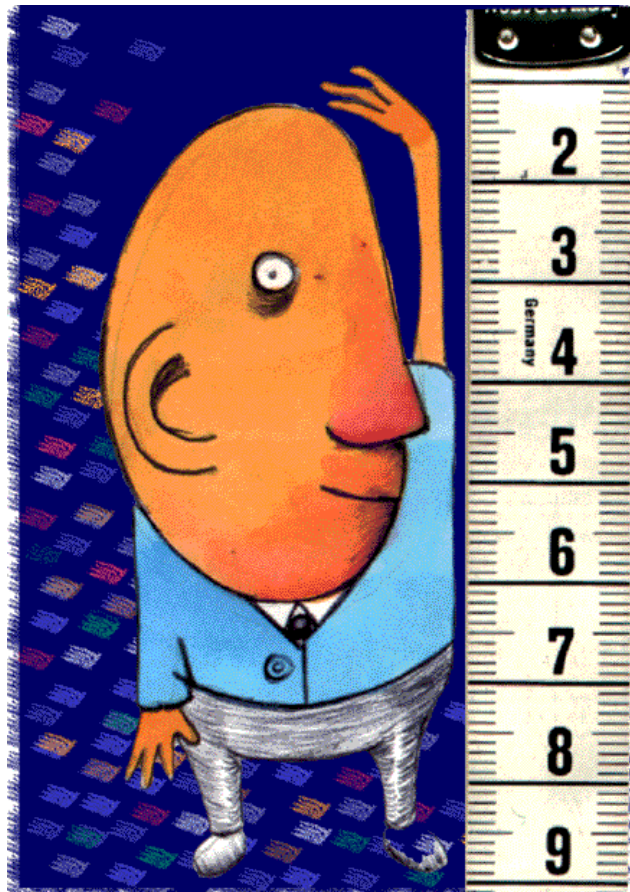


Las Encuestas como Herramientas Midiendo el Progreso





Indice

Las Encuestas como Herramientas / Midiendo el Progreso	410
Encuestas internacionales	412
Encuestas nacionales y sectoriales	413

Las Encuestas como Herramientas / Midiendo el Progreso

*Are we winning? Are we losing?
I can't tell,
I just keep punching
'til I hear some kind of bell...
[¿Vamos ganando? ¿Vamos perdiendo?
No lo sé,
Sólo sigo golpeando
hasta que escuche algún tipo de campana...]*
Rock Follies, 1977

La corrupción es quizás el crimen menos reportado que existe. Kevin Ford ha observado que:

(Un acto de corrupción) es perpetrado generalmente con gran secrecía. Todas las partes involucradas en la transacción inmediata (el que da el soborno y el que lo recibe) están usualmente satisfechos con el resultado y reconocen las posibles consecuencias negativas que resultarían de revelar su propio papel en dicha conducta criminal, incluso si no se encuentran satisfechos. Mientras tanto, las víctimas de la corrupción, que son usualmente el público en general y la sociedad en su conjunto, se encuentran alegremente inconcientes de los actos específicos de la corrupción o acostumbrados de tal manera a dicha corrupción que se vuelven indiferentes a ella.¹

Dada esa secrecía y los intereses comunes entre sus perpetradores, los niveles de corrupción son extremadamente difíciles de medir. No existe una ecuación que nos permita evaluar el tamaño del iceberg apreciando la parte de éste que sobresale por encima de las olas.

Por ello, al carecer de una medición se vuelve extremadamente difícil evaluar áreas particularmente difíciles o afirmar con seguridad si es que los programas de reforma están teniendo en la práctica algún efecto positivo. Ahora se reconoce que cierto tipo de encuestas constituyen una herramienta esencial en contextos en los que se busca contener a la corrupción y la conducta ilegal, a pesar de la serie de dificultades que implique su diseño y ejecución.³

Por supuesto que es poco realista esperar que la gente admita una conducta criminal o incluso socialmente indeseable en el transcurso de una encuesta, si es que al mismo

