



¿Cómo cambiar el curso de la corrupción?

Corrupción: el palo en la rueda

Más de un cuarto de los actuales políticos de la India se enfrentan a cargos de corrupción (Banerjee y otros, 2010). La captura y desviación de fondos locales es un serio problema en la implementación de programas educativos en Tanzania y Ghana (Reinikka y Svensson, 2004). En una encuesta efectuada por el Banco Mundial en Letonia, más del 40% de los hogares y las empresas coincidieron en que “la corrupción es parte natural de nuestra vida diaria y nos ayuda a resolver muchos problemas” (Shah y Schacter 2004).

La corrupción política, como indican los ejemplos anteriores, es un fenómeno universal y que se presenta con mayor frecuencia en los países en desarrollo que en los desarrollados (Svensson, 2005, TI, 2010). Se ha definido como el abuso de cargos públicos con el propósito de obtener ganancias privadas ilegítimas (Svensson, 2005). Adopta muchas formas distintas en todo el mundo, como el fraude electoral, el soborno, la malversación de fondos, el pago de comisiones clandestinas en adquisiciones, el nepotismo, el amiguismo y la venta de bienes públicos con el propósito de obtener ganancias privadas.

La naturaleza vaga y sigilosa de la corrupción la vuelve difícil de combatir (Svensson, 2005; Banerjee, Hanna y Mullainathan, 2009). Suele existir muy poca información disponible sobre la identidad de los corruptos. En muchos países, las instituciones que monitorean la corrupción están obsoletas o son ellas mismas corruptas y los medios de comunicación, que desempeñan una función crucial en denunciar tal corrupción, son ineficaces o ni siquiera existen (Svensson 2005).

Síntesis

La corrupción política es el abuso de cargos públicos para conseguir ganancias privadas ilegítimas y toma muchas formas, entre otras, fraude electoral, soborno, malversación de fondos, pago de comisiones clandestinas en adquisiciones, nepotismo, amiguismo y venta de bienes fiscales para la obtención de beneficios privados.

Las intervenciones contra la corrupción, como las campañas de movilización electoral y las medidas para la divulgación pública de información específica, tienen más éxito en controlar la corrupción cuando los votos están en juego. Sin embargo, la dinámica del poder local y las percepciones de la población sobre la corrupción influyen en cuán activamente los ciudadanos participan en tales iniciativas.

El apoyo gubernamental a las intervenciones contra la corrupción también juega un papel crucial en la determinación del éxito del programa, aunque aún no existe evidencia que demuestre la eficacia de estos programas en reducir la corrupción a largo plazo.

La necesidad de abordar la corrupción ha llevado a realizar diversas reformas políticas en la administración pública, el poder judicial y los mercados. Se han aplicado planes específicos que incluyen auditorías, indagaciones y campañas anticorrupción en busca de políticos y funcionarios públicos corruptos.

Entre las escasas evaluaciones realizadas en los países en desarrollo, dos tipos de intervenciones anticorrupción han recibido especial atención: **la divulgación pública de información sobre corrupción**, que incluye la publicación de datos e informes de auditorías realizadas por el gobierno y terceros sobre discrepancias en el gasto público y **campañas de movilización electoral contra el fraude electoral**. Pero, ¿cuál es el real impacto de estos planes anticorrupción? ¿Qué circunstancias inciden en la generación de dicho impacto?

Lecciones aprendidas

La divulgación pública del gasto de los políticos antes de las elecciones puede reducir la corrupción: las intervenciones que tienen implicancias electorales parecen producir un impacto significativo en la reducción de la corrupción. En un experimento realizado en Brasil, donde los resultados de las auditorías sobre la corrupción de los gobiernos locales fueron divulgadas públicamente a través de las estaciones de radio, los candidatos corruptos fueron severamente castigados en las urnas y los no corruptos recompensados de manera importante (Ferraz y Finan, 2008). Esta iniciativa finalmente derivó en 160 millones de dólares menos de recursos malversados. En el caso de los alcaldes incentivados por la reelección y que se encontraban en su primer mandato, la proporción de recursos malversados fue de un 27% menor en comparación con la de los alcaldes que se encontraban en su segundo período de mandato y se dirigían al final de su ejercicio. Los alcaldes en su segundo período de mandato con aspiraciones políticas futuras se comportaron como los alcaldes en su primer período y se involucraron en menos hechos corruptos (Ferraz y Finan, 2009).

