

# La pequeña corrupción en los servicios públicos dominicanos

RESUMEN EJECUTIVO

Ramonina Brea  
Isis Duarte  
Jorge Vargas Cullel

Con la colaboración de  
Juan José Polanco

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra  
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS)  
Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM)

©Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra  
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, 2006  
Santo Domingo, República Dominicana

ISBN: 978-9945-415-14-8

IMPRESO EN MEDIABYTE, S.A.

---

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>COORDINADORA GENERAL</b>           | Ramonina Brea                                       |
| <b>INVESTIGADORES</b>                 | Ramonina Brea<br>Isis Duarte<br>Jorge Vargas Cullel |
| <b>DISEÑO DEL CUESTIONARIO</b>        | Ramonina Brea,<br>Isis Duarte, Jorge Vargas Cullel  |
| <b>DIRECCIÓN DE LA ENCUESTA</b>       | Maritza Molina Achécar                              |
| <b>MUESTREO</b>                       | Juan José Polanco<br>José Aníbal Batista            |
| <b>COORDINADORA DE LA ENCUESTA</b>    | Grisel Lerebours                                    |
| <b>ASESORÍA TÉCNICA INTERNACIONAL</b> | Jeisson Hidalgo Céspedes                            |

---

**SUPERVISORES Y SUPERVISORAS**

Sonia G. Báez, Maria Almonte, Teresita Hilario, Jennifer Villar

**ENTREVISTADORES Y ENTREVISTADORAS**

Yaritza Brito, Clara Morel García, Loida Pérez Lebrón, Amarilis B. Jiménez, Clarisbelkys del Rosario, Maria Alt. Cuas Thompson, Gertrudis Mojica Rijo, Leydi Laura Villar, Maria Esperanza Castro, Olga M. Luciano, Inés Yafreisis Rodríguez, Amaury Ant. Calderón, Miguel Reynaldo Rodríguez, Gustavo Alexis Jiménez, Salomón D. Encarnación

**PROCESAMIENTO DE DATOS**

Claudia Marchena R., Paulo Mota Bernard, Edwin Alberto Feliz

# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| Introducción. . . . .   | 5  |
| I. Objetivos y temas del estudio empírico. . . . .                                      | 7  |
| II. Perfil de las personas usuarias de los servicios públicos . . . . .                 | 9  |
| 1) Las personas usuarias: ¿beneficiarias o ciudadanas? . . . . .                        | 9  |
| 2) Gasto social ineficiente y predominio de una burocracia no profesional . . . . .     | 10 |
| 3) Nivel de satisfacción de las personas usuarias . . . . .                             | 11 |
| 4) El acceso diferenciado a los servicios públicos . . . . .                            | 15 |
| 5) La idea de corrupción que tienen los usuarios . . . . .                              | 17 |
| III. Tolerancia a la corrupción . . . . .   | 18 |
| 1) Tolerancia a la corrupción. . . . .  | 18 |
| 2) Calificación de situaciones de corrupción . . . . .                                  | 22 |
| IV. Apoyo a la democracia y tolerancia a la corrupción . . . . .                        | 26 |
| 1) Apoyo a la democracia . . . . .  | 26 |
| 2) Incidencia, tolerancia a la corrupción y apoyo de la democracia. . . . .             | 27 |
| V. Incidencia del soborno en los servicios públicos . . . . .                           | 29 |
| 1) Frecuencia de usuarios sobornados . . . . .  | 29 |
| 2) El uso de las relaciones personales en procura de servicios públicos . . . . .       | 30 |
| 3) Descripción del perfil social de los que tuvieron experiencia de soborno . . . . .   | 31 |
| 4) Factores pronosticadores de la incidencia de corrupción. . . . .                     | 31 |
| 5) La corrupción afecta la satisfacción de los servicios utilizados . . . . .           | 34 |
| 6) La ineficacia de la administración pública alienta los sobornos . . . . .            | 35 |
| VI. Factores que inciden en el fenómeno de la corrupción. . . . .                       | 37 |
| 1) Las condiciones para la reproducción del soborno en los servicios públicos . . . . . | 37 |
| 2) Utilización y visión favorable de los intermediarios o buscones . . . . .            | 40 |
| 3) Clientelismo y actitudes hacia la corrupción . . . . .                               | 42 |
| 4) Clientelismo y opinión acerca del intermediario . . . . .                            | 43 |
| 5) Clientelismo y tolerancia a la corrupción . . . . .                                  | 44 |

|   |    |
|---|----|
| VII. La experiencia de corrupción en los servicios públicos . . . . .                                   | 46 |
| 1) En la gran mayoría de los casos la corrupción no es iniciativa del usuario . . . . .                 | 46 |
| 2) Iniciativa según el tipo de servicio. . . . .  | 47 |
| 3) El modo directo de macuteo es más frecuente que la insinuación . . . . .                             | 47 |
| 4) El soborno se paga al empleado que presta el servicio . . . . .                                      | 48 |
| 5) Ausencia de canales para denunciar la corrupción y percepción de<br>inutilidad del reclamo . . . . . | 48 |
| 6) Una cultura organizativa que estimula el soborno . . . . .   | 49 |
| VIII. Participación social, participación política y la corrupción . . . . .                            | 51 |
| 1) La participación y el fenómeno de la corrupción . . . . .  | 51 |
| 2) La participación y las acciones gubernamentales para combatir la corrupción . . . . .                | 53 |
| Conocimiento de medidas de combate a la corrupción: . . . . .   | 53 |
| IX. El combate a la corrupción: información, evaluación y apoyo . . . . .                               | 55 |
| 1) Información y evaluación de las medidas de anticorrupción. . . . .                                   | 55 |
| 2) Información y opinión sobre el combate gubernamental a la corrupción . . . . .                       | 56 |
| Factores que inciden en la evaluación favorable. . . . .  | 59 |
| 3) Evaluación del impacto de las medidas gubernamentales anticorrupción . . . . .                       | 60 |
| 4) El apoyo a las políticas de anticorrupción y la participación. . . . .                               | 62 |