¿Por qué medir la corrupción? Instrumentar reformas que mejoren la gobernabilidad es inherentemente difícil. Debido a que dichas reformas disminuyen de forma dramática las rentas derivadas de la corrupción, los funcionarios de alto rango, los políticos y los burócratas se resisten frecuentemente a ellas. No obstante, dicha resistencia puede ser encubierta con frecuencia debido a la falta de evidencia concreta sobre la corrupción y la suposición-ahora descartada-de que la corrupción no puede ser medida. Cuando dicha evidencia es disponible, el debate en torno a la corrupción puede dejar de politizarse y enfocarse a asuntos substantivos. Medir la corrupción ofrece también otros beneficios. Puede ayudar a establecer prioridades... Educa al público... y establece una línea de base sobre la cual los éxitos y fracasos de las reformas pueden ser luego medidos.
Dani Kaufmann et al; Nota preparada titulada "Corrupción: Encuestas, análisis de información y reformas", discusiones Utstein Internet, abril 4 2000.²

¹ Comunicación del 30 de noviembre 1999: Foro de Desarrollo de Internet en materia de Estrategias de Anti-Corrupción coordinado por el Banco Mundial et al. Kevin Ford es Presidente del Consejo de la Conferencia Internacional de Combate a la Corrupción. Anteriormente fue Vice-Comisionado de Investigación en la Ciudad de Nueva York (1994-98) y ha pasado un total de más de 25 años investigando y persiguiendo la corrupción en los Estados Unidos.

² Nuevos trabajos con el uso de encuestas están siendo realizados por Dani Kaufman y su equipo en el Instituto del Bano Mundial. Estos trabajos incluyen encuestas a detalle en Albania, Georgia y Letonia, los cuales ofrecen una imagen asombrosa de una corrupción sistémica profundamente institucionalizada, aunque el patrón de cada uno de los países es distinto y diferente. Entre los resultados se encuentra el hecho de que la corrupción lastima de manera desproporcionada a los pobres (es más probable que los hogares ricos paguen sobornos, pero el peso de la corrupción, medido como fracción del ingreso utilizado en el pago de sobornos, es mucho mayor en los hogares pobres); los burócratas pagan por posiciones lucrativas en los tres países (lo cual sugiere que los funcionarios "invierten" al comprar su oficina pública); y las empresas pagarían impuestos más altos si la corrupción fuera eliminada.

³ Una herramienta más en vías de ser desarrollada es la definición y medición de los "indicadores de gobernabilidad" con objeto de permitir el avance en el desarrollo de formas de medición de la gobernabilidad.

tiempo existe el riesgo de exponerse a sí mismos. Existe sin embargo cierta categoría de personas que pueden ser encuestadas de manera efectiva, aquellos individuos que se ven a sí mismos como "víctimas" y no como conspiradores voluntarios, más expuestos a la "extorsión" que como participantes de una corrupción consensual.

Por ello, los negocios internacionales (a pesar de su papel como movilizador primario en la gran corrupción)⁴ ha estado dispuesto a ser sondeado. También lo están los negocios locales y la gente ordinaria (como los consumidores de servicios gubernamentales). Sin embargo, aunque este grupo de personas sabe algo acerca de los niveles de corrupción, este conocimiento, más allá de estar basado en su experiencia inmediata, es definitivamente poco confiable y desconfianza en el área de las "percepciones".⁵

Como regla general, mientras más amplio y menos específico sea la encuesta, más debatibles son sus resultados. El hecho de que las percepciones queden bastante por detrás de la realidad también debe ser tomado en cuenta, especialmente cuando las cosas van mejorando en la realidad pero las percepciones públicas son sustentadas en experiencias anecdóticas pasadas.⁶

Las encuestas pueden darle también crédito a lo que pueden parecer argumentos extravagantes, o afirmaciones para las cuales los encuestados no están equipados. Por ejemplo, en un sondeo nacional reciente en las Filipinas se reportó que más de la mitad de los encuestados aseguraron que más del 50 por ciento del financiamiento dirigido a la construcción de caminos fue desperdiciado. Casi dos terceras partes pensaron que más del 40 por ciento del financiamiento involucrado se perdió en el proceso de recolección de impuestos, 30 por ciento en proporcionar libros gratuitos a los niños en escuelas y 23 por ciento en instalar equipo moderno e las oficinas públicas.⁷ Esto no significa que las afirmaciones sean necesariamente erróneas, pero parece improbable que tantos encuestados estuvieran en posesión de evidencia tal que permitiera establecer como un hecho estas pérdidas. Fueron, y podrían ser sólo "percepciones".

