



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Iniciativa Regional

**Transparencia y Rendición de Cuentas
en los Gobiernos Locales (TRAALOG)**



GÉNERO Y CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA: ¿HAY ALGUNA CONEXIÓN?

Documento de Trabajo



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Centro Regional para América Latina y el Caribe, Panamá

Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC)

Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática y Área de Práctica de Género

GÉNERO Y CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA: ¿HAY ALGUNA CONEXIÓN?

Documento de Trabajo

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD

DIRECCIÓN REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PNUD – NUEVA YORK

Jessica Faieta

Directora

CENTRO REGIONAL PNUD - PANAMÁ

Freddy Justiniano

DIRECTOR a.i

Carmen de la Cruz

RESPONSABLE DEL ÁREA PRÁCTICA DE GÉNERO DEL CENTRO REGIONAL DEL PNUD

Gerardo Berthin

ASESOR DE POLITICAS DE GOBERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

Neus Bernabeú

ESPECIALISTA DE GÉNERO

AUTORES Y COLABORADORES

Delia Ferreira, Gerardo Berthin, Neus Bernabeu, Sandra Liborio, Mario Andres Velasco Rodriguez y Veronica Cid

PORTADA: Imagen libre de derechos

JULIO 2014

Los análisis y recomendaciones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de Naciones Unidas o del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Contenido

Prólogo

Agradecimientos

Introducción..... 9

Puntos de partida 11

Definición de los términos básicos de la relación corrupción y género

Distintos enfoques sobre la relación género y corrupción

La información: un gran desafío

El género y la corrupción como fenómeno de intercambio 19

La pequeña y la gran corrupción

Los actores

Las víctimas

Las monedas de cambio

El género y la corrupción como problema público 29

La constitución del problema

a) Denuncia y demanda

b) Visibilización y movilización

c) Estabilización

Respuestas institucionales

¿Cómo seguir?..... 37

Sugerencias para la investigación

Sugerencias en materia de políticas públicas anticorrupción

Bibliografía 41

Anexo 44

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1: IPC 2013

Tabla 2: IPU- agosto 2013. Porcentaje de legisladoras (Unicameral o Cámara Baja)

Tabla 3: Sectores más afectados por la corrupción

Tabla 4: ¿Es la corrupción un problema serio en el sector público de su país?

Gráfico 1: Personas puestas a disposición de la Justicia por delitos de corrupción

Prólogo

La corrupción retrasa los esfuerzos de los países y de la ciudadanía para lograr mayores cotas de desarrollo humano y reducir las desigualdades, entre ellas las de género. En un estudio global realizado en 2012, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) encontró que la corrupción tiene un impacto negativo en el empoderamiento y la participación de las mujeres. En su rol tradicional de cuidadoras del hogar, las mujeres experimentan la corrupción en su vida diaria cuando inscriben a sus hijos en las escuelas, cuando participan en programas de subsidios, cuando denuncian abusos y cuando participan en procesos electorales.

El análisis de la conexión entre género y corrupción es todavía bastante incipiente en nuestra región y por eso, desde la Dirección para América Latina y el Caribe del PNUD, a través de las áreas de gobernabilidad democrática y de género de su centro regional, se promovió el desarrollo de este documento de trabajo sobre corrupción y género. Para ello se contó con el apoyo del Equipo de Anticorrupción Global de la Dirección de Políticas para el Desarrollo del PNUD y de las oficinas de Chile, Colombia y El Salvador, donde se realizaron los tres estudios de caso.

El objetivo de este documento de trabajo era revisar la producción existente sobre la temática, cómo eran abordadas algunas ideas y mitos en los estudios existentes y cuestionar con evidencias algunas aseveraciones que se han instalado en el imaginario colectivo. Un ejemplo: las mujeres por naturaleza son menos corruptibles que los hombres y, por lo tanto, cuando hay más mujeres en los puestos de toma de decisión baja la corrupción. Ese tipo de enfoques “esencialistas” se ven reflejados en algunas respuestas políticas de anticorrupción en la región con estrategias de incremento de mujeres en las instituciones. Aunque beneficioso en el corto plazo en términos de democracia paritaria, a la larga puede tener efectos contraproducentes si se ponen las expectativas de frenar la corrupción con las mujeres (y en “su naturaleza incorruptible”) sin poner el foco en los factores que actúan como promotores y desencadenantes de la corrupción.

El documento aborda otras cuestiones, como el de la percepción diferenciada de la corrupción: las mujeres tienden a percibir más altos niveles de corrupción que los hombres. También ahonda en el papel de actores y víctimas de hombres y mujeres en la pequeña y gran corrupción y cómo esto puede estar influenciado por patrones de género.

Pero también nos da a conocer que temas como la extorsión y la explotación sexual, que afectan especialmente a las mujeres, no están incluidas en las normativas internacionales anticorrupción como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, o la regional como la Convención Interamericana contra la Corrupción. Una asignatura pendiente para la revisión de estos marcos de acción.

En la sección final, el estudio plantea algunas áreas que requerirían la atención de los decisores para generar políticas públicas que prevengan la corrupción y disminuyan simultáneamente el sesgo de género. En este sentido, se sugieren medidas para mejorar los sistemas de información y formación; facilitar canales ágiles, gratuitos y exentos de represalias; establecer controles eficientes a la pequeña corrupción poniendo el acento en aquellos sectores en los que las mujeres están más expuestas; y mejorar los sistemas de análisis y evaluación de las políticas públicas anticorrupción con un componente de género.

En resumen, este estudio exploratorio nos ha permitido conocer el estado de la discusión y el análisis del tema, testar una metodología de estudio en tres países que queremos ahora mejorar, ampliar y profundizar para desarrollar una investigación regional que responda a más preguntas y empezar a identificar una agenda de trabajo con dimensiones de investigación, de políticas públicas y de incidencia regional y global. Esperamos que sirva para iniciar un diálogo sobre la conexión corrupción y género con nuestros socios y aliados.

Jessica Faieta
Administradora Auxiliar y
Directora de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

Agradecimientos

Este documento es el resultado de una colaboración entre la Iniciativa Global Anticorrupción (*Global Anti-corruption Initiative, GAIN*), la Iniciativa Regional de Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales (TRAALOG) del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, y tres Oficinas del PNUD en América Latina (Chile, Colombia y El Salvador). Este documento ha sido elaborado colaborativamente entre los equipos de las áreas de Gobernabilidad Democrática y de Género del Centro Regional del PNUD de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe.

Un especial reconocimiento y agradecimiento a Delia Ferreira que fue la coordinadora regional de investigación, y principal autora del documento. Gerardo Berthin y Neus Bernabeú aportaron con insumos y en la edición y elaboración final del documento. Sandra E. Liborio (El Salvador), Mario Andrés Velasco Rodríguez (Colombia), y Verónica Cid (Chile) fueron los investigadores para los estudios de casos por país.

Un agradecimiento especial por su apoyo a Jose Ricardo Puyana y Amalia Alarcón (PNUD-Colombia), Marcela Ríos y Elizabeth Guerrero (PNUD-Chile) y a Laura Rivera y Xenia Díaz (PNUD-El Salvador). El documento se ha beneficiado de comentarios y sugerencias de Ana Patricia Polo, Adriana Ballestín, Laura Rivera, Elizabeth Guerrero, José Puyana, Marcela Ríos, y Xenia Díaz. Un agradecimiento especial a Adriana Ballestín, la Especialista en Gobernabilidad Democrática en el Centro Regional, quien estuvo a cargo del diseño y montaje del documento.

También muchas gracias a Anga Timilsina, Gerente de Programas de la Iniciativa Global Anticorrupción (*Global Anti-corruption Initiative, GAIN*); a Aida Arutyunova y Diana Torres DGG/BDP/PNUD.

Finalmente, pero no menos importante, un profundo agradecimiento para Freddy Justiniano, Director a.i., del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

Introducción

En la constante tarea de seguir analizando las distintas manifestaciones del fenómeno de la corrupción y su impacto en la gobernabilidad democrática, este estudio aborda la temática de género y corrupción en América Latina. El trabajo se ancla en dos recientes estudios del PNUD que abordan la temática. Primero, el estudio de *Corrupción, Rendición de Cuentas y Género: Entendiendo su Conexión* publicado el 2010 en conjunto con UNIFEM; Segundo, el estudio *Más Allá del Estado: Las Perspectivas de Mujeres de Organizaciones de Base sobre la Corrupción y Anticorrupción*, publicado el 2012 junto a la Comisión Huairou. Estos y otros estudios, están empezando a dibujar una primera aproximación para analizar la percepción y el impacto diferenciado de la corrupción en la vida de mujeres y hombres. Es decir, cuánto está afectado el fenómeno de la corrupción por patrones de género.

En el marco de la implementación de su nuevo Plan Estratégico (2014-2017) y del nuevo Programa Regional para América Latina y el Caribe (2014-2017), el PNUD promueve activamente la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de una estrategia dual: la incorporación del enfoque de género en los programas y proyectos que implementa y el desarrollo de iniciativas específicas orientadas a acelerar los progresos en igualdad de género. El tema de género y corrupción está incluido en el área de Gobernabilidad Inclusiva y Efectiva y en concreto en el resultado de un sistema de gobernabilidad democrática fortalecido para cumplir con las expectativas ciudadanas de voz, desarrollo, estado de derecho y rendición de cuentas.

Pocos de los índices y otras mediciones de corrupción que se utilizan en la actualidad brindan información y análisis desagregada por sexo. El ejercicio de analizar los datos desagregados disponibles genera, por un lado, insumos para el diseño de políticas públicas y, por el otro, ayuda a identificar áreas donde se necesita mayor esfuerzo para desagregar y analizar datos. Este trabajo exploratorio pretende dar muestra de esta necesidad de seguir profundizando en el conocimiento de la relación corrupción/género en América Latina.

Este Documento de Trabajo quiere contribuir a sentar las bases para el diálogo y el análisis sobre género y corrupción en América Latina. Para ello, define un marco conceptual básico sobre corrupción y género y desarrolla una metodología de análisis en base a 3 estudios de caso: Chile, Colombia y El Salvador. Antes de ser prescriptivo, este estudio es exploratorio pues pretende empezar a dar luz a un tema todavía nuevo. El documento de trabajo se concentra en los hallazgos encontrados en los 3 estudios de caso, sin evaluar las experiencias, y resalta la información que falta o no se pudo encontrar.

El estudio está dividido en cuatro partes. La primera parte hace una introducción conceptual de la temática, tanto en lo que hace a la relación corrupción/género como también a los distintos enfoques de la relación. En esta primera parte también se hace una propuesta de enfoque para abordar desde una perspectiva de género el tema de la corrupción, que incluye un análisis de la corrupción como

fenómeno social y de los procesos que conducen a la consolidación de la corrupción como problema público.

La segunda parte resalta el género y la corrupción como fenómeno de intercambio, y se enfoca en analizar la pequeña y la gran corrupción, los actores, las víctimas y las monedas de intercambio. La tercera parte resalta el género y la corrupción como problema público, dando énfasis a temas tales como la denuncia y la demanda, y las repuestas institucionales entre otros.

La cuarta y última parte se enfoca en los próximos pasos. Es decir, una agenda de trabajo futura para seguir desdoblado el complejo tema de la corrupción y género. Lamentablemente, los tres casos, no ofrecieron suficientes insumos para producir conclusiones. Pero si ofrecieron algunas pistas que pueden ser puntos de partida para un trabajo más exhaustivo y profundo en el futuro. Este esfuerzo para entender con mayor profundidad la relación género/corrupción en América Latina pone de manifiesto que hay mucho más para investigar, no sólo a nivel teórico, sino en cuanto a las prácticas sociales y políticas concretas.

Puntos de partida

Definición de los términos básicos de la relación corrupción y género

Para evitar generalizaciones que desdibujen el objeto principal del estudio, conviene aclarar desde el inicio cuál es el sentido en que se utilizará los términos clave: género y corrupción.

La literatura registra diversas definiciones de corrupción; algunas centradas en la función pública, otras con un enfoque de mercado, algunas otras con acento en la moral, la ética y/o el bien público.¹ Para Rose-Ackerman, por ejemplo, la corrupción es "el uso incorrecto del poder público para obtener beneficios privados."² Klitgaard la define como "el mal uso de un cargo para beneficio personal. El cargo es una posición de confianza, en el que uno recibe autoridad para actuar en representación de una institución, sea ella privada, pública o sin fines de lucro. La corrupción significa cargar un precio ilícito por un servicio o bien usar la autoridad pública o privada para otros fines ilícitos."³ Para Friedrich, la corrupción es una conducta desviada de la norma prevalente o percibida como prevalente en un determinado contexto, conducta que está motivada por el propósito de obtener una ganancia personal a expensas del público. La corrupción existe cuando "un titular de poder que ha sido encargado de realizar ciertas tareas... es inducido por recompensas monetarias o de otro tipo... a realizar acciones que benefician a quien provee la recompensa y por consiguiente perjudica a la institución u organización."⁴

Tratando de captar todas las aristas, Nino define la corrupción como "la conducta de quien ejerce una cierta función social que implica determinadas obligaciones activas o pasivas destinadas a satisfacer ciertos fines, para cuya consecución fue designado en esa función, y no cumple con aquellas obligaciones o no las cumple de forma de satisfacer esos fines, de modo de obtener un cierto beneficio personal o para un tercero, así como también la conducta del tercero que lo induce a, o se beneficia con, tal incumplimiento."⁵

El Manual de Naciones Unidas sobre medidas contra la corrupción -siguiendo el criterio adoptado por la Convención de las Naciones Unidas en contra de la Corrupción (CNUCC) - en lugar de definir la corrupción, se inclina por la enumeración de las conductas concretas que considera corruptas.⁶ La CNUCC⁷ se refiere a estas en el Capítulo III e incluye el soborno o peculado (de funcionarios nacionales y extranjeros y también en el sector privado), la malversación de fondos públicos, la apropiación indebida,

¹ Al respecto ver HEIDENHEIMER, A. et al (eds): *Political Corruption. A Handbook*, Transaction Publishers, 5th ed., New Jersey, 1999, *Part I, Terms, Concepts and Definitions: An Introduction*, pp 3-14; también puede verse: MALEN SEÑA, J.: *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Gedisa, Barcelona, 2002, en especial Cap. 1, pp. 21-38.