Del mismo modo, tan solo la amenaza de que el gobierno contrataría auditores que informarían sobre las posibles discrepancias producidas en un proyecto vial a realizarse en una aldea de Indonesia fue suficiente para reducir gastos públicos no justificados en 8 puntos porcentuales. Se había anunciado que tales informes de auditoría serían discutidos públicamente en diversas reuniones de la aldea. La reducción de gastos no justificados resultó ser más significativa en el caso de los funcionarios públicos de aldeas que debían reelegirse en los dos años siguientes (Olken, 2007).

Las campañas de movilización electoral frenan la compra de votos y la violencia electoral: una campaña basada en la entrega puerta a puerta de folletos que se llevó a cabo durante las elecciones presidenciales de 2007 en Santo Tomé y Príncipe condujo a una disminución del 21% en la frecuencia de compra de votos. Entre los votantes que sí aceptaron dinero a cambio del voto, el 23% no votó en la forma que los sobornadores esperaban que lo hicieran (Vicente, 2007; Vicente y Wantchekon, 2009).

Durante las elecciones generales de 2007 en Nigeria, una campaña contra la violencia para reducir la intimidación a los votantes dio como resultado una reducción del 13% en la intensidad de la violencia electoral y del 12% en la percepción de amenaza de violencia, además de un aumento del 10% en la participación electoral. También se produjo una reducción

del apoyo electoral a los candidatos que avalaban la violencia, una mayor confianza de los votantes en la seguridad electoral y más información sobre cómo oponerse a la violencia (Collier y Vicente, 2009).

Las campañas locales son más efectivas a la hora de movilizar a los ciudadanos sobre temas que les afectan directamente: suele ocurrir que los ciudadanos no se muestran lo suficientemente motivados como para participar en una campaña anticorrupción. Este problema resultó evidente en el experimento de auditar los proyectos viales de la aldea indonesia mencionada anteriormente, en el que se pidió a los miembros de la comunidad que participaran en diversas reuniones de la aldea. Tales reuniones tuvieron una muy buena participación y en ellas los aldeanos pudieron discutir abierta y comprometidamente sobre los problemas de corrupción. Sin embargo, dicha situación no condujo necesariamente a un monitoreo activo de parte de la población de los diversos gastos de los fondos asignados. Si bien los aldeanos notaron discrepancias en el gasto salarial, no detectaron ninguna apropiación indebida con respecto a los gastos de materiales. Esto se atribuyó al hecho que los salarios afectan directamente a las personas y, por lo tanto, existe un mayor incentivo para su control en comparación con el gasto en materiales, que no resulta importante para el ciudadano en términos personales (Olken, 2007).

La alfabetización de los ciudadanos y la dinámica del poder local son factores claves para el éxito de un plan anticorrupción: se observó una reducción significativa en las discrepancias de cifras relacionadas con becas escolares en Uganda cuando estas fueron monitoreadas por los propios ciudadanos a través de los periódicos locales (Reinikka y Svensson, 2003). El análisis cualitativo efectuado tras la evaluación de impacto mostró que los efectos de tal iniciativa fueron considerables solo en áreas donde los miembros de la comunidad sabían leer y escribir y actuaban de manera asertiva; la mayoría de las demás comunidades fueron sobornadas para evitar que denunciaran las discrepancias encontradas (Hubbard, 2007).

La captura por parte de la élite es otro problema común que puede impedir que los ciudadanos participen activamente en iniciativas anticorrupción. Esto implica que las élites locales se apropian del programa en colaboración con los funcionarios políticos. En el caso del programa de Uganda, se produjo una captura por parte de la élite en lugares donde los directores de escuelas utilizaron su importancia en la comunidad para robar fondos públicos junto con funcionarios locales (Hubbard, 2007).