## INTRODUCCIÓN

La Encuesta de Corrupción (ECO–2005) tiene por objetivo indagar acerca de la corrupción experimentada directamente por la ciudadanía al procurar un servicio público y, además, profundizar en el conocimiento de la actitud de las personas hacia la corrupción. Este estudio versa sobre la *pequeña corrupción*, que es la corrupción cotidiana experimentada directamente por la población. Aunque esta corrupción cotidiana envuelve individualmente montos pequeños, afecta directamente a la ciudadanía y a los ingresos familiares, y por su repetición puede envolver a una parte amplia de la ciudadanía, así como montos significativos a escala nacional.

El vínculo directo y cotidiano de la ciudadanía con el Estado se establece a través de la administración pública mediante el acceso a los servicios públicos y las políticas públicas. De ahí la importancia, por su extensión y cotidianidad, de captar la pequeña corrupción, que es la vivida en carne propia por la ciudadanía y uno de los puntos de partida para las actitudes y percepciones de la ciudadanía acerca de la corrupción.

En función del propósito de la investigación, la Encuesta de Corrupción (ECO-2005) estuvo dirigida a personas dominicanas de 18 años o más, residentes en el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo, que en el último año fueron usuarias de, por lo menos, uno de los siguientes siete servicios públicos: policía, tribunales, fiscalía, hospitales, escuelas, igualmente los que tramitaron la licencia de conducir o procuraron la expedición del acta de nacimiento.

La fase de recolección de los datos se inició el 19 de noviembre y terminó el 20 de diciembre de 2005. La Encuesta de Corrupción fue realizada por el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y el Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) y contó con los auspicios de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID).

Para establecer el grado de significación estadística de los datos y el alcance de los hallazgos del presente estudio, se establecieron medidas de asociación entre variables. Se empleó la medida estadística Cramer's V para ponderar las diferencias encontradas.<sup>1</sup> Además, con el fin de establecer los elementos que contribuyan a la explicación de determinadas variables, se utilizaron modelos de regresión. Con el recurso de estas herramientas, la ponderación de los hallazgos cuenta con fundamentos estadísticos importantes.

El marco muestral utilizado en la ECO-2005 fue el de la ENDESA-2002, por lo cual toda estratificación usada en dicha encuesta se refleja también en la ECO-2005. Se realizaron entrevistas completas en 2,392 en los hogares seleccionados. Según un procedimiento aleatorio para la selección de los adultos elegibles, se identificaron un total de 2,004 personas elegibles, de las cuales se entrevistaron 1,878. De este total, 1,497 fueron usuarios en el último año de por lo menos uno de los servicios de interés, y 381 no fueron usuarios de ningún servicio. Una vez identificados los usuarios, se les aplicó el cuestionario completo de la encuesta.

---

1 La interpretación de los resultados es la siguiente: todo valor del coeficiente Cramer's V menor que 0.01 indica que la diferencia estadística es altamente significativa. Un valor entre 0.01 y 0.05 señala diferencias significativas y un valor mayor que 0.05 indica que no hay diferencias estadísticas significativas.

# I.

## OBJETIVOS Y TEMAS DEL ESTUDIO EMPÍRICO

La Encuesta sobre la Corrupción-2005 (ECO-2005) está dirigida a indagar los niveles y modalidades de las experiencias de corrupción vividas por las personas usuarias de servicios públicos seleccionadas en el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo. Igualmente se orienta a conocer las actitudes frente a la corrupción y el margen de tolerancia a la misma. Esta encuesta de usuarios, por definición, arroja solamente información valiosa acerca de los usuarios de los servicios públicos y no se dirige a los prestatarios, es decir, a los empleados y funcionarios públicos, los cuales merecen ser objeto de ulteriores estudios.

La ECO-2005 se dedica a determinar la incidencia del soborno en el conjunto de los servicios seleccionados: frecuencia del soborno, características y modalidades acerca de la corrupción experimentada por las personas usuarias al procurar los servicios públicos seleccionados. Entre las preguntas a las que se pretende responder se encuentran las siguientes: a) ¿cuál es la proporción de las personas usuarias de los servicios públicos estudiados que, en el último año, tuvo que efectuar un pago ilícito para obtener facilidades?, b) ¿cuáles son los factores socioeconómicos de los usuarios que contribuyen a explicar la incidencia de la corrupción?, c) ¿cuáles factores socioculturales –como el clientelismo– se relacionan con la experiencia del soborno o con la tolerancia a ese fenómeno y, d) ¿cuál es la visión preponderante acerca de la creencia de la aceptación del soborno y cuáles serían los elementos de la reproducción de este fenómeno? También se indagan los posibles efectos de la participación social y política de los usuarios en la incidencia de la pequeña corrupción y la tolerancia de la corrupción.

Cabe señalar que en este estudio se entiende por corrupción pública el uso de la autoridad del funcionario público o los recursos públicos para fines privados, propios o de terceros, mediante la desviación de los deberes formales del cargo o la ejecución de prácticas sancionadas por la ley.

Los resultados de la ECO-2005 permiten también realizar la radiografía del acto de la pequeña corrupción y de este modo posibilitar la documentación de los rasgos de esta transacción ilícita al procurar los servicios públicos mencionados: a) ¿de quién es la iniciativa de la transacción ilícita?, b) ¿cuáles son los personajes o actores visibles que reciben el pago otorgado a través del macuteo?, c) ¿cuál es la percepción de los usuarios sobre las dificultades encontradas en la tramitación de los servicios públicos?, y d) ¿Cuál es la actitud frente a la ausencia de mecanismos institucionales a través de los cuáles la gente usuaria pueda canalizar quejas o denuncias?