² ROSE-ACKERMAN, S.: *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, (trad. A. Colodrón Gómez), Ed. Siglo XXI, Madrid, 2001, p. 125.

³ KLITGAARD, R. et al: *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*, World Bank Institute, Washington, 2000, p. 2

⁴ FRIEDRICH, C.: "Corruption Concepts in Historical Perspective", en HEIDENHEIMER, A. et al (eds): *Political Corruption. A Handbook*, Transaction Publishers, 5th ed., New Jersey, 1999, p.15.

⁵ NINO, C.: *Un país al margen de la ley*, Emecé, Buenos Aires, 1992, p. 112.

⁶ UN: *Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, Viena, 2004, Capítulo 2: "Corruption Defined", pp. 23-30.

⁷ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

el peculado o desviación de recursos por parte de un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, y el lavado y blanqueo de dinero (estos últimos en relación siempre con un acto de abuso del poder encomendado para beneficio personal).

Por su parte la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)⁸ tiene una definición menos detallada pero también útil en los artículos VI a XI que incluye el soborno o dádiva, el peculado, el abuso de poder, el soborno transnacional, el enriquecimiento ilícito y la malversación de fondos públicos.

A lo largo de este trabajo se utilizará la definición sintética de corrupción utilizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "**corrupción es el abuso de un poder acordado o encomendado para beneficio privado.**"⁹ En concordancia, para definir los hechos ilícitos o delitos que tipifiquen conductas corruptas, se utilizará la categorización adoptada por las convenciones y tratados internacionales específicos.

Un problema frecuente en la escasa literatura sobre género y corrupción es la identificación de cualquier tipo de ilícito -particularmente aquellos delitos que afectan a las mujeres- como si fueran casos de corrupción.¹⁰ Este trabajo apunta a la relación entre corrupción y género, no a la corrupción y las mujeres. La pregunta clave es si la corrupción y la transparencia están influenciadas o determinadas por el género. En este sentido, entendemos género como el conjunto de atributos, relaciones y oportunidades sociales asociados con el hecho de ser mujer u hombre. El género es una construcción social que es, en esencia, histórica y se modifica en función del contexto cultural de cada sociedad en cada época. El género se vincula con las relaciones de poder entre hombres y mujeres y "determina lo que se espera, es permitido y valorado en una mujer o un hombre en un determinado contexto."¹¹

⁸ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>

⁹ UNDP - UNIFEM: "*Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections*", Primers in Gender and Democratic Governance, # 5, New York, 2010, p. 3, y PNUD: *Programas Anti-Corrupción en América Latina y el Caribe*, Centro Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, 2012.

¹⁰ Ver, por ejemplo, THITEUX-ALTSCHUL, M. (edit): *Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, *Prólogo*, p. 12-13 y EKEANYANWU, L.: "*Nexo entre Género y Corrupción. ¿Mito o Realidad?*", en el mismo volumen, Capítulo VIII, en especial p. 160.

¹¹ <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions>

Distintos enfoques sobre la relación género y corrupción

Los primeros estudios sobre género y corrupción pusieron el acento en las condiciones y características psicológicas o incluso morales que diferenciarían a hombres y mujeres, sugiriendo que las mujeres son más honestas y menos tolerantes a la corrupción y que la mayor presencia de mujeres en el gobierno y en la actividad económica coincidiría con menores grados de corrupción.¹²

Esta interpretación esencialista se basó en el cruce de información sobre la percepción de corrupción en los países y las estadísticas sobre participación de las mujeres especialmente en el parlamento y en el gabinete.¹³ El problema de este enfoque era la falta de control de otras variables que podían, en realidad, ser las determinantes no sólo de la menor percepción de corrupción, sino también de la mayor presencia de mujeres en el gobierno, tal es el caso de la plena vigencia del estado de derecho, el reconocimiento de los derechos civiles y políticos y el grado de inclusión garantizado por el sistema democrático.¹⁴

Aunque los estudios sobre psicología social han demostrado en los últimos años que la honestidad e integridad no son condiciones consustanciales a ser hombre o mujer, es llamativo que aún en la actualidad algunos gobiernos sigan adoptando políticas públicas en base al presupuesto de que las mujeres por naturaleza son menos propensas a la corrupción que los varones. Tal, por ejemplo, la decisión de las autoridades del Estado de México que conformaron exclusivamente con mujeres los equipos de policía de tránsito autorizados a poner multas por infracciones, precisamente aduciendo la mayor honestidad de las mujeres, como una forma de prevenir y evitar la corrupción.¹⁵

Tanto en El Salvador como en Colombia registran algunos ejemplos en esta línea. En El Salvador, por ejemplo, se asignaron mujeres para integrar la policía de tránsito en las tres ciudades metropolitanas principales (San Salvador, San Miguel y Santa Ana). La Inspectora Jefe de la División de Tránsito de la Policía Nacional Civil destacó que los valores familiares y morales de las agentes contribuyen a la disminución de casos de corrupción al interior de la Policía de Tránsito. "Una mujer -dijo- tiene más valores porque sabe que va a ir a la cárcel, el que anda en esas cosas (corrupción) va a la cárcel o va

¹² WORLD BANK: "Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice", Oxford Univ. Press, Washington, 2011.

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/03/01/000094946_01020805393496/Rendered/PDF/multi_page.pdf

¹³ DOLLAR, D. et Al.: "Are Women really the Fairer Sex? Corruption and Women in Government", World Bank Development Research Group, Washington, 1999. Ver también SWANY. A et Al: "Gender and Corruption", 2000, en http://web.williams.edu/Economics/wp/Swamy_gender.pdf

¹⁴ SUNG, H.: "Fairer Sex or Fairer System?" *Gender and Corruption Revisited*", The University of North Carolina Press, **Social Forces**, Dec -2003, 82(2), pp. 703-723.

¹⁵ Ver <http://www.npr.org/2013/09/28/226903227/mexican-state-s-anti-corruption-plan-hire-women-traffic-cops>, y http://www.periodicoafondo.com/main/index.php?option=com_content&view=article&id=2429:solo-mujeres-policia-podran-aplicar-infracciones-de-transito-en-ecatepec&catid=2:ecatepec

muerto.”¹⁶ En el caso de Colombia, el estudio de caso menciona una experiencia en el Municipio de Valledupar donde el Alcalde reporta que ha integrado su gabinete con un 70% de mujeres y además las ha puesto al frente de servicios expuestos a la corrupción como una forma de aumentar la transparencia en la gestión y como un freno a la corrupción. Según declaraciones del Alcalde "la mujer es menos sobornable, más responsable, no se mete en desórdenes de francachelas y tiene mucho orden administrativo y organizacional."¹⁷ El estudio de caso sobre Chile no registra ejemplos de este tipo de políticas.

Aunque puede ser válida la correlación: mayor presencia de mujeres en la política / menor corrupción, el análisis de los datos existentes en la actualidad para América Latina no avalaría una relación causal.

En las Tablas 1 y 2 respectivamente, se puede observar -a la izquierda- el ranking de países latinoamericanos según los datos del Índice de Percepción de Corrupción de *Transparency International* para 2013.¹⁸ Este índice ordena los países en una escala de 100 (nada corrupto) a 0 (muy corrupto). Como se verá la mayoría de los países de la región se ubican en el tercio inferior de la escala. En el cuadro de la derecha los mismos países están ordenados según el ranking de la Unión Interparlamentaria que ordena los países según el porcentaje de mujeres en la Cámara Baja del congreso o de cuerpos legislativos unicamerales, actualizado al 1 de Agosto de 2013.¹⁹ Los países que se ubican al tope de la tabla son los países con mayor porcentaje de legisladoras en su Cámara Baja del congreso o de cuerpos legislativos unicamerales.

Se puede observar cotejando ambas tablas que no hay una correlación directa. A simple vista el orden de los países es distinto. Los dos países percibidos como menos corruptos de la región (Uruguay y Chile) tienen bajos porcentajes de mujeres en sus congresos. A la inversa, Nicaragua que a partir de la reforma de 2012²⁰ tiene un alto porcentaje de legisladoras es un país que está considerado entre los más corruptos de la región. Argentina y México también tienen un alto porcentaje de mujeres en sus respectivas Cámaras Bajas del congreso pero son percibidos con altos niveles de corrupción. El caso de Costa Rica luce distinto: tiene un índice de percepción de corrupción de 54 sobre 100 y un alto porcentaje de mujeres en la asamblea nacional y hasta recientemente una mujer presidenta.²¹ El hecho de que las Presidentas de Argentina y Brasil sean mujeres, tampoco parece influir en el nivel de percepción de corrupción. Son datos ilustrativos, pero dejan claro que si bien puede haber correlación, no existe causalidad directa entre las dos variables y tampoco una correlación clara y unívoca.

¹⁶ <http://elmundo.com/sv/mujeres-policias-controlan-el-trafico-en-grandes-ciudades>

¹⁷ VELASCO RODRIGUEZ, M.: -Estudio de caso - Colombia. Informe Final, p. 17. Declaraciones del Alcalde en http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13264133.html

¹⁸ <http://www.transparency.org/cpi2013>

¹⁹ <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world010813.htm>

²⁰ La ley 790, aprobada en Mayo de 2012, modificó la Ley Electoral 331 e incorporó -en el artículo 82- el criterio de paridad (50% de varones y 50% de mujeres) y alternancia en las listas de candidatos. La aplicación de la nueva norma en las elecciones de 2012 determinó el alto porcentaje de mujeres en la Asamblea Nacional para el período considerado en la tabla.

²¹ Laura Chinchilla fue Presidenta de Costa Rica hasta el 8 de mayo del 2014.

Tabla 1. TI- IPC 2013
100- Nada corrupto
0-Muy corrupto

País	Puntuación
Chile	72
Uruguay	72
Costa Rica	54
Cuba	48
Brasil	43
El Salvador	38
Panamá	38
Perú	38
Colombia	36
Argentina	35
México	34
Bolivia	34
Guatemala	33
Rep. Dominicana	32
Ecuador	32
Nicaragua	29
Honduras	28

Tabla 2. IPU- Agosto 2013
Porcentaje de legisladoras
Unicameral o Cámara Baja

País	% Legisladoras-Cámara Baja
Cuba	48,9
Nicaragua	40,2
Ecuador	38,7
Costa Rica	38,6
Argentina	37,4
México	36,8
El Salvador	26,2
Bolivia	25,4
Perú	21,5
Rep. Dominicana	20,8
Honduras	19,5
Paraguay	17,5
Venezuela	17
Chile	14,2
Guatemala	13,3
Colombia	12,1
Uruguay	12,1

La respuesta frente a una encuesta sobre percepción de corrupción puede diferir sustancialmente de la actitud concreta de una persona frente a la experiencia de corrupción. Para verificar experimentalmente si realmente el sexo de una persona determina su grado de integridad y tolerancia a la corrupción, Alatas condujo un experimento con estudiantes universitarios de ambos sexos en varios países (Australia, India, Indonesia y Singapur). El experimento consistía en una simulación de situaciones en que los participantes se veían sometidos a diversos conflictos o dilemas éticos. El resultado demostró que no había una correlación significativa entre el sexo de los participantes y su comportamiento ético.²²

²² ALATAS, V. et al.: "Gender and Corruption: Insights from an Experimental Analysis", University of Melbourne, Department of Economics, Research Paper # 974, Melbourne, 2006.

Por el contrario, la conclusión apuntó a la actitud de las personas, sean estos hombres o mujeres, frente a la oportunidad de corrupción.²³

Si se parte de la premisa que las mujeres son menos tolerantes a la corrupción y menos propensas a involucrarse en tratos corruptos, la mayor presencia de mujeres en la función pública y en las decisiones de políticas públicas debe ser promovida dentro de las medidas anticorrupción. Sin embargo, si -como sostiene Alatas- la actitud frente a la oportunidad de la corrupción de las personas es lo que determina y no si son hombres o mujeres, entonces las medidas anticorrupción deben ir más allá de solo el incremento de funcionarias públicas y tomadoras de decisiones mujeres.²⁴ Obviamente, hay que tener presente que la mayor participación de las mujeres en la política no es sólo una cuestión instrumental, sino también un principio fundamental que hace a la calidad de la gobernabilidad democrática, con plena inclusión y reconocimiento de los derechos de toda la población.²⁵

Un estudio reciente identifica el riesgo como uno de los factores que puede explicar una diferente actitud de hombres y mujeres frente a la corrupción. En un contexto democrático caracterizado por el pluralismo de opiniones, el estado de derecho y la justicia eficaz y la transparencia los riesgos y costos de involucrarse en tratos corruptos aumentan considerablemente en comparación con contextos autoritarios caracterizados más por la discrecionalidad, la impunidad y la opacidad de los procesos decisorios. Según Esarey y Chirillo los riesgos de ser descubierto y sancionado tanto legal como socialmente impactan diferenciadamente en hombres y mujeres "y las mujeres sienten mayor presión para acomodarse a las normas vigentes en torno a la corrupción."²⁶ En consecuencia en contextos democráticos donde los riesgos de involucrarse en corrupción son altos los incentivos a una conducta de hombres y mujeres en general hacia la corrupción juegan en favor de ser más intolerables y menos propensos a involucrarse. Por el contrario, en contextos donde el riesgo es bajo o nulo -o donde incluso es más riesgoso enfrentar la corrupción que plegarse a ella- los incentivos juegan en favor de ser más tolerables a la corrupción y a mayor probabilidad a involucrarse en corrupción.