La percepción de la corrupción afecta la respuesta ciudadana: una percepción común entre el electorado es que todos los políticos son, en cierta medida, corruptos. Por lo tanto, mientras las medidas anticorrupción se mantengan dentro de tales límites, la situación se considera aceptable. De esta forma, cuando se determina que los políticos han cruzado el umbral percibido son severamente castigados en las urnas, mientras que aquellos que no son corruptos son recompensados (Ferraz y Finan, 2008).

Una campaña que alentó a las personas a votar por políticos “limpios” durante las elecciones estatales en Uttar Pradesh no provocó ningún impacto en el porcentaje de votos a favor de los candidatos corruptos. Esto se debió a que la campaña se basaba en un mensaje genérico que evitaba proporcionar información específica sobre las prácticas corruptas de candidatos o partidos políticos. La evaluación concluye que las personas pueden subestimar la gravedad de la corrupción y su percepción al respecto no cambiará a menos que se les ofrezca información explícita y específica sobre candidatos o partidos políticos corruptos (Banerjee y otros, 2009).

La voluntad política y un fuerte liderazgo gubernamental son esenciales: el éxito del programa anticorrupción en Brasil se atribuyó, en gran parte, al hecho que fue impulsado por la Presidencia misma e implementado por la Contraloría General de la Unión (Ferraz y Finan, 2008). Los investigadores de Santo Tomé y Príncipe también pudieron llevar a cabo su experimento sobre la compra de votos en gran medida gracias al apoyo recibido de la Comisión Electoral (Vicente, 2007; Vicente y Wantchekon, 2009).

Repercusiones políticas

Es difícil plantear generalizaciones sobre el impacto producido por las intervenciones anticorrupción más allá de su contexto. Sin embargo, la evidencia indica que aquellas que mejoran el acceso a la información y aumentan la participación ciudadana tienen un efecto general positivo en la contención de la corrupción (Hubbard 2007).

La participación ciudadana activa puede ayudar a llevar a los corruptos ante la justicia. Proporcionar incentivos podría ser una manera efectiva de motivar y comprometer a los ciudadanos en los programas de monitoreo. Cuando tales incentivos son débiles, es posible emplear auditores o inspectores externos.

También es importante detectar y afrontar el problema de la captura por parte de las élites. El contexto local, especialmente la dinámica del poder, debe ser tenido en cuenta en el diseño de los programas. En comunidades donde existe el riesgo de que los fondos públicos sean capturados por miembros poderosos, se debe minimizar la participación de la élite en el programa (Olken 2007).

Sin embargo, existe muy poca evidencia sobre la eficacia de las intervenciones anticorrupción en el mejoramiento de la calidad general del espectro político y en la reducción de la corrupción a largo plazo (Ferraz y Finan 2009). También se necesita más evidencia sobre la efectividad de programas y reformas políticas que abordan el soborno, el pago de comisiones clandestinas en adquisiciones, las finanzas políticas, el nepotismo y el amiguismo.