Por otro lado, está la pregunta siempre presente sobre quién es el dueño de la información. Si los resultados de la encuesta son menos que alagadores, y si la encuesta le "pertenece" al organismo que esta siendo criticado, la tentación de suprimir-o peor aún, manipular-los resultados puede ser irresistible. Esta tentación puede ser abrumadora cuando se le dan a un organismo "objetivos de desempeño" que tiene que cumplir, y cuando la información de la encuesta será utilizada para juzgar la conducción de su desempeño. Por ello es altamente deseable que existan personas independientes encargadas del diseño e instrumentación de la encuesta, y que los resultados sean publicados y "compartidos" con la comunidad a la que se ha encuestado. La recolección honesta y profesional de datos de la mano con la subsecuente presentación de los resultados en forma transparente es lo que le da al ciudadano "una voz".

Los hechos, sólo los hechos

"Son sólo los hechos los que se desean en la vida. No cultives nada más, y desenraiza todo lo demás. Sólo puedes formar la mente de los animales por medio de los Hechos".

Mr Gradgrind en "Tiempos Difíciles", Charles Dickens (1854)

La policía advirtió no manipular los índices delictivos.

Estudios realizados por el inspector de la policía demostraron que algunas fuerzas de la policía habían estado manipulando los resultados de las encuestas reduciendo los índices de criminalidad en el área y aumentando los índices de detención y solución de casos. Los delitos fueron con frecuencia erróneamente clasificados considerándolos crímenes menos serios; existían "cancelaciones" (o "ausencia de crimen") de delitos inapropiados luego de haber sido registrados; y no se registraba el número correcto de crímenes, con un margen de error entre el 15 y el 65 por ciento." Guardian (UK), agosto 1 2000.

⁴ Ver la Información sobre Percepciones de Corrupción publicada por Transparencia Internacional el 20 de enero del 2000: sitio de internet – <http://www.transparency.org>.

⁵ Por esta razón, Transparencia Internacional siempre ha insistido que su índice anual de corrupción, que enlista a un gran número de países en función de sus niveles de corrupción, es un "Índice de percepciones" (un Índice de Percepciones de Corrupción) y no refleja necesariamente situaciones de hecho.

⁶ Por ejemplo, se considera que los esfuerzos financiados por el Gobierno de Dinamarca para mejorar los sistemas de archivo de la corte de Uganda han reducido de manera dramática la "desaparición" de archivos de la corte. Sin embargo, participantes de la sociedad civil en un taller, realizado poco tiempo después de la puesta en práctica de las reformas, identificaron a la desaparición de archivos de la corte como el problema más importante en el sistema judicial. Discusiones con miembros del poder judicial de Uganda, 1996.

⁷ Reportado en Linda Luz B. Guerrero y Steven A. Rood, *An Exploratory Study of Graft and Corruption in the Philippines [Un Estudio Exploratorio del Chanchullo y la Corrupción en las Filipinas]* PSSC Social Science Information of the Philippines Social Science Council, enero-junio 1999.

Los resultados de las encuestas deben como un elemento importante de un plan de acción nacional en contra de la corrupción ser publicados e incluidos en sitios de Internet, poniendo así los resultados a disposición de un público amplio y presentando así un reto a la voluntad política de los líderes de un país.

Encuestas internacionales

Las encuestas internacionales sobre percepción de la corrupción han sido iniciadas por Transparencia Internacional, pero no sin cierto grado de controversia. Tal como TI lo ha reconocido siempre, estas encuestas son sobre percepciones, no necesariamente de la realidad, y su valor radica en tanto que reflejan las percepciones de la comunidad internacional de negocios, cuyas decisiones en materia de inversiones tienen un impacto en la economía nacional. Mientras más alto sea el nivel de percepción de la corrupción, menos inclinados estarán los inversionistas extranjeros a establecer compromisos más allá del corto plazo (y de altas ganancias) en un país.⁸

En particular, el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI por sus siglas en inglés) de TI ha servido para hacer subrayar el asunto de la corrupción en varios países, y se le acredita el haber contribuido a elevar el nivel de atención de algunos gobiernos a dicho problema. También ha sido duramente criticado por ser "anti-Sur", al enfocarse tan solo en una parte del problema (los receptores de sobornos en lugar de los que ofrecen sobornos internacionalmente), y por dar, en ocasiones, un mensaje deprimente a los gobiernos que se encuentran haciendo esfuerzos sinceros para combatir la corrupción. La metodología desarrollada para amalgamar una serie de encuestas ha estado bajo constante revisión y aún no ha alcanzado por completo un consenso entre los expertos del campo.⁹ No obstante, el hecho de que los países deben ser cubiertos por al menos tres encuestas diferentes significa que el índice resultante es en sí mismo comparativamente sólido.