La cuestión del grado de riesgo en contextos democráticos es interesante en el caso de América Latina donde la gobernabilidad democrática presenta diversos grados de desarrollo, registrándose avances y retrocesos. Hay que tener en cuenta que el aumento del riesgo para las conductas corruptas se produce en la medida en que está vigente el Estado de Derecho y las normas se cumplen, donde existe independencia de poderes y donde los controles -formales e informales- son eficaces para evitar la impunidad.

²³Otro estudio sobre la base de experimentación que tampoco encontró un sesgo de género significativo en materia de corrupción puede verse en: FRANK, B. et Al.: "Gender and Corruption. Lessons from Laboratory Corruption Experiments" en *European Journal of Development Research* (2011) 23, pp. 59-71.

²⁴ALATAS, V.: cit, p. 14.

²⁵BAREIRO, L. y TORRES, I.: (Ed.): *Igualdad para una democracia incluyente*, IIDH-USAID-ASDI, San José de Costa Rica, 2009.

²⁶ESAREY, J. y CHIRILLO, G.: "Fairer sex or purity myth? Corruption, Gender and Institutional Context", Rice University, 2013, p. 2.

Sobre la relación entre la percepción de la ilicitud del hecho y el riesgo de ser descubierto, una encuesta de cultura constitucional realizada en Argentina no reflejó resultados muy dispares en términos de género. Se les preguntó a los encuestados cuán de acuerdo estaban con la siguiente afirmación: "Violar la ley no es tan malo, lo malo es que te descubran." El 13% de los varones y el 11% de las mujeres estuvieron "de acuerdo y muy de acuerdo," mientras que el 84% de los varones y el 88% de las mujeres estuvieron "en desacuerdo y muy en desacuerdo."²⁷

Es posible también -como sostiene Goetz²⁸- que la supuesta o mítica mayor honestidad e integridad de las mujeres en la función pública se deba en algunos contextos a la falta de oportunidades, porque la mujer no integra aún las redes de poder real y efectivo, aunque esté presente en la política y en la burocracia. ¿Qué sucedería si una masa crítica de mujeres ocupara las redes de poder y los liderazgos políticos y administrativos o los empresariales? Una respuesta posible es que el cambio de liderazgos traería aparejada una práctica menos corrupta. Pero también es posible que al entrar las mujeres en esas redes -es decir al tener la oportunidad de la corrupción y la protección o impunidad que garantiza la red- el número de mujeres y varones involucrados en tratos corruptos fuera similar. En todo caso, queda todavía mucho que investigar, pero ya en un primer análisis se pueden apreciar algunos elementos que requieren más investigación y análisis.

Parece claro que es necesario revisar las presuposiciones y mitos y tratar de detectar, a través de estudios de casos concretos y no simulados, cuáles son las áreas en que la corrupción y la lucha contra la corrupción presentan efectos y dan lugar a actitudes diferenciadas por género. Además de analizar la corrupción como un fenómeno social y político es necesario verificar si el factor género influye en la configuración de la corrupción como problema de política pública en un país determinado. Es importante estudiar si en casos concretos -como en el de los tres países analizados para este estudio- hay alguna diferencia de género cuando se trata de denunciar la corrupción real y concreta, cuando se trata de proponer soluciones, cuando se enfrentan dilemas reales de ética pública.

Esto permitirá desarrollar políticas anticorrupción más eficientes y -cuando sea necesario- diversificar esas políticas en atención al género.

²⁷HERNANDEZ, A. et Al.: *Encuesta de Cultura Constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, UNAM-AADC-IDEA, México 2005.

²⁸GOETZ, A. M.: "Political Cleaner: How Women are the New Anti-Corruption Force. Does the Evidence Wash?", U4 Paper, 2003 <http://www.u4.no/recommended-reading/political-cleaners-how-women-are-the-new-anti-corruption-force-does-the-evidence-wash/>, p. 16-17.

La Información: un gran desafío

Uno de los déficits más notorios en los análisis sobre género y corrupción es la ausencia de datos concretos que corroboren hipótesis de trabajo y sean un punto de partida sólido para la propuesta de políticas públicas. Para avanzar en este sentido, este documento de trabajo apuntó, como punto de partida- a recabar datos concretos sobre algunas de las aristas de la relación género/corrupción en tres países de América Latina (Chile, Colombia y El Salvador).²⁹

Los tres casos estuvieron orientados a obtener datos duros y otro tipo de información o evidencia que permita desentrañar si en el país había un sesgo de género en materia de corrupción desde dos perspectivas. Por un lado, el análisis de la **corrupción como fenómeno social**. En este sentido, se trató de desentrañar con una mirada de género el tema de los actores, las monedas de intercambio y las víctimas en los casos de la corrupción. Luego se analizó los procesos que conducen a la consolidación de **la corrupción como problema público**. Desde esta perspectiva se revisó si existe o no una diferenciación de género en cuanto a la instalación del problema en la agenda, la denuncia, la investigación y la respuesta institucional y social frente a la corrupción.

No siempre se encontraron los mismos datos en los tres países y muchas veces aunque se hallaron datos, los sistemas estadísticos, la metodología de base o las series temporales no coincidieron, lo que dificultó notablemente la comparación. Este es un problema generalizado que afecta a las estadísticas nacionales en temas de género,³⁰ y que este primer intento de vincular corrupción y género confirmó también.

Los datos más fácilmente comparables son los que provienen de estudios agregados de opinión como la encuesta LAPOP, o los estudios de *Transparency International* (tanto el Índice de Percepción de Corrupción, como el Barómetro Global de Corrupción) que brindan información comparable entre los diversos países que abarcan. La falta de información es de por sí un primer dato significativo para la línea de investigación que se abre con este documento de trabajo en América Latina.³¹

²⁹La investigación sobre Chile fue realizada por la Socióloga Verónica CID BOTTESELLE; el estudio de caso sobre Colombia fue realizado por el Politólogo Mario VELASCO RODRÍGUEZ y el caso de El Salvador fue analizado por la Licenciada Sandra LIBORIO.

³⁰ Los estudios de género han puesto especial atención al tema de las estadísticas. En el siguiente link, por ejemplo, pueden consultarse muy interesantes aportes de profesionales especializados durante el Taller Internacional de Estadísticas con Enfoque de Género que tuvo lugar en México en 2001.

http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/genero/taller_genero/default.asp?s=est&c=14468

³¹ En el Apéndice I pueden consultarse el listado de preguntas utilizado para los estudios de caso.

El género y la corrupción como fenómeno de intercambio

La pequeña y la gran corrupción

Al abordar el tema de la corrupción como fenómeno social es importante distinguir lo que se identifica en la literatura como "gran corrupción" y "pequeña corrupción" o "corrupción minorista."³² Los actores, las monedas de intercambio y las víctimas no son iguales según se trate de uno u otro tipo de corrupción.

La gran corrupción es aquella que se da en los niveles de fijación de políticas públicas y adopción de decisiones políticas de trascendencia general y tiene lugar en los estratos altos de la política y la administración. Sin perjuicio de que siempre pueden señalarse víctimas concretas, el fenómeno de la gran corrupción afecta colectivamente a la sociedad, frenando mayores oportunidades para el desarrollo, malversando los fondos públicos y mellando la confianza en las instituciones.

La pequeña corrupción o corrupción "minorista" se da en las relaciones personales entre individuos y el aparato estatal, localizándose en los niveles inferiores de la administración pública, e involucra a los que interactúan a diario con la población en general en temas de servicios públicos. Los actores en estos intercambios no tienen poder para fijar ni cambiar las políticas públicas, pero sí pueden adoptar decisiones discrecionales que afectan a individuos concretos en su vida diaria. Este tipo de corrupción tiene una esfera central de acción en lo referido a la prestación de servicios y el acceso a derechos por parte de la población.

No sólo cambian los actores involucrados y las víctimas de la corrupción, sino que estas dos formas de corrupción se diferencian también por la moneda de cambio, tanto en lo referido a los montos involucrados, como en cuanto a la naturaleza de esa moneda. En el caso de la gran corrupción generalmente la moneda de cambio es el dinero en cantidades significativas. En el caso de la pequeña corrupción no sólo se utiliza el dinero como moneda de cambio, sino también la prestación de servicios personales y en algunos casos los favores sexuales.

Aunque podrían parecer dos circuitos de corrupción absolutamente desconectados entre sí, es necesario considerar que al menos en algunos marcos conceptuales la corrupción minorista no es más que un eslabón -el primero quizás- de un esquema de corrupción estructural al más alto nivel. Un ejemplo de ello puede ser el caso de la exacción de coimas por parte de las fuerzas de seguridad para ejecutar las obligaciones derivadas de su función como prestadores del servicio de seguridad pública, o bien para proteger a los infractores incumpliendo sus deberes. Estas coimas o sobornos pueden ser sólo una conducta aislada tendiente a incrementar los ingresos de un agente de policía o de aduana. Pero también pueden ser el mecanismo de recaudación para niveles superiores de la jerarquía que a su vez deben pagar a sus superiores para conservar la posición.

³² UN: *Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, Vienna, 2004, p. 23.

A diferencia del rechazo que produce la gran corrupción, la corrupción minorista genera en algunas sociedades un efecto de acostumbramiento en la población que, en muchos casos, justifica el accionar de los corruptos por los escasos salarios que reciben o bien le resta importancia como delito en comparación con la gran corrupción, o incluso la considera necesaria para agilizar los trámites, por ejemplo. Ese acostumbramiento que "normaliza" la pequeña corrupción tiene un efecto desbastador sobre los valores, principios y prácticas sobre los que se edifica y consolida la democracia.

En los apartados siguientes se analizan las principales características de estos dos tipos de corrupción desde la perspectiva de género a fin de descubrir si este factor incide en la configuración y efectos del fenómeno de intercambio.

Los actores

En toda relación de intercambio hay siempre, por lo menos, dos actores principales. En el caso de la corrupción: el que pide/recibe el soborno o la coima y el que ofrece/paga la coima. Las características, motivaciones y situación de poder de los actores cambia en los casos de gran corrupción y corrupción minorista.

En los supuestos de gran corrupción, en un polo de la relación de intercambio están los funcionarios públicos de los máximos niveles (presidentes, ministros, subsecretarios, legisladores) el arreglo que encaran involucra cuantiosas sumas o negocios muy lucrativos a título personal. Estos actores, por su posición tienen mucho poder lo que les facilita la adopción de las decisiones necesarias pero también les otorga gran poder de presión y represalia. En el otro polo encontramos a poderosos grupos empresariales, muchas veces transnacionales, o -en el peor de los casos- a los jefes de organizaciones criminales.

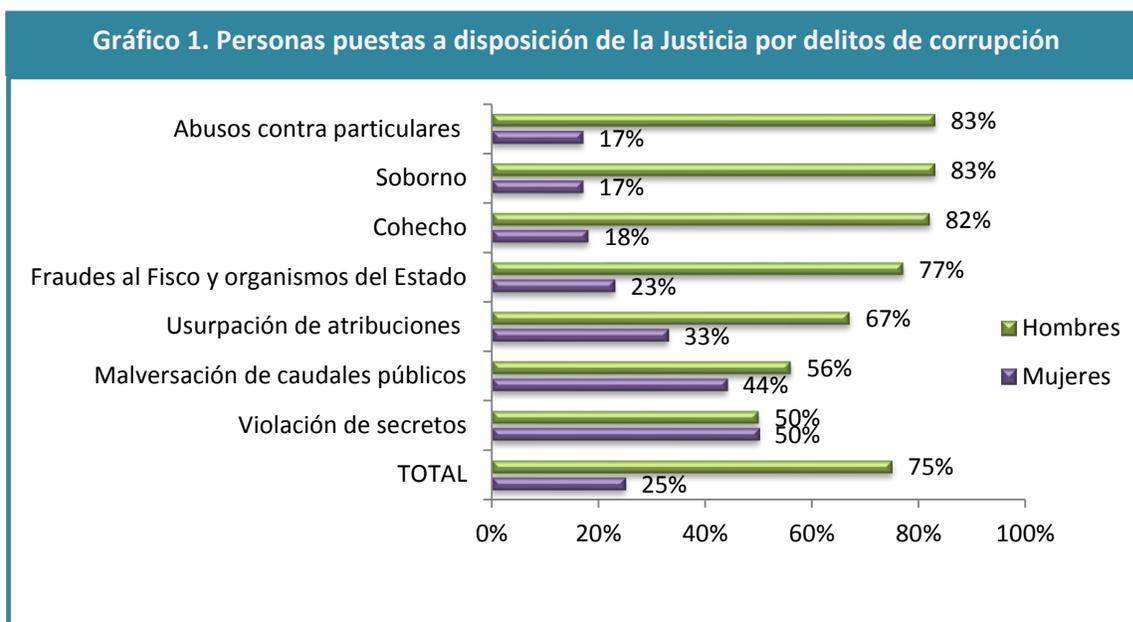
En casos de gran corrupción, ambos polos están -hasta el presente- mayoritariamente integrados por varones. Esto coincide con la afirmación de algunos autores en el sentido de que las mujeres aparecen como menos corruptas, porque en realidad no está en los circuitos o redes donde se desarrollan los negocios corruptos.³³

Pero qué sucede cuando las mujeres ocupan esas posiciones de poder. ¿Hay casos de mujeres que llegadas a ese nivel se han visto involucradas en situaciones de corrupción? La respuesta es sí. Por eso para tratar de establecer la relación género/corrupción es importante no sólo recurrir a las encuestas o los experimentos simulados, sino también revisar la realidad política de los países.³⁴

³³ Ver GOETZ, A.: "*Political Cleaners...*" cit.