Bibliografía

- Banerjee, A., Hanna, R. and Mullainathan, S., (2009) “Corruption” MIT Department of Economics, Working Paper. <http://econ-www.mit.edu/files/3848>
- Banerjee, A.V., Kumar, S., Pande, R and Su, F., (2010) “Do Informed Voters Make Better Choices? Experimental Evidence from Urban India” Working Paper. http://www.yale.edu/leitner/resourcesPMFpapers/delhi_rpmarv1-1.pdf
- Collier, P and Vicente, Pedro C., (2009) “Votes and Violence: Evidence from a Field Experiment in Nigeria” BREAD Working Paper, 232. <http://ipl.econ.duke.edu/bread/papers/working/232.pdf>
- Ferraz, C. and Finan, F., (2008) “Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes.” Quarterly Journal of Economics, 123 (2), 703-745. <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/qjec.2008.123.2.703>
- Ferraz, C. and Finan, F., (2009) “Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments.” NBER Working Paper, 14937. <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/14937.html>
- Hubbard, P., (2007) “Putting the Power of Transparency in Context: Information’s Role in Reducing Corruption in Uganda’s Education Sector” CGD Working Paper, 136. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/15050/>
- Olken, B.A., (2007). “Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia”, Journal of Political Economy, 115 (2). <http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/517935>
- Olken, B.A., (2009). “Corruption perceptions vs. corruption reality”. Journal of Public Economics, Elsevier, 93(7-8), 950-964. [http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V76-4VXMPKD1&_user=10&_coverDate=08%2F31%2F2009&_rdoc=12&_fmt=high&_orig=browse&_origin=browse&_zone=rslt_list_item&_srch=docinfo\(%23toc%235834%232009%23999069992%231277055%23FLA%23display%23VOLUME\)&_cdi=5834&_sort=d&_docanchor=&_ct=17&_acct=C000050221&_version=1&_urlVersion=0&_userid=10&md5=6eb314ed0e3d27164dd11cfa01cc3b8a&searchtype=a](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V76-4VXMPKD1&_user=10&_coverDate=08%2F31%2F2009&_rdoc=12&_fmt=high&_orig=browse&_origin=browse&_zone=rslt_list_item&_srch=docinfo(%23toc%235834%232009%23999069992%231277055%23FLA%23display%23VOLUME)&_cdi=5834&_sort=d&_docanchor=&_ct=17&_acct=C000050221&_version=1&_urlVersion=0&_userid=10&md5=6eb314ed0e3d27164dd11cfa01cc3b8a&searchtype=a)
- Reinikka, R, and Svensson, J., (2004) “Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda.” The Quarterly Journal of Economics 119(2) <http://ideas.repec.org/a/tpr/qjecon/v119y2004i2p678-704.html>

Reinikka, R. and Svensson, J., (2003) "The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture." The World Bank Policy Research Working Paper, 3239 <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3239.html>

Shah, A and Schacter, M., 2004. "Combating Corruption: Look Before You Leap". Finance and Development. Washington, D.C.: IMF <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/CombatingCorruption.pdf> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf>

Svensson, J., (2005) "Eight Questions about Corruption" Journal of Economic Perspectives, 19 (3), 19-42. <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/089533005774357860>

Transparency International (2010) "The Corruption Perception Index" http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

Vicente, Pedro C., (2007) "Is Vote Buying Effective? Evidence from a Field Experiment in West Africa", Oxford University and BREAD, Working Paper, 161. <http://ipl.econ.duke.edu/bread/abstract.php?paper=161>

Wantchekon, L and Vicente, P., (2009). "Clientelism and Vote Buying: Lessons from Field Experiments in West Africa." Oxford Review of Economic Policy, 25 (2), 292-305. <http://dri.fas.nyu.edu/object/dri.academic.papers>

http://en.wikipedia.org/wiki/Political_corruption

3ie Briefs analyze current policy issues and developments related to impact evaluation to help policy makers and development practitioners improve development impact through better evidence.



International Initiative for Impact Evaluation (3ie) es una ONG internacional que brinda subvenciones para la promoción de programas y políticas de desarrollo basadas en evidencias. Somos líderes mundiales en financiamiento y producción de evidencia de alta calidad sobre aquellas iniciativas que sí funcionan, cómo funcionan, por qué funcionan y a qué costo. Creemos que contar con evidencia mejorada y pertinente a cada política hará que el desarrollo sea más eficaz y mejorará la vida de las personas.



Este resumen ha sido traducido del inglés al español por cortesía de CAF – banco de desarrollo de América Latina, un importante miembro de 3ie. CAF y 3ie se disculpan de antemano por cualquier posible discrepancia en el texto.

Reconocimientos

Este informe fue elaborado por Anjini Mishra y Radhika Menon -con aportes de Annette Brown y Howard White- y editado por Christelle Chapoy.

© 3ie, 2010: los informes EQ son publicados por International Initiative for Impact Evaluation 3ie y se trata de trabajos en curso. Agradecemos sus comentarios y sugerencias para futuros informes y estudios adicionales a incluir en nuevos EQ.

www.3ieimpact.org

Para obtener más información y actualizaciones, escriba a 3ie@3ieimpact.org

 @3ieNews

 /3ieimpact

 /3ievideos

 international-initiative-for-impact-evaluation