Igualmente documenta los niveles de información y la opinión de los usuarios acerca del combate a la corrupción y sus resultados, el apoyo a las medidas anticorrupción, así como los factores que inciden en el conocimiento, evaluación y apoyo a las medidas anticorrupción.

La ECO-2005 pretende además conocer y analizar las actitudes de tolerancia hacia la corrupción como una forma de identificar pistas para su combate. Se explorará el grado de tolerancia de la ciudadanía a la corrupción y se analizará si la tolerancia a la corrupción se diferencia según la cercanía o lejanía del acto de corrupción de la persona en particular; también se abordará si varían los márgenes de tolerancia a los dos actores implicados en el acto de corrupción: los corruptos y el corruptor. Un tema adicional consiste en examinar si la corrupción experimentada disminuye el apoyo ciudadano a la democracia con el objetivo de determinar si la corrupción afecta la legitimidad de la democracia.

Como primer enfoque se despejará el perfil de las personas usuarias de los servicios públicos a fin de indagar si existe un acceso a los servicios públicos que favorece a las personas de un perfil social deprimido y, además, constatar el perfil de aquellos que utilizan los servicios en más de una ocasión.

# II.

## PERFIL DE LAS PERSONAS USUARIAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Las personas usuarias de los servicios públicos constituyen uno de los actores de la relación que conforma la transacción ilícita en los servicios públicos bajo estudio. Por lo tanto, es de interés contextualizar varios de los perfiles de la provisión de servicios públicos y de los propios usuarios, mujeres y hombres. En primer lugar, se especificará lo que se entiende por usuario de servicios públicos, luego se esbozarán algunos rasgos relevantes del gasto público y la provisión de servicios, así como la perspectiva analítica mediante la cual se enfoca a las personas usuarias. Finalmente, conoceremos el perfil social de las personas usuarias y sus niveles de satisfacción con las prestaciones públicas, y se establecerán los contornos de lo que entienden como corrupción administrativa.

### 1) Las personas usuarias: ¿beneficiarias o ciudadanas?

Antes de abordar el perfil social de las personas usuarias de los servicios públicos, se dedicarán las líneas que siguen para precisar lo que aquí se entiende por *servicio social* y por *usuario*. La visión de las prestaciones sociales como una actividad meramente administrativa a la que el Estado estaría obligado, es sumamente superficial. Otra perspectiva rescata la complejidad del asunto: S. Gordon considera al servicio social “como provisión de asistencia ofrecida por el sistema político en virtud de una exigencia sistémica de integración social, de legitimación política y de orden público.”<sup>1</sup> En esta perspectiva, el servicio social no es simplemente una función pública a la que está obligada el Estado. Por el

---

1 *Ciudadanía y derechos ¿criterios distributivos?* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Políticas Sociales N° 70, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2003, p. 11.

contrario, la definición de los contenidos y el monto de las prestaciones sociales es el resultado de la disponibilidad de recursos generados en el mercado en tensión con las relaciones de fuerza que surgen a partir de las reivindicaciones sociales y políticas, los procesos políticos, así como de las formas empleadas para la integración social y la legitimación.

Diversos apelativos se emplean para denominar a aquellos que utilizan las prestaciones ofrecidas por los poderes públicos, desde beneficiarios, administrados, clientes, contribuyentes o simples usuarios. A diferencia de otras épocas, el usuario directo de los servicios públicos en su calidad de ciudadano posee la potestad de exigir responsabilidades respecto al funcionamiento de la administración pública y está llamado a elegir y a controlar, mediante las elecciones y otros procedimientos, a quienes dirigen la administración pública. De manera que en este trabajo, se utiliza el término de personas usuarias desde la perspectiva analítica de la ciudadanía.

## **2) Gasto social ineficiente y predominio de una burocracia no profesional**

En la República Dominicana, durante largo tiempo, la administración del gasto y la asignación de recursos públicos se han caracterizado por un predominio de gastos de capital y bienes privados, así como por un gasto social ineficiente, el cual alcanza un monto muy por debajo del promedio de América Latina y, además, se manifiesta en indicadores sociales con dimensiones menores a los de países con logros económicos similares<sup>2</sup>.

La persistencia de la ineficacia en la provisión de servicios públicos, así como la ausencia de controles presupuestarios efectivos colocan la atención en el diseño institucional, en las formas de ejercicio de poder y, también, en un tipo de administración pública correspondiente a las prácticas de poder vigentes. Como es sabido, esta última carece de los atributos de la burocracia moderna, entre otros, la eficiencia y un personal reclutado y promovido conforme al mérito y la profesionalización. La alta discrecionalidad presidencial, las burocracias no profesionales y las formas particularistas de asignación de recursos públicos dirigidos a la gratificación de clientelas y grupos de interés son factores que afectan la orientación del gasto público y la provisión de servicios públicos.

---

<sup>2</sup> Véanse: PNUD, *Informe nacional de desarrollo humano. República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*, Santo Domingo: PNUD, 2005, p. 25; Banco Mundial, *República Dominicana. Informe sobre el gasto público. Reformando instituciones para una mejor administración del gasto público*, Documento del Banco Mundial del 15 de marzo de 2004, Santo Domingo.

### 3) Nivel de satisfacción de las personas usuarias

Mediante el desempeño de las políticas y las prestaciones públicas con su producción de bienes y servicios públicos universales o redistributivos, la administración pública es un potente elemento de integración, a la vez que de legitimación del sistema político.<sup>3</sup> Sin embargo, en el país la lógica de la disponibilidad universal de bienes públicos está fuertemente afectada por una tradición de ejecución de políticas públicas y servicios sociales orientados a la gratificación de electores y a la consecución de apoyos y lealtades.