³⁴ Sólo a título ilustrativo mencionaremos un par de casos recientes. En 2013 en Honduras se descubrió un caso de malversación/sustracción de fondos públicos con fines privados que tuvo como principal protagonista a la Ministra de Salud Pública y un esquema de utilización espuria de recursos del Programa Nacional contra el Dengue que terminaron sirviendo para nombramientos de familiares y pago de viajes y hoteles para la funcionaria y sus allegados. Ver la denuncia en los medios: EL HERALDO, Tegucigalpa-Honduras, 22 de Mayo de 2013 <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Araujo->

El estudio de caso sobre Chile por ejemplo aporta algunos datos interesantes con relación a los actores estatales involucrados en casos de corrupción. En el ámbito parlamentario se destaca que el 37,5% de las 18 diputadas³⁵ en ejercicio se ha visto involucrado en denuncias de casos de corrupción, según informes de la Fiscalía Nacional.³⁶ El Compendio de Estadísticas de Género 2010 indica que del total de personas puestas a disposición de la Justicia por casos de delitos de corrupción, el 75% fueron varones y el 25%, mujeres. Además las estadísticas oficiales aportan datos desagregados por sexo para los distintos tipos de delito, como se puede observar en el Gráfico 1.³⁷



Fuente: Compendio de Estadísticas de Género 2010. Instituto Nacional de Estadística

[Quien-compra-es-la-gerencia-administrativa](http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Nepotismo-y-viajes-sin-liquidar-en-gestion-Araujo) y 28 de Mayo de 2013 <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Nepotismo-y-viajes-sin-liquidar-en-gestion-Araujo>.

En Argentina, en diciembre de 2012 fue condenada por el delito de encubrimiento de lavado de dinero la ex Ministra de Economía de la Nación. Fue la primera mujer en ocupar el Ministerio de Economía (2005-2007) y no pudo explicar el origen de los fondos -que reconoció de su propiedad- encontrados en una bolsa en el baño privado de su despacho. El caso resultó más llamativo aún porque la Ministra, una vez conocido el caso, dio un sinnúmero de explicaciones siempre distintas, contradictorias e insostenibles durante la investigación e incluso intentó ocultar pruebas. La sospecha, más allá de los delitos por los que fue condenada, era que esos fondos provenían de un pago de coimas. Ver información sobre el fallo en <http://www.lanacion.com.ar/1540721-felisa-miceli-condena-caso-bolsa> y en el sitio oficial del Poder Judicial de la Nación: Centro de Información Judicial <http://www.cij.gov.ar/nota-10676-Dieron-a-conocer-los-fundamentos-de-la-condena-a-la-ex-ministra-Felisa-Miceli.html>. Algún tiempo después una empresaria dio a conocer que el mecanismo que utilizaban algunos funcionarios en la Provincia de Santa Cruz para cobrar las coimas era pedirle a los empresarios que pasaran al baño de su despacho y dejaran en el botiquín el efectivo en una bolsa http://www.clarin.com/politica/empresaria-Vido-cobraba-Santa-Cruz_0_910109004.html.

³⁵ La participación de las mujeres en el Congreso chileno ha sido relativamente baja hasta ahora. Las elecciones de 2013 marcaron una mejora en el porcentaje de mujeres legisladoras pasando de 5 a 7 senadoras (13,1% a 18,4%) y de 18 a 20 diputadas (15% a 16,7%). CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de caso - Chile. Informe Final*, p. 28

³⁶ CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de caso - Chile. Informe Final*, p. 28.

³⁷ CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de caso - Chile. Informe Final*, p. 17.

En los tres estudios de país, tomando en cuenta los más sonados casos de corrupción -los escándalos- en los últimos años, se reporta una mayor participación de varones que de mujeres. En Chile, la base de datos elaborada por Chile Transparente registra un total de 30 casos de corrupción relevantes para la opinión pública; los implicados en esos casos fueron 59 varones y 4 mujeres.³⁸ En el caso de Colombia se repasan 10 casos, en los que los protagonistas son mayoritariamente varones, aunque en 5 de los 10 casos aparece implicada alguna mujer.³⁹ Lo mismo sucede en el caso de El Salvador donde del total de 1192 denuncias recibidas por el Tribunal de Ética Gubernamental -desde 2007- un 72% involucra a funcionarios y el 28% a funcionarias.⁴⁰ Sobre 7 casos resonantes analizados por el estudio de caso de El Salvador, en sólo 4 de ellos hubo mujeres involucradas y siempre en mucho menor número que los varones implicados.⁴¹

Un aspecto muy poco explorado es el referido a la predisposición de las mujeres empresarias a pagar coimas en los casos de gran corrupción. El hecho de que haya pocas mujeres en posiciones de poder en las empresas no permite concluir de forma definitiva que mujeres y varones tienen distinto grado de propensión a arreglar negocios de manera corrupta. Aunque sólo con valor ilustrativo, los estudios de caso de Chile⁴² y Colombia⁴³ registran la participación de mujeres empresarias en algunos de los casos de corrupción más sonados de la década.

En los casos de corrupción minorista el actor que pide/recibe el soborno suele ser un funcionario o empleado público de menor nivel, encargado de la prestación concreta de los servicios, del reparto de bienes o de la concreción de algún derecho de los ciudadanos. Estos funcionarios no tienen poder en la toma de decisiones a nivel macro, pero sí tienen un margen de discrecionalidad que puede afectar los casos individuales.

Al respecto resulta interesante investigar cuáles son las áreas donde se percibe mayor corrupción. El Barómetro Global de Corrupción de *Transparency International*⁴⁴ consulta sobre los sectores percibidos como más afectados por la corrupción en cada país. Según los datos disponibles para países de América Latina para 2013, hay varios países en que uno de los sectores percibidos como más afectados es el de los servidores o funcionarios públicos. Si se demostrara que la corrupción minorista tiene un sesgo de género, habría que estudiar con atención la situación en estos países ya que precisamente es en la pequeña corrupción donde los funcionarios o empleados públicos tienen un papel relevante.

³⁸ CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de caso - Chile. Informe Final*, p. 20 y Anexo I.

³⁹ VELASCO RODRIGUEZ, M.: *Estudio de caso - Colombia. Informe preliminar*, p. 10-15.

⁴⁰ LIBORIO, S.: *Estudio de caso - El Salvador. Informe Final*, p. 14.

⁴¹ LIBORIO, S.: *Estudio de caso - El Salvador. Informe Final*, p. 19-22.

⁴² CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de caso - Chile. Informe Final*, p. 19.

⁴³ VELASCO RODRIGUEZ, M.: *-Estudio de caso - Colombia. Informe Final*, p. 18 y 19.

⁴⁴ <http://www.transparency.org/gcb2013>

Tabla 3: Sectores más afectados por la Corrupción			
País	1º Sector + afectado	2º Sector + afectado	3º Sector + afectado
Argentina	Partidos políticos	Servidores públicos	Parlamento
Bolivia	Policía	Partidos políticos	Justicia
Brasil	Partidos políticos	Parlamento	Policía
Chile	Partidos políticos	Parlamento	Justicia
Colombia	Partidos políticos	Parlamento	Servidores públicos
El Salvador	Policía	Partidos políticos	Justicia
México	Partidos políticos	Policía	Servidores públicos
Paraguay	Parlamento	Policía	Partidos políticos
Perú	Justicia	Partidos políticos	Parlamento/ Policía
Uruguay	Partidos políticos	Policía	Servidores públicos
Venezuela	Policía	Servidores públicos	Partidos políticos

Fuente: *Transparency International* - Barómetro Global de Corrupción – 2013.

Dos sectores públicos que se mencionan en la literatura como especialmente problemáticos en términos de corrupción son: salud y educación. De acuerdo a los resultados del Barómetro Global de Corrupción, el sector de Educación aparece entre los primeros cinco sectores más afectados por la corrupción en Chile y el sector salud aparece dentro de los cinco primeros en Colombia. Un dato interesante en el caso de Colombia es que en el sector Salud no hay diferencia en el porcentaje de hombres y mujeres que declaran que les pidieron una coima o soborno para ser atendidos (para ambos el porcentaje es del 4%) y en el caso de la Educación, la diferencia entre hombres y mujeres es mínima: 3% para el caso de los varones y 4% en el caso de las mujeres.⁴⁵

⁴⁵ VELASCO RODRIGUEZ, M.: *Estudio de caso - Colombia. Informe Final*, p. 22.

Un dato significativo que surge del Barómetro Global de Corrupción es que en América Latina y el Caribe las mujeres identifican como las áreas donde se han visto más expuestas al pedido de coimas en el último año a la Policía y la Justicia;⁴⁶ dos áreas centrales para la defensa de los derechos de la mujer frente a los casos de discriminación, abuso y violencia.

Otra área que se cita con frecuencia en que las mujeres están más expuesta a corrupción que los varones es la de los programas sociales, particularmente aquellos titularizados en las mujeres madres o jefas de hogar. Ahora bien, para poder determinar si la corrupción en la aplicación de los programas sociales tiene un sesgo de género, no se pueden tomar en cuenta sólo los programas que titularizan las mujeres, sino que debe verificarse cuál es el grado y tipo de corrupción que se registra en todo los programas y detectar -si fuera el caso- un factor diferencial en aquellos en que las mujeres son las titulares.⁴⁷

En los casos de corrupción minorista, en el otro extremo de la relación de intercambio aparece la gente de a pie que necesita el servicio, y la contraprestación o en todo caso se ve expuesta a la corrupción como una forma de evitar alguna sanción o de hacer efectivos sus derechos. Este sujeto está en una posición de poder subordinada a la del empleado o funcionario público, por lo tanto está más expuesto a represalias si no accede al pago solicitado.

La literatura sobre género y corrupción asume que en los casos de pequeña corrupción hay un sesgo de género en el extremo débil de la relación. Se sostiene que la mujer está más expuesta a la corrupción porque los sectores pobres de la población son los que necesitan más de los servicios y bienes públicos y el fenómeno de la feminización de la pobreza repercute también cuando se dan situaciones de corrupción. Otro factor que expondría a la mujer a la corrupción en relación con los varones, es el hecho de que las tareas de cuidado están mayoritariamente a cargo de las mujeres.

Al respecto, parece necesario distinguir la situación de exposición a la corrupción y la condición de víctima de la corrupción. Cuando se menciona exposición a la corrupción se refiere a los actores de la relación -en términos de la corrupción minorista quiénes están más expuestos a que les pidan coimas- que no siempre coinciden con el sujeto que sufre los daños -la víctima.

La encuesta LAPOP para 2010 indica que en América Latina las mujeres están menos expuestas a la corrupción y señala que el 21,5% de los varones encuestados reportó haber recibido un pedido de coima contra sólo el 14% de las encuestadas mujeres.⁴⁸ La tendencia se mantiene en el estudio de 2012.⁴⁹

⁴⁶ WICKBERG, S.: "Gender-specific Corruption Risks in the LAC Region", Transparency International Helpdesk, 29-11-13, p. 2.

⁴⁷ Al respecto ver: GRUENBERG, Ch. et Al.: "Análisis preliminar sobre la relación entre el clientelismo, la pobreza y el género", en THITEUX-ALTSCHUL, M. (edit): **Género y Corrupción**, cit, p. 41-59. Ver también WICKBERG, S.: "Gender-specific Corruption ...", cit.

⁴⁸ VANDERBILT UNIVERSITY: "Political Culture of Democracy 2010. Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times. Report on The Americas", Nashville, 2010, p. 76-77.

⁴⁹ VANDERBILT UNIVERSITY: "Political Culture of Democracy in The Americas 2012. Towards Equality of Opportunity", Nashville, 2013, p. 153.

Reflejando la misma tendencia, el estudio de caso para Chile informa -a partir de los datos del Barómetro Global de Corrupción 2013- que del total de encuestados varones, el 22% dijo haber recibido pedidos de coima contra un 14% entre las entrevistadas mujeres.⁵⁰ También para el caso de Chile se mencionan los resultados de "la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2011 del Instituto Nacional de Estadística, en la que se entrevistaron 25.933 habitantes de hogares urbanos chilenos; solamente el 0,4% contestó que él/ella o algún miembro de su familia había sido víctima de un delito de corrupción, es decir, en 104 hogares se ofreció o se le solicitó un soborno. El delito de corrupción presentó la tasa de victimización más baja entre los delitos medidos por la ENUSC, alcanzando un máximo de 1,1% en 2003, y reduciéndose a 0,4% en 2010 y permaneciendo igual en 2011."⁵¹

Para el caso de Colombia, la encuesta LAPOP 2012 registra una diferencia de casi 10 puntos porcentuales entre los hombres (20,8%) y las mujeres (11,5%) que han recibido pedidos de coimas en una o más oportunidades en los últimos 12 meses. La diferencia puede deberse a la menor participación de la mujer en el la actividad económica lo que las expondría menos a escenarios de corrupción.⁵²

La diferencia es similar en el caso de El Salvador que de acuerdo a la encuesta LAPOP 2012 el 13,6% de los encuestados varones había recibido un pedido de coima o soborno en los últimos 12 meses, contra un 9% del total de encuestadas mujeres.⁵³

En América Latina son pocos los estudios nacionales sobre la posición de hombres y mujeres frente a la corrupción. Merece destacarse la Encuesta de Percepción de Corrupción que lleva a cabo *Proética*⁵⁴ en Perú -que va por su octava edición- en la cual se pueden encontrar datos desagregados por sexo. En la edición 2013⁵⁵, por ejemplo, se advierte una diferencia significativa en términos de género ante la pregunta "¿En los últimos 12 meses le solicitaron o dio regalos, propinas, sobornos o coimas a algún funcionario del Estado?" El 10% de los encuestados contestó que sí, "me solicitaron y di"; la composición de ese grupo fue de 15% para los varones y sólo 4% para las mujeres.

