resalta varias cuestiones, incluyendo los altos niveles de libertad de expresión y asociación; los altos niveles de competencia política; una burocracia respetada; y militares que aceptan su subordinación al poder civil.

Sin embargo, existió una preocupación extendida: que las decisiones políticas están aún divorciadas de la gente, especialmente de los miembros más pobres de la sociedad. La democracia en la India impresiona más por su forma que por su sustancia. Más específicamente, la encuesta descubrió que la corrupción es el desafío más importante a la gobernabilidad en el país. Como lo expresó con tristeza uno de los consultados: “Del nacimiento a la muerte, nada ocurre sin sobornos y corrupción. La gente no puede vivir ni morir con dignidad”.

El trabajo completo e información adicional pueden encontrarse en el website del proyecto: www.unu.edu/p&g/wga.

Notas

¹ Julius Court es asistente de investigación en el Overseas Development Institute, Gran Bretaña. Contacto: j.court@odi.org.uk.

² La fase piloto del WGS se realizó a principios de 2001 con apoyo de la Universidad de Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Está planeada para principios de 2004 una ronda más amplia de evaluaciones.