El CPI envía un mensaje simple a los gobiernos que califican pobremente. Estén o no justificados los resultados, el Índice refleja las percepciones de la gente de negocios que se encuentran tomando decisiones diarias que afectan directamente las economías de los países. Se llama a la acción, ya sea para desmentir los malos entendidos o poner remedio a las quejas. En palabras de The Economist, los gobiernos ignoran los resultados bajo su propio riesgo.

El CPI también ha ayudado a enfrentar el síndrome de "ellos y nosotros": la tendencia de algunos países en desarrollo a culpar sólo a los extranjeros por los males domésticos. Al enfocarse en la corrupción "en casa", el CPI estimula el debate doméstico e incentiva la creación de programas para combatirla.

Un segundo y más reciente "Índice de Pago de Sobornos" (BPI por sus siglas en inglés), fue elaborado en 1999 por la reconocida organización internacionalmente Gallup International a nombre de TI. Ésta encuestó a una muestra representativa de las élites en un varios mercados emergentes para determinar, a partir de aquellos que con más probabilidad saben (hombres de negocios, banqueros, abogados, etc.), de donde es más probable que provengan los sobornos. Esto arrojó una imagen deprimente del involucramiento en corrupción de los exportadores de varios de los países mundiales líderes en exportación. La información generada por esta encuesta puede ser considerada con alta confiabilidad debido a que se enfocó en una audiencia específica de la élite, una audiencia preparada a ser encuestada nuevamente para medir el grado y ritmo de algún cambio.¹⁰

⁸ Tal como lo ha demostrado Shang-Jin Wei, "Un incremento de uno por ciento en la tasa de impuesto marginal reduce el ingreso de IED en alrededor cinco por ciento... Un incremento de un grado en el nivel de corrupción [en una escala de 10 puntos] está asociada con una reducción de dieciseis por ciento en el flujo de IED, o lo que equivale aproximadamente a un incremento de tres por ciento en la tasa de impuesto marginal. En otras palabras, el empeoramiento del nivel de corrupción de un país receptor de inversión de la posición de Singapur a la de México equivale a un incremento de cerca de 21 por ciento en la tasa de impuesto marginal a la inversión extranjera." Ver "How taxing is corruption for foreign investors?", sitio de Internet de TI, <http://www.transparency.org>.

⁹ La metodología se detalla en el sitio de Internet de TI en: <http://www.transparency.org>.

¹⁰ Todos los detalles de la encuesta y su metodología se encuentran en el sitio de Internet de TI <http://www.transparency.org>.

Encuestas nacionales y sectoriales

¿Qué es lo que las encuestas nacionales pueden esperar obtener? Las encuestas de las percepciones de los ciudadanos parecerían tener poco valor a menos de que sean realizadas con altos estándares profesionales, y/o, sean dirigidas a sectores particulares (tales como los consumidores de clínicas de salud etc. para determinar sus experiencias). Cuando se realizan de esa manera, la información resultante puede ser extremadamente útil tanto para establecer una línea de base sobre la cual medir cambios futuros, como para determinar qué está mal. Cuando se publican los resultados, estos pueden también concientizar al público y generar un debate público.¹¹ Al dar a conocer los hechos, estos pueden eliminar la politización de la corrupción, que es con frecuencia una especie de fútbol político.