⁵⁰ CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de caso - Chile. Informe Final*, p. 16.

⁵¹ CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de caso - Chile. Informe Final*, p. 24 y 25.

⁵² RODRIGUEZ-RAGA, J.C. y SELIGSON, M.: *"Cultura Política de la Democracia en Colombia y las Américas 2012: Hacia la Igualdad de Oportunidades"*, Univ. de los Andes, LAPOP, USAID, 2012, p. 100 y VELASCO RODRIGUEZ, M.: *Estudio de caso - Colombia. Informe Final*, p. 16.

⁵³ CORDOBA MACÍAS, R. et Al.: *"Cultura Política de la Democracia en El Salvador y las Américas 2012: Hacia la Igualdad de Oportunidades"*, FUNDAUNGO, LAPOP, USAID, 2013, p. 110 y LIBORIO, S.: *Estudio de caso - El Salvador. Informe Final*, p. 18.

⁵⁴ <http://www.proetica.org.pe/>

⁵⁵ Ver resultados en <http://www.proetica.org.pe/viii-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2013/>

Las víctimas

Los pocos estudios de género y corrupción asumen que el género es un factor determinante en cuanto a los afectados o víctimas de la corrupción, particularmente en el caso de la pequeña corrupción. Las razones que se esgrimen tienen que ver, como se mencionó arriba, con la feminización de la pobreza y el hecho de que las mujeres por lo general suelen ser mayoría entre los pobres y, por otro lado, con la división sexual del trabajo que concentra las tareas de cuidado en las mujeres.⁵⁶

Esto merece una reflexión más profunda. Una cosa es que la mujer -por asumir las tareas de cuidado- sea el punto de contacto para el fenómeno de intercambio y otra distinta es que ella sea la víctima de la corrupción por una razón de género. En muchos casos parece que la víctima no es sólo la mujer, sino la familia como un todo que debe hacer frente a la exacción, o el niño o niña que no pueden acceder a la escuela, o el mayor que no obtiene la asistencia. En estos casos, el sesgo de género se manifiesta en cuanto al sujeto expuesto a la corrupción y no necesariamente al sujeto que sufre los daños de la corrupción.

La deducción de que por ser la mujer la mayor parte de la población pobre, está más afectada por la corrupción también merece una revisión. En efecto, se estima que a nivel mundial la mayoría de las personas pobres son mujeres;⁵⁷ existe también evidencia que los sectores más pobres de la sociedad necesitan recurrir con mayor intensidad y frecuencia a los servicios del Estado; existe evidencia también que en esos niveles de la burocracia puede haber prácticas de pequeña corrupción. Ahora bien el carácter de víctima de la pequeña corrupción, ¿está determinado por la condición de pobre o por el género?

Hay casos en que el género no sólo determina el punto de contacto, sino también la víctima directa. Una hipótesis es la de los servicios de salud dada la mayor necesidad de la mujer de atención sanitaria especialmente en su etapa reproductiva. Otra hipótesis se refiere a aquellas situaciones en que la moneda de intercambio son los favores sexuales, caso en el cual hay una clara y directa victimización por género, a la que cual se hace una referencia en el apartado siguiente.

En el caso de la gran corrupción aunque los efectos son globales para la economía y desarrollo de un país y por lo tanto no pueden identificarse con especificidad víctimas individuales, podría también sostenerse que el género también es relevante en la victimización a nivel macro, dado que la población pobre es la más afectada por la falta de desarrollo y oportunidades y teniendo en cuenta -como se mencionó- que la mayoría de la población pobre mundial son mujeres.

⁵⁶ UNDP - UNIFEM: "Corruption, Accountability and Gender...", cit. , p. 10-11.

⁵⁷ <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/fs1.htm>

Las monedas de cambio

Una de las zonas del fenómeno corrupción en que se pueden identificar diferencias de género es en el de las monedas de intercambio, especialmente en el caso de la pequeña corrupción.

Algunos autores sostienen que uno de los sesgos de género se refiere al monto en dinero que se debe pagar en concepto de coima o soborno para la obtención de los bienes o servicios. No se trata de que haya "tarifas" diferenciadas entre varones y mujeres, sino del peso relativo que esos montos tienen en el presupuesto de las mujeres, por ser éstas la mayoría de la población pobre del mundo.⁵⁸ Otro argumento que se utiliza se refiere a que el género determina el acceso y manejo independiente de recursos -aunque sean pocos-. Como la mujer tiene menor manejo de fondos personales, tendría menor disposición de recursos para decidir pagar el soborno y, en consecuencia, muchas veces no podría acceder al servicio o bien de que se trate.⁵⁹

En la edición 2013 del Barómetro Global de Corrupción de *Transparency International*, a nivel mundial el 28% de los hombres reportó que había pagado coimas frente a un 25% entre las mujeres.⁶⁰ En el caso de Latinoamérica y el Caribe un 21,5% de los varones encuestados reportaron haber pagado coimas contra un 18,5% en el caso de las mujeres.⁶¹

Cuando, en lugar de dinero, la moneda de intercambio son los favores sexuales se advierte un importante sesgo de género que afecta particularmente a las mujeres. Obviamente por razones socio-culturales y religiosas es difícil detectar y cuantificar el fenómeno ya que a lo secreto de los tratos corruptos se suma la estigmatización del abuso sexual. Sin embargo hay algunos estudios que abordan esta temática.⁶²

El caso de los favores sexuales como moneda de cambio en contextos de corrupción se inscribe, sin duda, en el marco más amplio de la violencia de género. Se trata de una forma de ejercicio de la violencia de género. En este sentido, es necesario identificar aquellos casos en que el favor sexual funciona como moneda de cambio en un caso de corrupción de aquellos otros en que se trata de un delito autónomo de violencia de género o abuso sexual. La distinción es importante en materia de política criminal y de legislación penal.

⁵⁸ CHETWYNG, E. et Al: "*Corruption and Poverty. A review of recent literature*", Management Systems International, Washington, 2003.

⁵⁹ Con relación al acceso al servicio de Justicia: UNWOMEN: *2011-2012 Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice*, Washington, 2011, p. 54. Ver también: CHÉNE, M.: "*Corruption and Gender in Service Delivery: The Unequal Impacts*", Transparency International, Working Paper #02/2010.

⁶⁰ <http://www.transparency.org/gcb2013>, Reporte, p. 9.

⁶¹ WICKBERG, S.: "*Gender-specific Corruption ...*", cit., p. 2.

⁶² UNESCO, cita un estudio de ROSSETTI, S. sobre abuso sexual escolar en Botswana. Sobre un total de 560 estudiantes entrevistados, el 20% declaró que sus maestros les habían pedido tener sexo. De ese 20%, el 42% afirmó que había accedido por temor a obtener bajas calificaciones. Ver también: UNIFEM-UNDP: "*Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections*", cit., p.12.

http://www.unesco.org/education/efa/know_sharing/grassroots_stories/botswana.shtml

El Reporte del Plan Aprender Sin Miedo 2008 recopila información sobre favores sexuales exigidos por maestros u ofrecidos por estudiantes a cambio de matriculación o calificaciones en 66 países.⁶³

Para el caso de América Latina, el Estudio sobre Violencia contra los Niños de Naciones Unidas detectó que "las niñas en República Dominicana, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá experimentan coerción sexual de parte de sus maestros, algunas veces con amenazas de que sus calificaciones se verían afectadas si no aceptan sus demandas."⁶⁴

En las entrevistas realizadas para los estudios de caso se menciona el tema de los favores sexuales como moneda de cambio en casos de corrupción, pero en ninguno de los tres países -Chile, Colombia y El Salvador- existen registros al respecto y los entrevistados resaltan que por razones culturales son pocas las denuncias de estos casos. En el caso de El Salvador una de la entrevistadas expresó que hay actos o conductas que "por 'efecto cultural' o falta de información no se consideran como actos de corrupción o de mal manejo, refiriéndose específicamente a las situaciones que pueden verse expuestas las mujeres al hacer un trámite ..., pues como lo común es 'dar algunas prerrogativas' económicas o de aparente amabilidad, que pueden rayar en acoso sexual, no son denunciadas ni mal vistas, pues ha sido la práctica usual que ayuda a procesar tramites, en ... cualquier oficina que requiera trámites. Estos hechos en palabras de Doris Montenegro de CEMUJER, son tan cotidianos que no se perciben."⁶⁵

El tema de las monedas de intercambio es un área que deberían atender las políticas anti-corrupción específicamente. El intercambio corrupto no se da sólo cuando hay entrega de dinero; también puede darse con regalos, viajes, membresías en clubes y también poder y favores sexuales. Las normas penales deben contemplar esta posibilidad. En China, por ejemplo, las leyes limitan el tipo penal de corrupción a la recepción de dinero a cambio de la decisión, por lo tanto en casos recientes donde la moneda de cambio fueron los favores sexuales, los acusados no fueron perseguidos penalmente por esos hechos, aunque fueron condenados, en el mismo proceso, por otros hechos en los que el intercambio había incluido la entrega de dinero.⁶⁶

⁶³ <http://plan-international.org/learnwithoutfear/files/learn-without-fear-global-campaign-report-spanish>, Listado de países comprendidos en pp. 58-60. Ver también TAYLOR, R. y CONRAD. S.: "Break the Silence", Dakar, Senegal, 2008, y EKEANYANWU, L.: "Nexo entre Género y Corrupción ...", cit. p. 158.

⁶⁴ NACIONES UNIDAS - SECRETARÍA GENERAL: *World Report on Violence Against Children*, 2006, Capítulo 4, p. 121 <http://www.unicef.org/violencestudy/reports.html> . Ver también JONES, N. et Al.: "Painful Lessons: The Politics of Preventing Sexual Violence and Bullying at Schools", ODI, Working Paper 295, Londres, 2008, p. 23

⁶⁵ LIBORIO, S.: *Estudio de Caso - El Salvador. Informe Final*, p. 15.

⁶⁶ <http://blog.transparency.org/2013/07/16/sexual-favours-are-not-considered-corruption-in-china/>

El género y la corrupción como problema público

La construcción del problema

Analizar la corrupción como fenómeno social implica revisar el perfil de la situación, los actores involucrados, las características comunes en los hechos y las diferencias de los casos, sus causas y sus efectos. Pero ¿qué hace que una situación se transforme en un problema público? ¿Cómo se desarrolla ese proceso? ¿Quiénes son sus protagonistas? Esos son los interrogantes que se abordan en esta sección, con particular atención al papel del género en la construcción de la corrupción como problema público.

Como señala Gusfield no todas las situaciones dolorosas, molestas, complicadas o "malas" para una comunidad se transforman en asuntos de la agenda pública y objeto de decisiones públicas. Por otra parte una determinada situación puede recibir atención pública en una sociedad o en un momento histórico, pero no ingresar en el ámbito de los problemas públicos en otras circunstancias o lugares. Para que exista un problema público es necesario que determinada situación genere un proceso de concientización y preocupación social que convoque la acción de los funcionarios públicos y las instituciones políticas y a la reacción o movilización social. El problema público existe cuando la sociedad toma conciencia de que "algo hay que hacer."⁶⁷

La corrupción no es un fenómeno nuevo. Por el contrario la historia de la humanidad recoge casos de corrupción desde antaño.⁶⁸ Lo que ha cambiado es que a partir de los años 80 y 90 del siglo XX, este fenómeno social se fue configurando como un problema público, tanto a nivel nacional como internacional.

Esa construcción del problema público es el resultado de un proceso cuyos actores pueden coincidir con los sujetos centrales del fenómeno corrupción, pero en el que también aparecen otros actores individuales y colectivos.

Las etapas principales del proceso de construcción de un fenómeno social en problema público son:⁶⁹

- 1) La denuncia del problema y la demanda de una determinada solución, lo que incluye una interpretación del fenómeno en sí, la definición de sus características y la propuesta de un determinado curso de acción.

⁶⁷ GUSFIELD, J.: *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, University of Chicago Press, Chicago, 1984, en especial Capítulo 1, p. 4. Ver también LOSEKE, D.: *Thinking about Social Problems: An Introduction to Constructionist Perspectives*, 2a. edic., Transaction Publishers, 2011.

⁶⁸ Ver al respecto, por ejemplo, FERGUSON, N.: *Dinero y Poder. En el Mundo Moderno 1700-2000*, (trad. S. Marí), Taurus-Historia, Madrid, 2001, Capítulo VIII. Particularmente reveladora es una anécdota sobre Gladstone y cuál sería su interpretación en la actualidad, p. 338.

⁶⁹ PEREYRA, S.: *Política y Transparencia. La Corrupción como Problema Público*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2013.

- 2) La visibilización del problema y la generación de conciencia y movilización en la sociedad. En esta etapa, los "escándalos" juegan un papel central porque contribuyen a la visibilización del fenómeno.
- 3) La estabilización, que se da cuando el problema se ha establecido en la conciencia social y en la agenda pública, ha quedado claro el marco institucional en el que se desarrolla y se han definido las responsabilidades para su solución.

¿Tiene el género alguna incidencia en el proceso?

La etapa de **denuncia y demanda** comprende tanto la denuncia de casos concretos como la del fenómeno como problema público en sí mismo. Un aspecto fundamental en esta etapa es el grado de tolerancia o aceptación social de una situación. La denuncia y la demanda no son conductas habituales en contextos donde la corrupción se percibe como algo normal o tradicional y ajeno a las preocupaciones y prioridades de la sociedad. ¿Existe diferencia en la tolerancia de varones y mujeres frente a la corrupción?