A juzgar por los diferentes estudios documentales que se han realizado en los últimos años acerca del gasto social y de los indicadores de desempeño, los servicios públicos, por ejemplo en el área de la educación y salud, son clasificados de ineficientes y de reducida calidad. Entonces nos interesó, en primer lugar, conocer los niveles de satisfacción que las personas usuarias experimentaron al utilizar los servicios de referencia. La interrogante que guía esta sección es la de conocer si la mayoría de las personas usuarias están insatisfechas con los servicios ofrecidos, cuya baja calidad e ineficiencia han sido documentados. A este estudio de la visión acerca de la corrupción y la incidencia de soborno le interesó examinar el nivel de satisfacción de los usuarios a fin de indagar, más adelante, si la incidencia de corrupción afecta la satisfacción con los servicios utilizados.

A tal fin se procedió de la siguiente manera. Para cada servicio utilizado (a excepción de la policía, que no aplicaba) se formuló la siguiente pregunta: ¿cómo evalúa su satisfacción con el servicio que recibió? Los resultados se organizaron en función de dos índices. El primero de ellos fue el índice *Número de servicios evaluados de manera satisfactoria*, el cual es un índice de conteo del número de servicios que fueron evaluados de manera satisfactoria. Se consideraron satisfactorios aquellos servicios a los cuales las personas usuarias otorgaron una puntuación de 7 a 10 (de una escala de 1 a 10, donde 1 es el más bajo nivel de satisfacción y 10 el más alto). El rango de variación de este índice, una vez recodificado, fue el siguiente: 0 significa insatisfacción, 1 equivale a un servicio satisfactorio, 2 a dos o más servicios (2 a 4) satisfactorios.

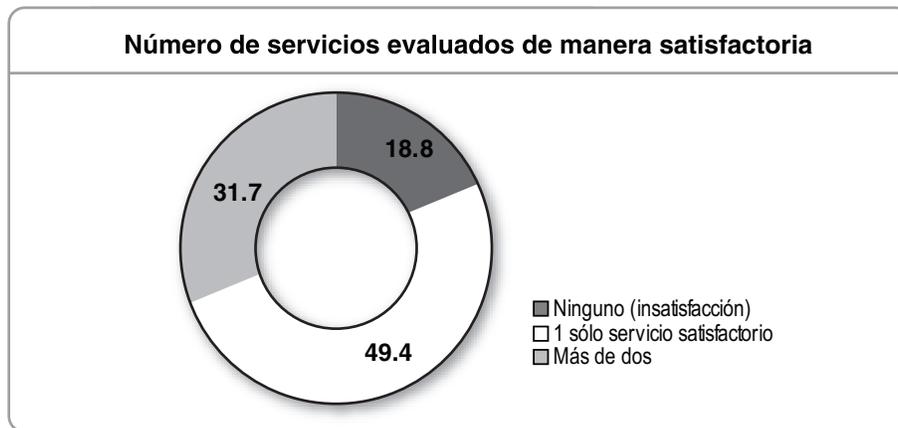
Este índice solamente contempla si las personas han estado satisfechas con por lo menos uno de los servicios utilizados, independientemente del núme-

---

3 Además de la legitimación por rendimientos que aquí enunciamos, otra de las fuentes de la legitimidad de la administración pública es la legitimación institucional que se refiere a los valores socialmente aceptados propios de un Estado social y de derecho. Véase Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, "La legitimidad de la administración pública" en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza, 1997, p. 35. En este trabajo también se puntualiza sobre el importante enlazamiento entre la legitimidad administrativa y la legitimidad y eficacia del sistema político.

ro de servicios utilizados por cada usuario. Los resultados del *Número de servicios evaluados de manera satisfactoria* revelan un alto porcentaje de satisfacción con los servicios, ya que el 81.1% de las personas usuarias declararon satisfacción con los servicios, distribuidas de la siguiente manera: cerca de la mitad de las personas usuarias (49.4%) evaluó favorablemente a un sólo servicio, y casi un tercio de los entrevistados (31.7%) declaró satisfacción con dos o más servicios, finalmente solamente aproximadamente un quinto de las personas usuarias (18.8%) declaró no estar satisfecho con ningún servicio (véase el gráfico 1).

**Gráfico 1.** Porcentaje de **satisfacción según número de servicios** evaluados de manera satisfactoria. ECO-2005



Para profundizar otros aspectos acerca de la satisfacción con los servicios se utilizó otro índice que toma en cuenta los servicios calificados como satisfactorios del total de servicios utilizados por cada usuario (ya que el usuario de tres servicios pudo catalogar de satisfactorio a dos servicios de tres servicios). Para poder captar estas situaciones se utilizó una segunda perspectiva: el índice *Satisfacción con el desempeño de los servicios* es el *porcentaje de satisfacción de servicios*, es decir, la relación entre el número de servicios que se identifica como satisfactorio y el número de servicios utilizados y, se consideraron como satisfactorios aquellos servicios a los cuales las personas usuarias otorgaron una puntuación de 7 a 10 (de una escala de 1 a 10, donde 1 es el más bajo nivel de satisfacción y 10 el más alto). En el análisis de las diferentes categorías este índice se utiliza como porcentaje promedio.

La descripción de la satisfacción con cada servicio registra un orden descendente, en donde los trámites para la licencia de conducir encabeza la lista

de la satisfacción con un porcentaje promedio de 80.8 y el servicio que suscita menor satisfacción es el de los tribunales con sólo un porcentaje promedio de 52.3. Esta insatisfacción con los servicios de justicia se expresó también a nivel nacional el año anterior mediante la encuesta Demos 2004 (Véase cuadro 1). Por otra parte, el número de servicios que el usuario utilizó no afecta el nivel de satisfacción.