En particular, las encuestas pueden:

- Promover reformas institucionales - Medir los costos económicos y sociales de la corrupción puede ayudar a identificar áreas prioritarias de reforma, y establecer marcas cuantitativas para calibrar el éxito de reformas institucionales. La información específica sobre organismos enfoca el debate en las instituciones y no en los individuos. La información sobre las estructuras institucionales subyacentes ayuda a explicar por que algunas instituciones son más vulnerables a las actividades y comportamientos corruptos que otras.
- Estimula el debate tecnocrático y focalizado sobre acciones concretas - La información y análisis de encuestas ayuda a construir coaliciones entre los actores clave al motivar su participación positiva, estimulando un debate tecnocrático sobre reformas concretas y promoviendo la acción colectiva.
- Ayuda a identificar áreas problemáticas y prioridades de reforma - Los instrumentos de las encuestas comprenden preguntas cerradas e indirectas que maximizan el índice de respuestas y facilitan el análisis sistemático de la información. Un análisis empírico riguroso conduce a un debate no-político en materia de reformas concretas para combatir la corrupción. Las preguntas de las encuestas enfatizan la información experimental (es decir, empírica), en lugar de la percepción. Tanto las experiencias como las percepciones son fuentes de información útiles para el análisis riguroso. La información concreta sobre temas nuevos y viejos es una herramienta poderosa para las estrategias de combate a la corrupción.
- Dar a la comunidad una "voz" y fortalecer el sentido de propiedad local - Las encuestas son instrumentadas por ONGs locales y compañías encuestadoras independientes y capaces técnicamente, capitalizando y fortaleciendo el conocimiento y las habilidades locales. Los resultados de las encuestas pueden ser compartidos con los actores y diseminados ampliamente para energizar y fortalecer a la opinión pública y generar condiciones para una reforma.

Los estudios de diagnóstico en materia de gobernabilidad y anti-corrupción instrumentados por el Banco Mundial incluyen ahora tres encuestas llevadas a cabo de manera simultánea, las cuales se enfocan en los funcionarios públicos, hogares y empresas, respectivamente.

- (a) Encuesta de Funcionarios Públicos - El propósito de esta encuesta es comprender los determinantes institucionales específicos de la corrupción (incluyendo soborno, nepotismo, interferencia política, malversación de fondos, etc.), discreción/informalidad, desempeño y gobernabilidad. Los resultados de la

CPI - un catalizador para la acción

Jorge Quiroga Ramírez, Vice-Presidente de 37 años de Bolivia y zar anti-corrupción, me dijo durante una estancia reciente en Miami, que el año pasado Bolivia invitó a los líderes de Transparencia Internacional y a los expertos del Banco Mundial a ir al país y hacer propuestas concretas. En lugar de denunciar el índice anual de corrupción de TI "nosotros decidimos utilizarlo como un catalizador para la acción", afirmó. "Bolivia pavimenta el camino de la anti-corrupción"

Miami Herald, septiembre 30 1998

¹¹ Por ejemplo, una encuesta conducida por TI-Bangladesh reveló altos niveles de percepción sobre corrupción en los niveles bajos del poder judicial, tan altos que los magistrados solicitaron que se tomara acción oficial en contra de la ONG. Sin embargo, el Presidente del país intervino e indicó que, incluso si los resultados eran correctos sólo en parte, el nivel bajo del poder judicial presentaba un problema bastante real.

encuesta le ofrecen al debate sobre políticas vínculos tales como los que existen entre gobernabilidad y alivio a la pobreza y diferencias políticas y de valores/cultura.

- (b) Encuesta Empresarial - Esta estudia el medio ambiente empresarial, poniendo un énfasis especial en los efectos de la gobernabilidad del sector público y la corrupción en el desarrollo del sector privado. Examina el papel de las compañías como usuarios de servicios públicos, como sujetos de diversas formas de reglamentación y como clientes para la tramitación de licencias y permisos. Se le da una atención especial al sistema judicial.
- (c) Encuesta sobre Hogares - El propósito del Estudio sobre Hogares es capturar las experiencias y percepciones de todos los días de los ciudadanos con respecto a la corrupción tanto en el sector público como en el privado. Los ciudadanos son encuestados sobre sus roles como usuarios de servicios públicos, como sujetos de regulación, como clientes en la tramitación de licencias y permisos, y como consumidores de servicios tales como educación, salud, electricidad y vivienda. Se da especial atención a servicios sociales tales como el cuidado a la salud y educación.¹²

La meta no es realizar un diagnóstico profundo, sino un medio para desarrollar programas de combate a la corrupción que se enfoquen en la reforma y la acción colectiva.