A partir de los datos de LAPOP 2012, el estudio de caso sobre Colombia reportó que a la pregunta sobre si dadas las circunstancias el pago de sobornos está justificado, el 87% de las mujeres y el 75% de los varones contestaron que no,⁷⁰ lo que marcaría un cierto grado de diferencia en cuanto a la tolerancia.

También la sensibilidad frente al fenómeno de la corrupción es un factor importante. El Barómetro Global de Corrupción 2013 consultó a los encuestados si la corrupción representa un problema en el sector público de sus países. En promedio en América Latina el 66,9% de las mujeres consultadas respondió que era un "problema muy serio," frente a un 63,4% de los encuestados varones.⁷¹ Como se puede apreciar en el siguiente cuadro hay diferencias importantes en los resultados correspondientes a los tres países investigados para este trabajo, en cuanto a la percepción de la gravedad del problema de la corrupción.

Tabla 4. ¿Es la corrupción un problema serio en el sector público en su país?		
País	Mujeres %	Varones %
Chile	64,5	45,2
Colombia	59,3	64,1
El Salvador	54,4	59,3
Promedio América Latina	66,9	63,4

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción- *Transparency International*- 2013

⁷⁰ VELASCO RODRIGUEZ, M.: *Estudio de caso - Colombia. Informe Final*, p. 23.

⁷¹ Análisis de datos del Barómetro Global de Corrupción 2013 realizado por el equipo de investigación de *Transparency International*.

El grado de aceptación o tolerancia social frente a la corrupción es el telón de fondo sobre el que se construye el problema público y sobre el que operan la denuncia y la demanda.

Algunos estudios deducen que las mujeres son menos proclives a denunciar la corrupción de la que tienen conocimiento -o de la que son víctimas- debido a la desigual distribución de los recursos tanto económicos como simbólicos en base a consideraciones de género. Otros autores afirman que la disposición a denunciar y demandar soluciones tiene en muchas culturas un sesgo de género derivado de mandatos y modelos sociales que asignan al varón una actitud más fuerte y proactiva y a las mujeres un modelo de sumisión, timidez y quietud.⁷²

En lo que hace a la denuncia de casos de corrupción, en particular minorista, el Barómetro Global de Corrupción 2013 detectó que no hay una relación universal entre denuncia y género. Así en países como Nepal y Pakistán los varones son más proclives a realizar denuncias que las mujeres. Pero en Colombia, por ejemplo, la relación es inversa: el 27 % de las mujeres declararon haber reportado o denunciado la corrupción, frente a un 16% de los varones.⁷³

Otro dato interesante es la disposición a denunciar en general -no con relación a un caso del que ha sido víctima. A nivel global, el 68% de las mujeres encuestadas se mostraron dispuestas a denunciar la corrupción, contra un 70% de los varones.⁷⁴ Los datos para la región latinoamericana y del Caribe no detectan diferencia entre varones y mujeres y la disposición a denunciar es del 83%.⁷⁵

Un indicador significativo es que la disposición de las mujeres a denunciar que crece en forma proporcional a la calidad del Estado de Derecho y la vigencia de las libertades. Al analizar los resultados del Barómetro de Corrupción en función de la calificación de los países según el Índice de Libertad de *Freedom House*,⁷⁶ se concluye que en los países "no libres," la disposición de las mujeres a denunciar es del 57%; en los países "parcialmente libres," es del 68% y en los países "libres" el porcentaje sube a 75% respectivamente.⁷⁷

Para el caso de Perú, la Encuesta de Percepción de Corrupción que lleva a cabo *Proética* -edición 2013⁷⁸ - consultó sobre la formulación de denuncias a aquellos encuestados a quienes se les había pedido coima o que las habían pagado. A la pregunta "Cuando le solicitaron o dio coimas ¿lo denunció?," el porcentaje de mujeres (8%) que dice haber denunciado es el doble del de los varones (4%).

⁷² INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY -ICHRP: *Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda. Challenges, Possibilities and Opportunities*, Ginebra, 2010, p. 59.

⁷³ <http://www.transparency.org/gcb2013>. Reporte, p. 9.

⁷⁴ Análisis de datos del Barómetro Global de Corrupción 2013 realizado por el equipo de investigación de Transparency International.

⁷⁵ WICKBERG, S.: "Gender-specific Corruption ...", cit., p. 3 y 4..

⁷⁶ <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>

⁷⁷ Análisis de datos del Barómetro Global de Corrupción 2013 realizado por el equipo de investigación de Transparency International.

⁷⁸ Ver resultados en <http://www.proetica.org.pe/viii-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2013/>

Pasando de encuestas de opinión a datos sobre denuncias en casos concretos, resulta interesante verificar cuál es la tasa de denuncias recibidas por los centros ALAC de *Transparency International*. Los ALAC son centros de asesoramiento legal en casos de corrupción organizados por los respectivos capítulos nacionales de la organización. En la actualidad hay centros ALAC en 60 países. En 2011 se realizó un análisis por sexo del denunciante sobre un total de 96.606 denuncias recibidas en 35 países, el resultado fue que sólo el 30% de las denuncias fueron hechas por mujeres. Se advirtieron además importantes diferencias regionales en el porcentaje de denuncias presentadas por mujeres. "En Europa y Asia Central 35%; en América Latina el 32% de las denuncias provenían de mujeres. El porcentaje fue significativamente más bajo en África y Medio Oriente (24%) y en Asia (9%)."⁷⁹ En una nueva evaluación sobre un total de 21.106 denuncias (enero 2012 - junio 2013) el porcentaje de denuncias formuladas por mujeres fue de 36%.⁸⁰

En Chile y Colombia no existen centros ALAC en los respectivos Capítulos de *Transparency International*. Sí existe un ALAC en El Salvador y a título ilustrativo el estudio de caso analizó las tendencias generales y reporta que entre enero y septiembre de 2013 ALAC El Salvador recibió 13 denuncias, 9 formuladas por varones y 4 por mujeres. Las mujeres fueron, sin embargo, mayoría a la hora de comunicarse para pedir información.⁸¹

Por su parte el Tribunal de Ética Gubernamental de El Salvador informó que desde 2007 recibió un total de 1192 denuncias de casos de supuesta corrupción, de ellas 67% fueron formuladas por varones y 28% fueron realizadas por mujeres, el resto fueron denuncias institucionales.⁸²

Siendo la denuncia una etapa clave para la construcción de la corrupción como problema público, y como elemento de presión para generar soluciones particulares y generales, es interesante averiguar cuáles son las razones que desalientan la denuncia. El Barómetro de Corrupción de TI da algunas pistas interesantes. "No sé dónde denunciar" es la razón que expusieron 15% de los varones y 18% de las mujeres; "Tengo miedo de las consecuencias" dijo el 34% de los varones contra el 38% de las mujeres y "no haría ninguna diferencia" fue la respuesta de 51% de los varones contra 44% de las mujeres.⁸³

En el estudio del caso colombiano, la impunidad fue señalada por los actores no gubernamentales como uno de los factores que desalientan la denuncia de casos de corrupción. La corrupción -afirman- "se establece culturalmente como una práctica común, que conlleva a la impunidad porque las entidades

⁷⁹ MARIN, M.: "Why do women report corruption less than men?". El artículo refiere la experiencia de los capítulos en Zimbabue y Rwanda donde lograron incrementar notablemente las denuncias de las mujeres.

<http://blog.transparency.org/2013/03/08/womens-day-why-do-women-report-corruption-less-than-men/>

⁸⁰ MARIN, M: Infografía. http://infogr.am/Baseline_newsletter?src=web

⁸¹ LIBORIO, S.: *Estudio de Caso - El Salvador. Informe Final*, p. 13.

⁸² LIBORIO, S.: *Estudio de Caso - El Salvador. Informe Final*, p. 14.

⁸³ Análisis de datos del Barómetro Global de Corrupción 2013 realizado por el equipo de investigación de *Transparency International*.

gubernamentales y o privadas no están haciendo lo pertinente para interpelar y/o erradicar la corrupción."⁸⁴

En cuanto a las razones por las cuales las mujeres no denuncian la corrupción, el estudio de Chile sugiere que el miedo a las represalias y la ausencia de redes de contención o protección son dos de los factores determinantes.⁸⁵ Algunos de los entrevistados en El Salvador señalaron que las mujeres no denuncian porque se ven sometidas a mucha presión o castigo social si lo hacen.⁸⁶

En algunos países, se establecen canales de denuncia específicos para determinados programas sociales tanto para la presentación de reclamos por la ejecución del programa como para denunciar irregularidades o ilícitos vinculados al mismo. Por ejemplo en Argentina, la Unidad Fiscal para Investigaciones de Delitos contra la Seguridad Social, que está a cargo de los delitos relacionados con la adjudicación, distribución y ejecución de los programas sociales registró -entre los años 2002 y 2007- que la mujer fue denunciante en el 49% de los casos, frente a un 21% de denuncias de varones. El resto de las denuncias son colectivas (12%), institucionales (2%) y las restantes no pudieron ser identificadas. La preeminencia de las denuncias de mujeres puede estar relacionada, según Gruenberg, con "la sobrerrepresentación de la mujer en situación de pobreza." En cuanto a los denunciados, el 40% fueron varones y el 34%, mujeres.⁸⁷

En los países analizados para este estudio -Chile, Colombia y El Salvador- existen programas sociales de transferencias condicionadas titularizados por mujeres, pero en ninguno de los casos existen mecanismos oficiales específicos de denuncia al estilo del descrito más arriba.

En los casos de gran corrupción y de denuncia de la corrupción como problema institucional, además de los denunciantes individuales, las organizaciones de la sociedad civil suelen jugar un papel muy importante. Un dato interesante a relevar es cuál es la acción desarrollada en la denuncia de corrupción y en la demanda de transparencia por parte de las organizaciones de mujeres.

La Comisión Huairou y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboraron una interesante investigación sobre la percepción y experiencia cotidiana de las mujeres con la corrupción a nivel local en comunidades pobres y marginadas, tanto urbanas como rurales,⁸⁸ es decir principalmente casos de pequeña corrupción. La investigación incluyó 473 entrevistas en 8 países (incluyendo Brasil y Nicaragua en América Latina) y generó iniciativas de acción anti-corrupción de grupos de mujeres en los países participantes que apuntan al control de los presupuestos locales, el acceso a los servicios y el

⁸⁴ VELASCO RODRIGUEZ, M.: *Estudio de caso - Colombia. Informe Final*, p. 15.

⁸⁵ CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de Caso - Chile. Informe Final*, p. 15.

⁸⁶ LIBORIO, S.: *Estudio de Caso - El Salvador. Informe Final*, p. 27.

⁸⁷ GRUENBERG, Ch. et Al.: "Análisis preliminar ...", cit., p. 53-54 y 56.

⁸⁸ HUAIROU COMMISSION - UNDP: "Seeing beyond the State: Grassroots Women's Perspectives on Corruption and Anti-corruption", New York, 2012.

reconocimiento de las mujeres pobres como actores centrales en los procesos de lucha por la transparencia.⁸⁹

En Argentina, la Fundación Mujeres en Igualdad ha trabajado activamente en temas de corrupción y género⁹⁰ y ha desarrollado también una iniciativa específicamente orientada a la transparencia y el uso del derecho de acceso a la información por parte de las mujeres como una herramienta para controlar la gestión de gobierno y garantizar los derechos de las mujeres. Se trata de la *Red de Mujeres al Borde de la Información*, que es una ONG con perspectiva de género que son los puntos focales de cada región de la Argentina y, a su vez, convocan a otras organizaciones de la sociedad civil para, juntas, pedir información a los gobiernos provinciales y municipales sobre violencia de género, trata humana, salud, seguridad y urbanismo.⁹¹

En el caso de Chile, el estudio de caso reporta que los pedidos de acceso a la información presentados en ejercicio de la Ley de Transparencia en el período 2010-2012 han sido presentados en su mayoría por varones (64%) contra un 36% presentado por mujeres.⁹² De igual forma que las organizaciones de mujeres no han incorporado la corrupción en su agenda de trabajo porque la agenda de género tiene otras prioridades y no hay datos que permitan sostener que el tema es relevante en el país.⁹³

Otro actor fundamental en esta etapa de construcción del problema público es el periodismo, sobre todo el periodismo de investigación. Sería interesante investigar en cada país si el género es relevante entre los periodistas que se ocupan de temas relacionados a la corrupción. Si se revisa, por ejemplo, el listado de ganadores del premio a la investigación periodística en casos de corrupción, que otorgan el Instituto de Prensa y Sociedad -IPYS- y *Transparency International*, o el premio al periodismo de investigación de IPYS veremos que son muchas las mujeres periodistas galardonadas, sin embargo la mayoría son periodistas varones. En Argentina, por ejemplo, la mayoría de los periodistas que investigan casos de corrupción son hombres, pero también se puede destacar la tarea de algunas periodistas mujeres⁹⁴. La misma situación se da en Chile⁹⁵ y en Colombia.⁹⁶

⁸⁹ Al respecto, HUIAIROU COMMISSION: "Anti-Corruption: Grassroots voices and Gender Perspectives", http://vimeo.com/74971923?utm_source=Anti-Corruption+video%3B+Lima+Exchange%3B+Rural+Women%27s+Conference%3B+Zimbabwe&utm_campaign=Zimbabwe+Summit,+Anti-Corruption+Video,+Post-2015+NYC,+Lima+Peer+Exchange,+Fundraiser&utm_medium=email

⁹⁰ Al respecto, ver THITEUX-ALTSCHUL, M. (edit): *Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa*, cit. <http://www.mujiereenigualdad.org.ar/>

⁹¹ <http://www.mujiereanticorruccion.org.ar/>

⁹² CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de Caso - Chile. Informe Final*, p. 27, datos elaborados a partir del Reporte Anual 2010-2011--2012. Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia, Disponible en <http://www.cdc.gob.cl/estadisticas/reportes-anales/>

⁹³ CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de Caso - Chile. Informe Final*, p. 25.