**Cuadro 1. Porcentaje promedio de satisfacción de cada servicio utilizado. ECO-2005**

| Servicio utilizado         | Número | Porcentaje |
|----------------------------|--------|------------|
| Licencia de conducir       | 136    | 80.8       |
| Escuela pública o liceo    | 590    | 77.8       |
| Hospital o puesto de salud | 911    | 72.5       |
| Oficialía Civil            | 542    | 69.0       |
| Fiscalía                   | 118    | 67.1       |
| Tribunales                 | 87     | 52.3       |

Los estudios documentales acerca de la calidad y desempeño de los servicios públicos en la República Dominicana los catalogan de una calidad deprimida. No obstante, las personas usuarias de los servicios de referencia se muestran mayoritariamente satisfechas, ya que como hemos visto, las tres cuartas partes de los usuarios han mostrado satisfacción con por lo menos uno de los servicios. Esta distancia que media entre la baja calidad de los servicios públicos y los altos niveles de satisfacción que declaran los usuarios es sumamente sugerente y apela a la atención de otros estudios. Aprovechamos para formular dos comentarios con relación a esa distancia. La modernidad compagina la provisión de servicios públicos de acceso universal, de calidad, equidad y eficacia al estado efectivo de los derechos civiles, sociales y políticos. Entonces, el primer comentario consiste en que la satisfacción mayoritaria de los usuarios con servicios de limitada calidad sugiere que los prestatarios se asemejan a poblaciones necesitadas y asistidas (beneficiarios agradecidos), en lugar de erigirse en una ciudadanía–usuaría, encaminada a desarrollar acciones de exigibilidad. El segundo comentario se refiere a la relación entre la administración pública a través de la provisión de servicios públicos y los sujetos portadores de derechos –ciudadanía– que se plantearían frente a los políticos y funcionarios con acciones de exigibilidad.

Con anterioridad a la época moderna, los destinatarios de la asistencia y prestaciones sociales lo eran en calidad de poblaciones necesitadas, objeto de la caridad colectiva, o bien como señala el estudio de Abram de Swaan, según criterios inhabilitantes de la pobreza que consistían en *incapacidad, proximidad y docilidad*.<sup>4</sup>

Desde el punto de vista institucional y de pertenencia a la comunidad política, la exploración de la provisión de servicios públicos conforme a los principios de acceso universal, igualdad en el trato, calidad, equidad y eficacia, conduce a interrogarse en el país sobre el estado de efectividad de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales.

En la relación entre la administración pública y la ciudadanía existe un elemento subjetivo por parte del usuario a la hora de valorar la calidad u opinar sobre su satisfacción con las prestaciones recibidas. L. Berry y A. Parasuraman entienden que la valoración de la calidad del servicio por parte del usuario resulta de la comparación entre sus expectativas previas y las percepciones acerca del desempeño de dicho servicio.<sup>5</sup> En síntesis, la valoración del ciudadano acerca de la calidad y satisfacción del servicio resulta de las diferencias entre lo que el ciudadano espera del servicio y lo que realmente recibe al utilizar las prestaciones, es decir, el usuario estaría satisfecho cuando el servicio recibido cumple con las expectativas que se había forjado.

Las expectativas de los usuarios con respecto al servicio utilizado se forjan a partir de diferentes elementos, según Berry y Parasuraman, entre los cuales se encuentran las experiencias previas al servicio utilizado o a otros servicios, las alternativas al servicio a través de otros tipos de prestaciones, las necesidades del ciudadano, la información recibida a través de otros usuarios. Por lo tanto, nos proponemos conocer cuáles elementos socioeconómicos introducen diferencias en el nivel de satisfacción reportado. Al igual que en otros estudios acerca de la opinión de satisfacción de los usuarios, la evaluación de menor conformidad con el desempeño de los servicios correspondió a los de mayores ingresos con un porcentaje promedio de satisfacción de 68.1 en contraste con el 73.7 que expresaron los del quintil de ingresos más bajo. Cuando se organizaron las personas usuarias según los niveles de activos familiares, los del nivel alto fueron más rigurosos en la opinión de satisfacción (porcentaje promedio de 66.3 frente al 74.3 del nivel medio de activos familiares). Esta confirmación de resultados de estudios

---

4 *A cargo del Estado*, Barcelona: Pomares-Corredor, 1992.

5 *Marketing en las empresas de servicios: compita mediante la calidad*, Santafé de Bogotá: Norma, 1994.

similares ha sido atribuida a que posiblemente los usuarios de mayores ingresos disponen de mayores referencias de servicios privados o servicios de otro tipo y por lo tanto, poseen más criterios de valoración y comparación que se traduce en mayores niveles de insatisfacción.

Otras investigaciones en el área han encontrado una asociación entre el nivel de instrucción y la satisfacción con los servicios: “A menor grado de instrucción los usuarios tienden a emitir menos juicios de valor y a ser más condescendientes con los servicios que se le prestan, lo que presuntamente ocurre porque los pacientes con mayor escolaridad tienen mayor oportunidad de comparar el servicio actual con otros en el pasado, y esto le permite dar su discernimiento sobre el servicio. Esta asociación ha sido encontrada en investigaciones previas.”<sup>6</sup> Los resultados obtenidos en la ECO 2005 también confirman esta situación puesto que, mientras los de menor escolaridad tienen un promedio de porcentaje de satisfacción del 76.7, los de mayor escolaridad solamente el 68.6%.