Sin embargo, todas estas encuestas necesitan ser aplicadas con regularidad si es que se desea medir el progreso. Más aún, en sociedades democráticas, la gente desearía saber si el gobierno está siendo en realidad efectivo, particularmente si no aprecian un cambio inmediato en su vida diaria. Si las encuestas demuestran que las reformas están comenzando, de hecho, a funcionar, entonces la gente puede probablemente jugar un papel, incluso, y lo que es más importante, generar un apoyo público a los programas de reforma y de esta manera sumarse a su dinamismo e impacto. Se sabe desde hace mucho que un pueblo apático y descreído puede minar fatalmente los programas de reforma mejor intencionados.

Otras seis medidas pueden ser de interés particular:

- (a) **Tarjetas de reporte** Una metodología particular, iniciada por el Centro de Asuntos Públicos de Bangladesh, es el uso de "tarjetas de reporte" de servicios públicos. Estas consisten en entrevistar a los "consumidores" de varios servicios públicos para determinar qué "extras" son los que se les pide pagar para tener acceso legítimo a un servicio. Las "tarjetas de reporte" resultantes son luego discutidas por los directores responsables de los diversos servicios y publicadas en la prensa y en la radio. Varias ONGs alrededor del mundo están siendo capacitadas en Bangalore para hacer uso de esta medida, incluyendo miembros de varios capítulos nacionales de TI.

En qué poner atención cuando la sociedad civil monitorea un proyecto

El Contrato

- procedimientos de selección del contratante;
- programa de actividades, metas claras (cualitativas cuando sea el caso), y resultados;
- cláusulas de aseguramiento (todos los riesgos del contratante, profesionales de diseñadores e ingenieros consultores, responsabilidad, riesgos totalizados de ingeniería civil);¹³
- estudios de factibilidad y planes de negocios (cuando sea el caso).

Instrumentación

- eficiencia operacional y co-participación;
- avance del contrato de acuerdo con el programa;
- razones de los cambios y conveniencia de las soluciones alternativas.

Procedimientos de evaluación

- control de calidad, programa, gasto;
- indicadores como método de análisis cuantitativo comparativo;
- independencia del evaluador (no sólo un asunto de integridad, sino sobre todo de eficiencia).

Resultados alcanzados

- gasto;
- cumplimiento con las metas iniciales;
- evaluación del proyecto luego de su existencia;
- la historia contada por los beneficiarios (p.ej. ¿Encontraron trabajo los capacitados por Have? ¿Se encuentran contentos los conductores con el nuevo camino?).

Técnicas de monitoreo

- ver el contrato;
- examinar la historia y estructura de la co-participación (¿Algún pariente político? ¿Suficiente confianza y espíritu de co-participación?);
- ¿Quién está haciendo qué?;
- gasto en función al presupuesto inicial;
- procedimientos de pago (documentación, impuestos);
- correlacionar metas y resultados;
- entrevistar a los beneficiarios!

Plamen Tonchev (TI-Grecia), "Monitoreo de la Licitación Pública", trabajo presentado en el taller regional de TI en Sofía, Bulgaria, abril 9 2000.

¹² Estos comentarios son una adaptación a las observaciones hechas por Pablo Zoido del equipo de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial. Para obtener información detallada visite <http://www.worldbank.org/wbi/gac/instruments.htm> donde se pueden encontrar ejemplos de los instrumentos de encuestas que han sido instrumentadas en varios países, así como también los resultados que han arrojado.

¹³ La Ley Spinetta en Francia (1978) y la Ley Merloni en Italia (1994) introdujeron una garantía de responsabilidad de diez años. Un seguro obligatorio para obras públicas fue adoptado por primera vez en Marruecos por un Decreto Real en 1895!

(b) **Encuestas "Big Mac"**¹⁴ Una metodología diferente ha sido desarrollada por Poder Ciudadano, el capítulo nacional de TI en Argentina. Esta metodología consiste en, primero ganarse la cooperación de un Ministerio de Gobierno específico o del Alcalde de una ciudad y luego llevar a cabo un análisis de los precios pagados o cobrados por varios servicios. Por ejemplo, se encontró que diferentes hospitales estaban comprando provisiones idénticas a precios muy distintos. Haya sido por razones de ineficiencia o corrupción, el desperdicio y extravagancia quedaron claros. Una vez que se identificó a los delincuentes a través de la comparación de precios, se tomó acción oficial y los precios de compra cayeron dramáticamente.