⁹⁴ Entre las que se destacan María Fernanda Villosio que destapó el escándalo de las coimas en el Senado de la Nación en 2000; María O'Donell que ha trabajado casos de corrupción y financiamiento de la política y Luciana Geuna que ha investigado la corrupción en la época kirchnerista, particularmente en el área Justicia.

⁹⁵ CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de caso - Chile. Informe Final*, p. 21. En Chile destacan la periodista Mónica González, galardonada con el Premio Mundial de la Libertad de Prensa UNESCO y Pilar Rodríguez, directora de CIPER.

⁹⁶ VELASCO RODRIGUEZ, M.: *Estudio de caso - Colombia. Informe Final*, p. 21, en Colombia se desataca la labor de María Jimena Duván.

La sola denuncia y demanda no bastan para constituir al fenómeno de la corrupción en un problema público. La **visibilización y movilización** resultan también esenciales ya que permiten el acceso del público (una audiencia general o específica) a la información sobre la corrupción y a la discusión sobre las posibles salidas y soluciones.

Los escándalos desempeñan en esta etapa una función catalítica de movilización social porque son el resultado combinado de la denuncia, la investigación periodística y la indignación social. Si la denuncia no genera esa indignación o repudio social, no se produce el escándalo.

Un aspecto interesante a investigar es la incidencia de género en la producción de los escándalos relacionados con corrupción, en particular en atención al sexo de los actores denunciados y denunciados. Asimismo se podría investigar si hay un sesgo de género en el tratamiento y cobertura de los escándalos de corrupción. En este sentido, una de las entrevistadas en El Salvador opinó que cuando una mujer está involucrada en un acto de corrupción se produce una "maximización del hecho" y un ataque a la involucrada por su condición de mujer.⁹⁷

El escándalo pone de manifiesto una evaluación moral o moralizante, en este sentido refleja cuáles son los valores prevalentes en la sociedad. En materia de corrupción, los escándalos son inversamente proporcionales a la tolerancia, aceptación o indiferencia social frente a la corrupción. A mayor tolerancia, menor oportunidad de producción de un escándalo aunque existan denuncias sólidas y demandas bien fundadas.

La etapa de la **estabilización** del problema es aquella en que se supera la mera denuncia y la controversia y se consolida y legitima el problema como parte de la agenda pública, sobre la base de un cierto consenso valorativo en torno al cual -como se mencionó más arriba- se edifica la convicción social de que "algo hay que hacer."

Un problema público se estabiliza en la agenda cuando se genera un consenso -a veces incluso tácito- en torno a los rótulos, los conceptos y las categorías con las que se analiza, interpreta y enfrenta el fenómeno social transformado en problema público. Un problema se estabiliza cuando "la existencia del problema deja de ser materia opinable."⁹⁸ En este sentido, los escándalos juegan un rol relevante en esta etapa en tanto aportan una prueba de la realidad del fenómeno⁹⁹ y lo transforman en entendible por el público al pasar de la abstracción a las historias concretas.

Los discursos científicos y jurídicos son parte central del proceso de estabilización del problema de la corrupción y el peso del discurso tiene que ver con la legitimidad y credibilidad de los sujetos que intervienen en el proceso, que pueden coincidir -o no- con los sujetos que actúan en la etapa de denuncia y demanda. En este sentido, si fuera cierto que la percepción de la gente sobre la honestidad

⁹⁷ LIBORIO, S.: *Estudio de Caso - El Salvador. Informe Final*, Anexo 2, p. 37-38.

⁹⁸ PEREYRA, S.: *Política y Transparencia* cit., p. 285.

⁹⁹ PEREYRA, S.: *Política y Transparencia*, cit. p. 120, y en especial, Capítulo 4, p. 139 y ss.

de los dirigentes tiene un sesgo de género, las mujeres -percibidas como más honestas- deberían jugar un papel fundamental. Para verificar si esto es así en realidad, es necesario analizar los casos concretos.

La estabilización del problema es el momento en que se consolida una cierta mirada sobre el fenómeno de la corrupción. Por lo tanto es una excelente oportunidad para introducir la mirada de género, no basada en presuposiciones sin sustento, sino avalada por datos cuantitativos y cualitativos concretos.

Respuestas institucionales

Una vez que un fenómeno social se ha consolidado como problema público exige respuestas y soluciones. La corrupción es un problema público consolidado a nivel global. ¿Juega el género un papel en el proceso de respuestas a la corrupción? ¿Son distintas las propuestas de solución que plantean hombres y mujeres, tanto en la esfera gubernamental como no gubernamental?

Más allá de las políticas de incorporación de mujeres a la función pública como forma de frenar la corrupción a las que se ha hecho referencia en la primera parte de este trabajo, convendría también investigar -sobre todo en países con altos índices de corrupción- quiénes son los legisladores y las legisladoras que se ocupan del problema de la corrupción en cada país, cuáles son sus propuestas y si existe alguna diferencia en materia de género en las soluciones que proponen. Sería interesante revisar también la agenda anti-corrupción de las primeras ministras o presidentas, así como de alcaldesas y compararla con las de los varones. Lo mismo podría hacerse en tiempo de elecciones con las propuestas y plataformas de acción de candidatos y candidatas.

En el caso de Colombia se señala que la mayoría de los proyectos de ley anti-corrupción presentados en los últimos 4 años han sido liderados por varones.¹⁰⁰ El estudio sobre Chile refleja la misma tendencia, la mayoría de los proyectos de ley sobre el tema han sido presentados por varones en ambas Cámaras del Congreso.¹⁰¹

Se podría investigar también si hay un sesgo de género en el accionar de las organizaciones no gubernamentales no ya en la actividad de denuncia, sino en la de propuestas de políticas públicas contra la corrupción. En este sentido será valioso revisar las iniciativas anti-corrupción de algunas organizaciones que ponen el acento en la generación de capacidad en las mujeres para aumentar su capacidad de denuncia y demanda.

¹⁰⁰ VELASCO RODRIGUEZ, M.: *Estudio de caso - Colombia. Informe Final*, p. 29.

¹⁰¹ CID BOTTESELLE, V.: *Estudio de caso - Chile. Informe Final*, p. 27 y 28.

¿Cómo seguir?

La idea de este primer estudio era la de explorar la temática y empezar a indagar sólo algunos temas. Por ello, sería apresurado sacar conclusiones específicas. A partir del análisis realizado y en base a insumos de los estudios de caso de los tres países parecen surgir algunos hallazgos que pueden servir como puntos de partida para posteriores estudios y programas de acción. Entre ellos se pueden resaltar los siguientes:

1. No hay evidencia sólida que vincule la presencia de mujeres en las posiciones de dirección y decisión con el grado de corrupción en un país.
2. El aumento de la participación de las mujeres en la política es una cuestión de derechos y de calidad de la democracia, por sí sola no una cuestión instrumental para luchar contra la corrupción.
3. Se detecta un vacío importante en materia de información desagregada por sexo en las estadísticas oficiales que pueden ayudar a entender la relación entre corrupción y género.
4. En los casos de pequeña corrupción hay áreas de la administración pública en las que la corrupción puede tener un sesgo de género (educación, salud, policía, justicia).
5. Existe un déficit importante en instituciones que faciliten una denuncia efectiva de la ciudadanía en casos de corrupción. Los efectos de este déficit pueden verse agravados por factores asociados a la discriminación de género.

Este estudio nos sirve para empezar a cuestionar algunos mitos esencialistas sobre la relación corrupción y género, así como esbozar algunas nuevas áreas de análisis y acción. Es por lo tanto un producto exploratorio que nos permitirá en una segunda fase, hacer una propuesta conceptual y metodológica más completa y ampliada y apuntar mejor a los temas que se quiere profundizar. Este documento de trabajo ofrece ya una primera agenda de investigación y de acción de políticas.

Sugerencias para seguir con la investigación

Este primer estudio exploratorio sobre la relación género/corrupción en América Latina pone de manifiesto que hay mucho más para investigar no sólo a nivel teórico, sino en cuanto a las prácticas sociales y políticas públicas concretas en cada país. A continuación, se hace un listado de una serie de líneas de investigación que pueden ser de valor para profundizar en la temática.

- **Análisis comparado en la región:** Una posible línea de trabajo consistirá en la profundización de los estudios de país, -con el enfoque metodológico propuesto, mejorado y validado en este documento de trabajo - lo que permitirá realizar análisis comparados en la región. En este sentido, resultará interesante verificar hasta qué punto el desarrollo democrático y la consolidación del Estado de Derecho en cada país influyen en la relación entre género y corrupción.

- **Una mirada en el tiempo:** Asimismo sería interesante verificar los cambios producidos en el tiempo en materia de corrupción y su relación con el género. La investigación histórica permitiría verificar, por ejemplo, si la creciente incorporación de las mujeres en la política y en la gestión pública ha determinado alguna variación en la percepción de corrupción, las políticas de transparencia y/o la instalación de temas anticorrupción en la agenda pública de un país.
- **Evaluación de programas anticorrupción:** Sería interesante también realizar estudios de evaluación sobre los casos concretos de planes o programas que se han desarrollado sobre el supuesto de que la presencia de mujeres en ciertas áreas (policía de tránsito, por ejemplo) baja el grado de corrupción. A lo largo del trabajo se han mencionado algunos ejemplos, pero no se pudo localizar evaluación alguna sobre los resultados.
- **Exposición/ victimización:** Otra área que requiere profundización es la relativa a la diferencia entre exposición y victimización de las mujeres y los varones frente a los casos de corrupción para poder tener un análisis más certero sobre los impactos de la corrupción en la vida de las personas.
- **Sobre los sectores:** Otra línea de investigación que merece la pena explorar es la relacionada con diversos sectores de la administración pública que se perfilan como propicios para un sesgo de género en materia de corrupción. Entre ellos, Salud, Educación, Programas sociales, Policía y Justicia.
- **Sobre los actores:** Dos áreas más ofrecen un panorama muy poco explorado en materia de corrupción y género y valdría la pena investigarlos. El primero es el sector privado sobre todo en cómo son actores en el fenómeno de corrupción. Y el segundo, el de los medios de comunicación y su rol en la construcción del problema público, poniendo atención a la cobertura y tratamiento mediático de casos de corrupción.
- **Partidos Políticos:** Otro aspecto que ofrece un campo interesante de trabajo es el de la corrupción en los partidos políticos y su relación con el género. Como vimos más arriba,¹⁰² el Barómetro Global de Corrupción identifica a los partidos políticos como una de las instituciones más afectadas por la corrupción. Esa percepción ¿se refiere a la corrupción al interior de los partidos o más bien apunta en general a la dirigencia política y su actuación en el gobierno o la oposición? Si en realidad estamos hablando de la corrupción al interior de los partidos políticos habrá que repensar las categorías clásicas en materia de corrupción ya que el fenómeno no encuadraría fácilmente en el esquema de gran y pequeña corrupción. Esto también tendría un efecto en analizar la corrupción desde el enfoque de género.
- **La construcción del problema y las respuestas:** La construcción de la corrupción como problema público y su relación con el género es un ámbito que abre muy interesantes áreas de investigación,

¹⁰² Ver punto II, b).

en particular lo relacionado con los medios, la utilización de las redes sociales, los distintos grados de intervención en diversas posiciones de poder, para mencionar solo algunos. La información que se pudo recabar al respecto en esta primera etapa no llega ni a mostrarnos la punta del Iceberg.

- **Políticas Públicas:** En cuanto a la incidencia del género en la elaboración de políticas públicas anti-corrupción, tanto en los aspectos normativos y regulatorios como en la implementación, se podría investigar las agendas y programas anti-corrupción de las mujeres en el legislativo y el ejecutivo, en los diversos niveles de gobierno (nacional, provincial y local). Y también sería muy interesante, sobre todo en contextos de campaña electoral, observar las distintas perspectivas de políticas públicas sobre el tema de los candidatos varones y mujeres.
- **Organizaciones de Mujeres:** Sería también muy interesante investigar en profundidad el comportamiento de las organizaciones de mujeres frente al tema de la corrupción y detectar cuáles son los factores que determinan la agenda de trabajo y por qué en países con condiciones similares algunas trabajan temas de corrupción y otras no lo hacen.
- **Denuncias:** En cuanto a la incidencia del género en las instancias de construcción del problema público, un área que merece ser estudiada es la de la denuncia de casos de corrupción para determinar no sólo si hay un sesgo de género en cuanto a los canales de denuncia, sino también en lo relacionado con el tratamiento de las denuncias recibidas

Sugerencias en materia de políticas públicas anti-corrupción

Aunque se trata aún de datos muy preliminares, el documento de trabajo resaltó algunas áreas que requerirían la atención de los decisores para generar políticas públicas que prevengan la corrupción y disminuyan simultáneamente el sesgo de género. En este sentido es importante:

1. Generar información y formación para que la ciudadanía y en particular las mujeres conozcan sus derechos y sepan cómo ejercerlos.
2. Crear o fortalecer espacios y mecanismos de rendición de cuentas permanentes para que las autoridades de cuenta de sus acciones y decisiones a la ciudadanía.
3. Facilitar canales o espacios para la denuncia de corrupción ágiles, gratuitos y que no impliquen riesgo de represalias (líneas especiales, protección de testigos), con atención especial al sesgo de género que puede afectar la disposición a denunciar casos de corrupción.
4. Establecer controles eficientes para evitar la pequeña corrupción en particular en las áreas críticas de prestación de servicios, asignación de recursos y ejercicio de derechos, poniendo el acento en aquellos sectores en los que las mujeres están más expuestas a la corrupción.
5. Establecer o fortalecer los sistemas estadísticos y las herramientas de análisis, ya que sin datos ciertos y confiables es muy difícil hacer una veraz evaluación, diseñar las políticas apropiadas y controlar eficientemente la ejecución de las mismas. Como se señaló es notorio el déficit de los sistemas estadísticos en materia de género y políticas públicas.