Los niveles de satisfacción de los usuarios permiten llegar a la siguiente consideración: aunque los estudios documentan, tal como hemos visto, la prestación de servicios públicos en general de poca calidad y bajo nivel de desempeño, estos servicios, sin embargo, logran situarse en niveles promedio de satisfacción relativamente significativos (con excepción del área de justicia). Este nivel significativo de satisfacción de las personas usuarias con los servicios podría incidir en la desincentivación de la activación de una ciudadanía para pretender, en la arena de las acciones ciudadanas y electorales, mejores estándares de los servicios públicos. Esta mayoritaria satisfacción con los servicios públicos merece ser estudiada desde diversos ángulos y perspectivas ya que esta satisfacción podría introducir niveles de conformidad con los servicios recibidos y por lo tanto menguar la potencialidad de la exigibilidad ciudadana por mejores niveles de servicios.

#### **4) El acceso diferenciado a los servicios públicos**

Varios estudios indican que la mayor incidencia de soborno sucedería en las personas de menor nivel socioeconómico, lo cual implicaría la ocurrencia de por lo menos uno de las siguientes elementos: primero, que las personas usuarias de los servicios sociales sean mayoritariamente de un bajo nivel socioeconómico

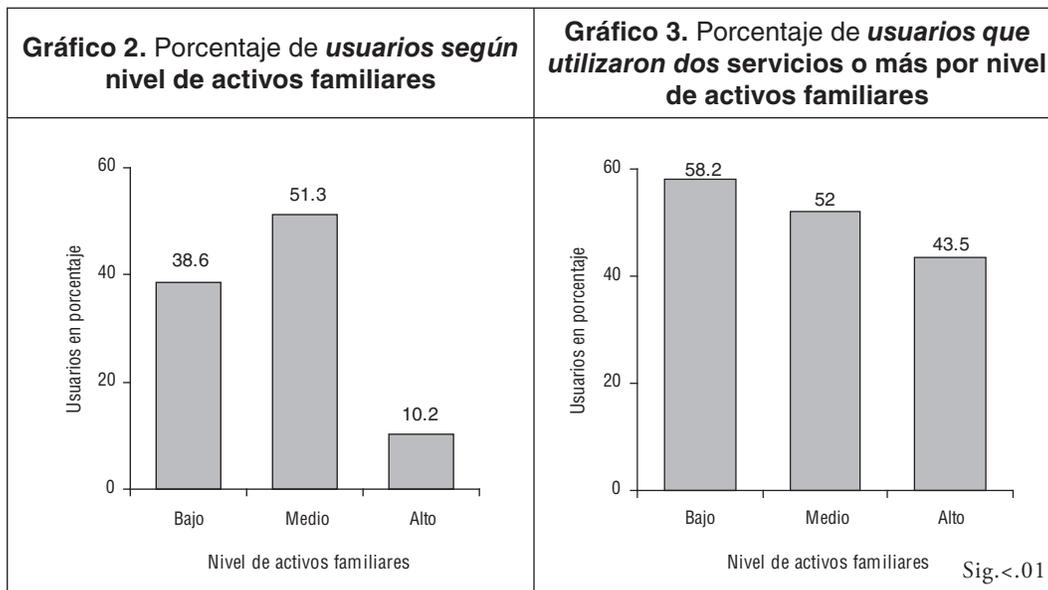
---

6 Rosa María Ortiz Espinosa, Sergio Muñoz Juárez y Erick Torres Carreño, “Satisfacción de los usuarios de 15 hospitales de Hidalgo, México”, *Revista Española de Salud Pública*, vol. 78, no. 4, jul.-ago. de 2004, p. 534. Disponible en la Red Mundial el 25 de mayo de 2006: <[http://www.msc.es/estadEstudios/publicaciones/recursos\\_propios/resp/revista\\_cdrom/vol78/vol78\\_4/RS784C\\_527.pdf](http://www.msc.es/estadEstudios/publicaciones/recursos_propios/resp/revista_cdrom/vol78/vol78_4/RS784C_527.pdf)>.

y, lo segundo, que los usuarios con experiencia de soborno sean en su mayoría del nivel socioeconómico bajo. Sin embargo, en nuestro país, como en el resto de América Latina, a la universalidad de los servicios públicos se oponen factores estructurales que discriminan el acceso a los servicios públicos por parte de las personas de niveles socioeconómicos deprimidos.

De acuerdo con esas observaciones, se manejará la siguiente conjetura: en virtud de elementos adquiridos o adscriptivos (como el sexo, tipo de inserción laboral, nivel de escolaridad, activos familiares), las personas de nivel socioeconómico bajo o perfil social deprimido tienen menor acceso a los servicios públicos, por lo que el soborno puede tener menor oportunidad de incidencia en ellas que en las personas de nivel socioeconómico medio.

La mayor proporción de usuarios que utilizaron los servicios estudiados no fueron los del nivel bajo de activos familiares<sup>7</sup>, sino los usuarios del nivel medio, los cuales suman la mayor proporción con el 50% del total (véase gráfico 2). Sin embargo, en términos del número de veces de utilización de servicios, los de menor nivel de activos familiares tienen la mayor proporción –con un sig.<.01 (véase gráfico 3). Si los usuarios se clasifican según el índice de Bienestar en el hogar, también el nivel inferior es el que tiene la mayor proporción de usuarios que han utilizado más de un servicio (sig.<.02).



7 El índice *Nivel de activos familiares* se construyó mediante un conteo de la cantidad de bienes o servicios en el hogar: radio, aparato de música, nevera, agua por tubería, estufa con horno, TV en colores, lavadora, inversor, planta eléctrica, aire acondicionado, computadora e Internet. Tiene un rango de 0 a 12, que luego se recodifica de 0 a 100.