En otra encuesta argentina de "Big Mac", se revelaron las grandes discrepancias como resultado de una comparación de los costos de almuerzos escolares y los precios a que estos eran vendidos. A poco tiempo de la publicación de tales diferencias, los proveedores que estaban sobrepreciando disminuyeron sus precios y los pusieron todos en línea.

(c) **Encuestas de Antes y Después** En Milán, TI-Italia ha intentado medir la corrupción a través de una investigación sobre el costo de la corrupción adoptando una postura de antes y después.

Como bien se sabe, el conjunto de los Magistrados de Milán lanzaron su investigación "Manos Limpias" sobre la corrupción a principios de los 90. Un amplio grupo de políticos y hombres de negocios fueron procesados por malos manejos de fondos públicos y por proporcionar financiamiento ilícito a los partidos políticos y a políticos. La sociedad civil apoyo decididamente a los Magistrados e indujo un cambio en las siguientes elecciones municipales. Salvo algunos cuantos individuos altamente respetados, nadie de la vieja guardia de la Ciudad fue reelecto.

En estas circunstancias, el Capítulo Nacional de TI se sintió capacitado para medir el costo de diferentes inversiones públicas en varias áreas "antes y después". Los resultados fueron sorprendentes. El costo de las inversiones públicas en Milán antes y después de la campaña de "Manos Limpias" fue:

- las inversiones directas por año se incrementaron en cerca de 400 por ciento;
- la deuda municipal total del tren subterráneo se redujo en diez por ciento;
- el costo de construcción del tren subterráneo se redujo a más de la mitad;
- el nuevo aeropuerto internacional (construido en tres años) tuvo un costo real total de menos de la mitad de los costos estimados previamente;
- las compañías propiedad de la Ciudad cambiaron de pérdidas anuales a ganancias substanciales; y
- el impuesto municipal fue limitado a cinco por ciento, a diferencia del seis a siete por ciento aplicado en otras áreas urbanas comparables.

Estas cifras ayudaron a concientizar a la gente sobre los costos reales de los contribuyentes en contraposición a lo que de otra forma sería un concepto de corrupción algo abstracto.

Cerca de un año después, una compañía independiente de sondeo llevó a cabo un sondeo para TI-Italia sobre cómo se sentían los ciudadanos con respecto a la corrupción. Los resultados mostraron que:

- más del 76 por ciento afirmó que el estado no estaba protegiendo a los ciudadanos adecuadamente del peligro de la corrupción y la intimidación, ya que creían que los criminales habían tomado el control del estado y sus instituciones;

¹⁴ Las encuestas "Big Mac" toman su nombre de una técnica que fue usada por primera vez para medir los salarios comparativos en diferentes partes del mundo. En esencia, consiste en calcular el tiempo que un trabajador promedio tendría que trabajar para ganar lo equivalente al precio de un hamburguesa de McDonalds.

- más de la mitad (52.2 por ciento) pensó que la ilegalidad y los robos eran raramente castigados y un 42 por ciento más pensó que esta consideración era "en gran medida" cierta; y,
- cerca del 93 por ciento pensó que la red de corrupción en Italia no había sido totalmente descubierta, o que aún existían algunas áreas por ser exploradas.

No obstante, existía algo de satisfacción por el nivel de concientización de los ciudadanos, ya que 85 por ciento consideró que los costos de la corrupción cargados a los ciudadanos ordinarios es muy alto.¹⁵

Un rastreo subsecuente de los costos por licitación pública, después de haber sido obtenidas las ganancias iniciales, revelaron un incremento constante en los costos de algunas licitaciones públicas. Al parecer, no como resultado de la corrupción derivada de grandes compañías del sector privado, sino de negocios que habían comenzado a formar cárteles ilegales y a manipular el proceso de presentación de propuestas para contratos pequeños. En total contraste, el interés de las compañías internacionales en competir en el nuevo y más abierto mercado ha significado que la continua caída en costos de los contratos más grandes.¹⁶

(d) Valor por Dinero La tesis rectora es que la corrupción incrementa los precios mientras que reduce la calidad y el desempeño. Por tanto, al evaluar una transacción pública sobre la base de "valor por dinero", si existen distorsiones marcadas esto puede ser debido a la corrupción o a una absoluta ineficiencia. En cualquier caso, se requiere de una acción firme para fortalecer a los sistemas y evitar la repetición. Las distorsiones "marcadas" pueden ser detectadas con prontitud, particularmente dada la disponibilidad de organismos alrededor del mundo que pueden proveer información sobre precios existentes de bienes y servicios de manera rápida y no cara.¹⁷