6. Evaluar las políticas públicas una vez implementadas y verificar sus resultados a través del tiempo. Esto permitirá -especialmente cuando se diseñen políticas anti-corrupción con un componente de género- ver cuán efectivo es el enfoque.

Bibliografía

ALATAS, V. et al.: "*Gender and Corruption: Insights from an Experimental Analysis*", University of Melbourne, Department of Economics, Research Paper # 974, Melbourne, 2006.

ALOISIO, C.: "*¿Son las mujeres un arma eficaz en el combate contra la corrupción? ¿Es deseable que lo sean?*", en THITEUX-ALTSCHUL, M. (edit): ***Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa***, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.

BAREIRO, L. y TORRES, I.: (Ed.): *Igualdad para una democracia incluyente*, IIDH-USAID-ASDI, San José de Costa Rica, 2009.

CHÉNE, M.: "*Corruption and Gender in Service Delivery: The Unequal Impacts*", Transparency International, Working Paper #02/2010.

CHETWYNG, E. et Al: "*Corruption and Poverty. A review of recent literature*", Management Systems International, Washington, 2003.

CORDOBA MACÍAS, R. et Al.: "*Cultura Política de la Democracia en El Salvador y las Américas 2012: Hacia la Igualdad de Oportunidades*", FUNDAUNGO, LAPOP, USAID, 2013.

DOLLAR, D. et Al.: "*Are Women really the Fairer Sex? Corruption and Women in Government*", World Bank Development Research Group, Washington, 1999.

EKEANYANWU, L.: "*Nexo entre Género y Corrupción. ¿Mito o Realidad?*", en THITEUX-ALTSCHUL, M. (edit) : ***Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa***, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.

ESAREY, J. y CHIRILLO, G.: "*Fairer sex or purity myth? Corruption, Gender and Institutional Context*", Rice University, 2013.

FERGUSON, N.: ***Dinero y Poder. En el Mundo Moderno 1700-2000***, (trad. S. Marí), Taurus-Historia, Madrid, 2001.

FRANK, B. et Al.: "*Gender and Corruption. Lessons from Laboratory Corruption Experiments*" en ***European Journal of Development Research*** (2011) 23, pp. 59-71.

FRIEDRICH, C.: "*Corruption Concepts in Historical Perspective*", en HEIDENHEIMER, A. et Al (eds): ***Political Corruption. A Handbook***, Transaction Publishers, 5th ed., New Jersey, 1999

GOETZ, A. M.: "*Political Cleaner: How Women are the New Anti-Corruption Force. Does the Evidence Wash?*", U4 Paper, 2003 <http://www.u4.no/recommended-reading/political-cleaners-how-women-are-the-new-anti-corruption-force-does-the-evidence-wash/>

GRUENBERG, Ch. et Al.: "Análisis preliminar sobre la relación entre el clientelismo, la pobreza y el género", en THITEUX-ALTSCHUL, M. (edit) : **Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa**, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.

GUSFIELD, J.: **The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order**", University of Chicago Press, Chicago, 1984.

HUAIROU COMMISSION - UNDP: "Seeing beyond the State: Grassroots Women's Perspectives on Corruption and Anti-corruption", New York, 2012.

HEIDENHEIMER, A. et Al (eds): **Political Corruption. A Handbook**, Transaction Publishers, 5th ed., New Jersey, 1999.

HERNANDEZ, A. et Al.: **Encuesta de Cultura Constitucional. Argentina: una sociedad anómica**, UNAM-AADC-IDEA, México 2005.

INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY -ICHRP: **Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda. Challenges, Possibilities and Opportunities**, Ginebra, 2010.

JONES, N. et Al.: "Painful Lessons: The Politics of Preventing Sexual Violence and Bullying at Schools", ODI, Working Paper 295, Londres, 2008.

KLITGAARD, R. et Al: **Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention**, World Bank Institute, Washington, 2000.

LOSEKE, D.: **Thinking about Social Problems: An Introduction to Constructionist Perspectives**, 2a. edic., Transaction Publishers, 2011.

MALEN SEÑA, J.: **La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos**, Gedisa, Barcelona, 2002.

MARIN, M.: "Why do women report corruption less than men"
<http://blog.transparency.org/2013/03/08/womens-day-why-do-women-report-corruption-less-than-men/>

NINO, C.: **Un país al margen de la ley**, Emecé, Buenos Aires, 1992

PEREYRA, S.: **Política y Transparencia. La Corrupción como Problema Público**, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2013.

RODRIGUEZ-RAGA, J.C. y SELIGSON, M.: "Cultura Política de la Democracia en Colombia y las Américas 2012: Hacia la Igualdad de Oportunidades", Univ. de los Andes, LAPOP, USAID, 2012.

ROSE-ACKERMAN, S.: **La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma**, (trad. A. Colodrón Gómez), Ed. Siglo XXI, Madrid, 2001.

SUNG, H.: "Fairer Sex or Fairer System?" *Gender and Corruption Revisited*", The University of North Carolina Press, **Social Forces**, Dec -2003, 82(2).

SWAMY. A .et Al: "Gender and Corruption", 2000, en http://web.williams.edu/Economics/wp/Swamy_gender.pdf

TAYLOR, R. y CONRAD. S.: "Break the Silence", Dakar, Senegal, 2008.

THITEUX-ALTSCHUL, M. (edit): **Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa**, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL: Global Corruption Barometer 2013 <http://www.transparency.org/gcb2013>

Corruption Perception Index 2013 <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>

UN: **Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators**, Viena, 2004.

UN - SECRETARÍA GENERAL: **World Report on Violence Against Children**, 2006.

UNDP - UNIFEM: "Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections", Primers in Gender and Democratic Governance, # 5, New York, 2010.

UNWOMEN: **2011-2012 Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice**, Washington, 2011.

VANDERBILT UNIVERSITY: "Political Culture of Democracy 2010. Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times. Report on The Americas", Nashville, 2010.

"Political Culture of Democracy in The Americas 2012. Towards Equality of Opportunity", Nashville, 2013.

WICKBERG, S.: "Gender-specific Corruption Risks in the LAC Region", Transparency International Helpdesk, 29-11-13.

WORLD BANK: "Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice", Oxford Univ. Press, Washington, 2011.

Anexo

Listado de preguntas utilizado como guía para los estudios de caso

Las preguntas que siguen apuntan a aquellos sectores que se han identificado como relevantes para determinar si existen diferencias entre géneros en materia de corrupción.

Algunas preguntas apuntan a obtener datos de registros públicos de denuncias, o de presentación de proyectos o de otro tipo de intervención, o bien a recopilar estadísticas y resultados de encuestas u otro tipo de investigación. Responder a estas preguntas supondrá una investigación en bases de datos públicas o privadas. Otras preguntas requerirán la revisión de medios de comunicación (por ejemplo, cuando se solicita información sobre los escándalos de corrupción más relevantes). Finalmente otras preguntas apuntan a recolectar experiencias e impresiones de los protagonistas, para lo cual será necesario realizar entrevistas a actores relevantes (funcionarios públicos, expertos en género y en corrupción, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil que trabajen temas de género y aquellas que se dediquen a los temas de transparencia y anti-corrupción).

La idea de incorporar este listado de preguntas se vincula con la aspiración del proyecto de comenzar a configurar una base de información comparable sobre la materia en América Latina que, a su vez, permita un abordaje comparado con otras regiones del mundo donde ya se han desarrollado algunas investigaciones, aunque con alcance sectorial.

Cada estudio nacional responderá las preguntas indicadas a continuación, sin perjuicio de incorporar otra información relevante para la cuestión.

- ¿Hay datos desagregados por género en cuanto a beneficiarios de programas sociales o usuarios de servicios públicos -por ejemplo en el área salud, educación, vivienda, planes sociales o transferencias condicionadas u otras relevantes en el país-?
- En algunos países en los que se otorgan subsidios sociales / planes familiares o transferencias condicionadas se han creado oficinas o líneas para denuncias. Si existen en el país, ¿hay datos desagregados por género de denunciante y denunciado? ¿Cuáles son? ¿Las denuncias se refieren a casos de corrupción o a otro tipo de hecho -demoras, falta de calidad de los productos/servicios, etc.-?
- ¿Existen en el país Oficina Anti-Corrupción o Fiscalía anti-corrupción? ¿Existen registros de denuncias ante la Oficina Anti-Corrupción o ante el Ministerio Público / Fiscalías especializadas? ¿Están desagregados por género respecto a denunciante y denunciado? Si así fuera ¿cuáles son los datos?
- ¿Existe en el país alguna regulación que proteja a los "whistleblowers" en casos de corrupción? En caso afirmativo ¿Hay registros o estudios sobre su aplicación con datos desagregados de denunciante varones y mujeres? ¿Cuáles son los datos?

- ¿Existen en el país centros de denuncia de corrupción de la sociedad civil (al estilo de los centros ALAC de *Transparency International*) o centros de asistencia a las víctimas de corrupción? ¿Hay datos desagregados por género en cuanto a los denunciantes y denunciados?
- En cualquiera de los medios mencionados arriba ¿se han registrado denuncias por corrupción vinculadas al sector negocios -habilitaciones, licencias, permisos de exportación o importación, explotación de servicios, etc.-? ¿Hay datos desagregados por denunciantes varones y mujeres? ¿Cuáles son esos datos?
- ¿Qué tipo de recursos (económicos y simbólicos) tienen los hombres por un lado y la mujeres por el otro para denunciar la corrupción?
- ¿Existe alguna diferencia en términos de la naturaleza de las compensaciones ilegales (coimas, "mordida", pagos para facilitación, realización de favores o servicios) exigidas a varones y mujeres para acceder a un servicio u obtener una prestación del Estado o para lograr el simple reconocimiento y respeto de los derechos?
- ¿Existen denuncias o casos de exigencia -a mujeres o varones- de favores sexuales a cambio de prestación de servicios públicos (salud, educación subsidios, vivienda, bolsas de alimento) o de garantía de derechos (acceso a candidaturas, acceso al empleo público, acceso al crédito público, por ejemplo)?
- ¿Existen denuncias o casos registrados que muestren que la contraprestación económica ilegalmente exigida a varones y a mujeres varía en su monto o naturaleza?
- ¿Cuál es la mirada y la experiencia de los distintos actores gubernamentales y no-gubernamentales, sobre las monedas de intercambio y las víctimas en los casos de corrupción y las posibles diferencias en materia de género?
- ¿Cuál es la opinión y experiencia de los actores gubernamentales y no-gubernamentales sobre la incidencia del género en cuanto a la instalación del problema de la corrupción en la agenda pública, la denuncia, la investigación y la respuesta institucional y social frente a la corrupción?
- En los casos o escándalos de corrupción más relevantes en el país en la última década, ¿Hubo mujeres implicadas/denunciadas? ¿Quiénes fueron los protagonistas principales del caso -mujeres o varones- en la denuncia formal (judicial, parlamentaria, administrativa) y en la denuncia en los medios?
- ¿Existen en el país periodistas -de investigación o de crónica- especialmente dedicados a los temas de corrupción? En caso afirmativo ¿hay entre ellos un marcado perfil de género?

- ¿Existen en el país datos desagregados por género sobre la tolerancia frente a la corrupción y sobre la disposición para luchar contra la corrupción? ¿Se ha realizado algún experimento social al respecto y, en tal caso, cuáles fueron los resultados?
- ¿En las encuestas de opinión sobre la confiabilidad y honestidad de los líderes políticos existen datos desagregados en base a género de los consultados y de las personalidades sobre las que se consultó?
- ¿Existen datos de percepción de corrupción de líderes varones y líderes mujeres a nivel nacional, sub-nacional, regional o local? ¿Están los datos desagregados por género de los consultados?
- ¿Existen encuestas o investigaciones con datos desagregados por género sobre experiencias de corrupción (pequeña corrupción) sufridas por la población (al estilo del Barómetro Global de la Corrupción de *Transparency International*)?
- ¿Las organizaciones de mujeres incorporan el tema de corrupción en sus agendas?
- ¿Diría que en el sector de la sociedad civil organizada la participación de la mujer es mayoritaria en el país? En su caso, ¿qué impacto tiene o puede tener ese hecho en la promoción de transparencia y rendición de cuentas?
- ¿En los últimos 4 años a nivel nacional cuántos proyectos de ley de lucha contra la corrupción han sido presentados por legisladores y cuántos por legisladoras?
- ¿Existen experiencias en el país de posicionamiento de mujeres en puestos de trabajo específicos en base a su “menor propensión” a la corrupción? ¿Se observan resultados? ¿De qué tipo? Analizar estas experiencias.
- Datos generales que deberán consignarse:
 - Cantidad de mujeres en el Parlamento
 - Cantidad de mujeres ministras en el orden nacional
 - Cantidad de mujeres gobernadoras / regidoras / alcaldesas
 - Presencia de mujeres al frente de organismos anti-corrupción (oficinas anti-corrupción, fiscalías anti-corrupción, defensoría del pueblo o similar -si se ocupa de la corrupción-, centros de denuncia de la sociedad civil)
 - Datos pobreza desagregados por género.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Centro Regional para América Latina y El Caribe, Panamá

Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC)

Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática y Área de Práctica de Género