Desde el punto de vista del perfil social, los hallazgos arrojaron la existencia de un acceso diferenciado a los servicios públicos:

- a. La mayor proporción de usuarios de los servicios públicos son los que poseen un nivel medio de educación, los trabajadores asalariados y los del nivel medio de activos familiares, por lo cual la mayor proporción de usuarios no corresponde al perfil social más deprimido.
- b. Los que tienen más probabilidad de utilizar los servicios en más de una ocasión son los hombres, los de nivel medio de instrucción, y el perfil empieza a incluir a sectores más desfavorecidos como los trabajadores no asalariados y los del bajo nivel de activos familiares. Dicho de otra manera, el perfil social de los que utilizaron varias veces los servicios públicos se bifurca: por un lado, incluye los niveles más deprimidos y, a la vez se mantienen factores de discriminación (véase cuadro 2).

**Cuadro 2.** Los mayores *porcentajes de usuarios que accedieron a los servicios públicos* y de los que *accedieron en más de una ocasión según factores discriminatorios*. ECO-2005

| Mayor porcentaje de usuarios que:         |  |
|---|--|
| Utilizaron los servicios públicos         | Utilizaron varias veces los servicios públicos       |
| Los del nivel medio de escolaridad        | Los del nivel medio de escolaridad<br>Sig.<.004      |
| Los trabajadores asalariados              | Los trabajadores no asalariados<br>Sig.<.001         |
| Los del nivel medio de activos familiares | Los del nivel bajo de activos familiares<br>Sig.<.01 |
| Mujeres igualmente que hombres            | Los hombres<br>Sig.<.001                             |

## 5) La idea de corrupción que tienen los usuarios

Seis de cada 10 personas usuarias manifiestan tener una idea aproximada acerca de lo que es la corrupción pública (apropiarse de los recursos del Estado, los sobornos que toman los funcionarios y el abuso de los cargos por parte de los funcionarios) y, aproximadamente un tercio tienen ideas similares o derivadas de la concepción antigua o clásica del término (descomponer, destruir, pervertir o decadencia, vicios, desintegración de las costumbres).

# III.

## TOLERANCIA A LA CORRUPCIÓN

En primer lugar, uno de los objetivos de esta sección es la indagación sistemática de la tolerancia a la corrupción, la cual no había sido estudiada empíricamente hasta este momento en la sociedad dominicana. En segundo lugar, otro de los objetivos es examinar si la tolerancia incide en el nivel de apoyo al sistema y si es afectada por la experimentación de actos corruptos.

### **1) Tolerancia a la corrupción**

Uno de los objetivos del presente análisis es identificar los factores que contribuyen a explicar las actitudes tolerantes a los actos de corrupción, a partir de la determinación del margen de tolerancia de la ciudadanía a dichos actos.

La corrupción como uso ilegítimo del poder constituye sólo una parte de la compleja relación entre esta y la democracia. Puesto que en la comisión de un acto de corrupción pública no sólo existe el corrupto que abusa del poder, sino también el corruptor que utiliza medios ilegales o inmorales para obtener una ganancia. En una democracia, los corruptores son personas privadas que poseen el estatus de ciudadanía. En las investigaciones sobre democracia abundan los estudios que incluyen las percepciones ciudadanas sobre el nivel de corrupción, pero usualmente se soslaya el incómodo tema de la aquiescencia de las personas a los actos corruptos.

En la práctica, los comportamientos y las actitudes de la ciudadanía no solamente pueden atentar, en diverso grado y extensión, en contra de las normas democráticas sino que, desde un punto de vista normativo, una ciudadanía que vive en democracia no necesariamente constituye una ciudadanía virtuosa. Así, la tolerancia de la ciudadanía a la corrupción es uno de los temas centrales para una estrategia de combate a la corrupción en los servicios públicos.

El estudio llama la atención sobre la importancia de no suponer que las personas rechazan en la práctica los actos corruptos, aunque sea socialmente deseable que así lo hicieran. Se investigaron las actitudes de aquiescencia o tolerancia ante situaciones que constituyen actos de corrupción en la función pública en el entendido de que en una democracia se esperaría que en su ciudadanía prevalezca una cultura cívica y, por tanto, exista una tolerancia mínima (un fuerte rechazo) a actos ilegales o inmorales como los actos de corrupción en la función pública. Esta sección explora, pues, el tema de la tolerancia de las personas a los actos de corrupción.

**La primera conclusión** es que existen márgenes diferentes de tolerancia a la corrupción según la situación consultada.

- Cuando la corrupción es cercana a la experiencia cotidiana, la tolerancia es mayor que cuando la situación refiere a actos más lejanos de esa experiencia. Cuando se trata del pago de propinas para obtener un trámite rápido en una oficina donde hay muchos retrasos y el uso de influencias para obtener ese mismo resultado, más de la mitad de los entrevistados (55% y 67% respectivamente) contestan que la persona que paga el macuteo “no actúa mal” o “actúa mal pero se justifica” – esta última es una forma solapada de consentimiento (véanse los cuadros 3 y 4).
- Estos resultados contrastan con la reacción ante el pago de un macuteo por parte de una empresa a un ministro con el fin de obtener un contrato de obra pública– ya que un 39% consiente esta acción. Las personas condenan con más fuerza al que recibe el pago, pero es más condescendiente con el que paga el macuteo (véase cuadro 6).