(e) "Estadísticas de espejo" Las estadísticas de espejo son una forma de monitoreo de la sociedad civil que ha sido desarrollada en Bulgaria. Consiste en una comparación entre los bienes exportados al país vecino, Rumania, de acuerdo, por ejemplo, con documentos de Bulgaria, y la documentación de importación de Rumania, y vice versa. Esta prometedora iniciativa requiere de la cooperación de ambas autoridades aduanales. Así como sucede con la comparación de estadísticas nacionales, el intercambio diario de información y datos registrados en ambos lados de la frontera le permite a los oficiales de aduana de Bulgaria y a aquellos de los países vecinos comparar información acerca de los vehículos cargando bienes de categoría de "alto riesgo" a través de la frontera. Cuando esto fue aplicado en la frontera entre Bulgaria y Rumania, reveló una variedad de fraudes aduanales, particularmente en lo que se refiere a cigarrillos. Se demostró que camiones de Bulgaria cargados de cigarrillos destinados a la exportación jamás cruzaron la frontera o la cruzaron pero iban cargados de papel higiénico o productos semejantes (como aparece en los registros de la frontera del lado de Rumania). De esta manera, los bienes libres de impuestos permanecen en Bulgaria sin haber pagado el impuesto.¹⁸

¹⁵ *Comunicación del Consejo Ejecutivo de TI-Italia del 29 de noviembre de 1999 al Foro de Desarrollo de Internet sobre estrategias de Anti-Corrupción coordinado por el Banco Mundial et al.*

¹⁶ *Esta sección se basa en investigaciones realizadas por Fredrik Galtung, noviembre de 1999 a mayo del 2000. Su investigación continúa.*

¹⁷ *Este es el planteamiento que ha guiado en parte las deliberaciones del comité establecido en Nigeria en 1999 (sobre el cambio al gobierno democrático) para revisar los contratos pendientes del gobierno, presidido por Christopher Kolade. Este planteamiento también ha permitido que estas revisiones sean conducidas con prontitud, de manera justa y objetiva.*

¹⁸ *Corruption and Trafficking: Monitoring and Prevention – Assessment Methodologies and Strategies for Counteracting Transborder Crime in Bulgaria [Corrupción y Tráfico: Monitoreo y Prevención – Metodologías de Evaluación y Estrategias para Contrarrestar el Crimen Trans-fronterizo en Bulgaria], Boyko Todorov et al (ed.), Center for the Study of Democracy, Sofia, Bulgaria (2000).*

(f) **Monitoreo de grandes proyectos** Finalmente, existe el asunto sobre si es posible que la sociedad civil, con sus recursos necesariamente limitados, monitoree la instrumentación de grandes proyectos. El planteamiento que comienza a surgir sugiere que si es posible. La sociedad civil sólo debe buscar cumplir con tareas de las cuales pueda ofrecer resultados útiles. Por ello, cuando la escala de un proyecto en particular se encuentra más allá de su alcance, la sociedad civil puede hacer cualquiera de las siguientes actividades o ambas. Puede monitorear elementos seleccionados clave de la empresa, y/o monitorear el proyecto en su conjunto enfocándose en el "sistema" y la forma en la que funciona, asegurando así que los procesos por los cuales los contratos son ofrecidos se apeguen a los requerimientos legales y administrativos.

La frontera más nueva

La frontera más nueva en la lucha en contra de la corrupción es encuestar a las partes involucradas en la corrupción directa y simultáneamente-incluyendo a integrantes de los hogares, directores de empresa y funcionarios públicos-y preguntarles acerca de los costos y ganancias privadas resultantes del pago de sobornos para la obtención de servicios públicos, privilegios especiales y trabajos gubernamentales... Incluso con pocos reportes y falta de respuesta a algunas preguntas sensibles, los resultados parecerían arrojar niveles más bajos de corrupción.

Dani Kaufman et al; Nota preparada titulada "Corruption: Surveys, data analysis and reforms" [Corrupción: Encuestas, análisis de datos y reformas],

Utstein Internet discussions, abril 4 2000.