**Cuadro 3.** Actitudes frente a **pago de soborno** para obtener un **trámite rápido**. ECO-2005

| La persona que paga el macuteo:   |            |                   | El funcionario que recibió el macuteo: |            |                   |
|-----------------------------------|------------|-------------------|--|------------|-------------------|
| Actitud                           | Frecuencia | Porcentaje válido | Actitud                                | Frecuencia | Porcentaje válido |
| No actúa mal                      | 139        | 9                 | No actúa mal                           | 52         | 3                 |
| Actúa mal, pero se justifica      | 681        | 46                | Actúa mal, pero no es falta grave      | 405        | 27                |
| Actúa mal y debería ser castigada | 661        | 44                | Actúa mal y debería ser castigada      | 1.026      | 69                |
| NS/SR                             | 13         | 1                 | NS/SR                                  | 10         | 1                 |
| Total                             | 1.493      | 100               | Total                                  | 1.493      | 100               |

**Cuadro 4. Actitudes frente a uso de influencias para obtener un trámite primero que los demás. ECO-2005**

| La persona que llamó al familiar/amigo para agilizar su trámite: |            |                   | El empleado que facilitó los trámites: |            |                   |
|--|------------|-------------------|--|------------|-------------------|
| Actitud  | Frecuencia | Porcentaje Válido | Actitud                                | Frecuencia | Porcentaje Válido |
| No actúa mal, lo que hace es resolver su problema                | 450        | 30                | No actúa mal                           | 181        | 12                |
| Actúa mal, pero se justifica                                     | 548        | 37                | Actúa mal, pero no es falta grave      | 566        | 38                |
| Actúa mal y debería ser castigada                                | 485        | 32                | Actúa mal y debería ser castigada      | 737        | 49                |
| NS/SR  | 9          | 1                 | NS/SR                                  | 10         | 1                 |
| Total  | 1.493      | 100               | Total                                  | 1.493      | 100               |

**Cuadro 5. Actitudes frente a pago de propinas para evitar castigo por pagar menos impuestos. ECO-2005**

| La persona que paga el soborno o macuteo: |            |                   | El funcionario que recibió el soborno o macuteo: |            |                   |
|---|------------|-------------------|--|------------|-------------------|
| Actitud                                   | Frecuencia | Porcentaje válido | Actitud  | Frecuencia | Porcentaje válido |
| No actúa mal                              | 47         | 3                 | No actúa mal                                     | 18         | 1                 |
| Actúa mal, pero se justifica              | 320        | 21                | Actúa mal, pero no es falta grave                | 135        | 9                 |
| Actúa mal y debería ser castigada         | 1.116      | 75                | Actúa mal y debería ser castigada                | 1.332      | 89                |
| NS/SR                                     | 10         | 1                 | NS/SR  | 8          | 1                 |
| Total                                     | 1.493      | 100               | Total  | 1.493      | 100               |

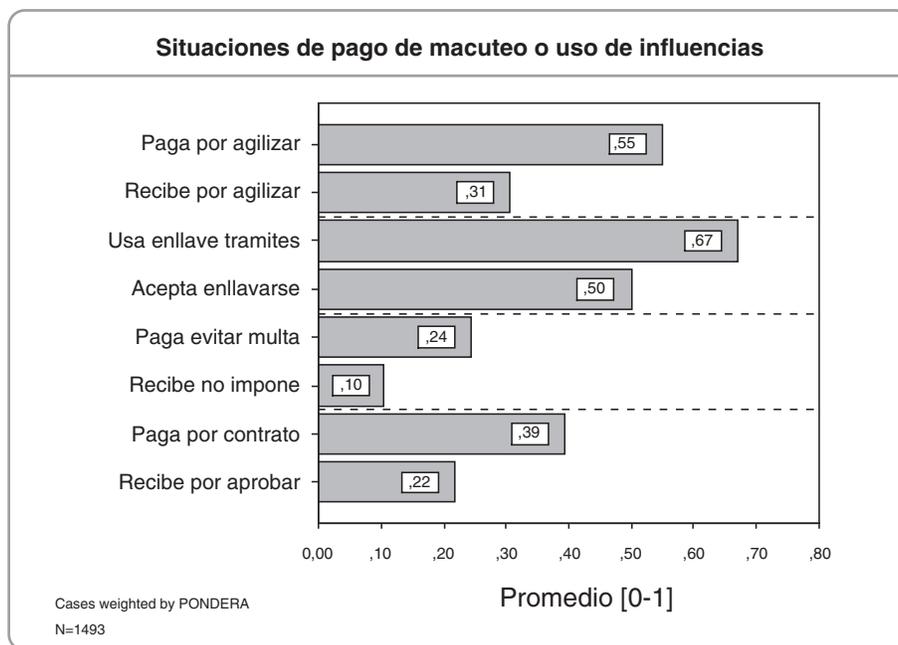
**Cuadro 6. Actitudes frente a pago de soborno para obtener contrato de construcción de carretera. ECO-2005**

| La empresa que pagó al funcionario: |            |                   | El funcionario que recibió el dinero de la empresa: |            |                   |
|-------------------------------------|------------|-------------------|---|------------|-------------------|
| Actitud                             | Frecuencia | Porcentaje válido | Actitud   | Frecuencia | Porcentaje válido |
| No actúa mal                        | 159        | 11                | No actúa mal  | 101        | 7                 |
| Actúa mal, pero se justifica        | 419        | 28                | Actúa mal, pero no es falta grave                   | 217        | 15                |
| Actúa mal y debería ser castigada   | 895        | 60                | Actúa mal y debería ser castigada                   | 1.155      | 77                |
| NS/SR                               | 19         | 1                 | NS/SR   | 20         | 1                 |
| Total                               | 1.493      | 100               | Total   | 1.493      | 100               |

**La segunda conclusión** es que en todas las situaciones evaluadas (véanse cuadros 3, 4, 5 y 6) existe mayor tolerancia hacia el corruptor y menos hacia el corrupto: existe un diferencial de tolerancia a favor del ciudadano corruptor.

El gráfico 4 reelabora la información de los cuadros 3, 4, 5 y 6 con el fin de visualizar este diferencial de manera sencilla. Cuando se trata de obtener un trámite rápido, el diferencial es de 24 puntos porcentuales a favor del corruptor; si de lo que se trata es de enlavarse, el diferencial es de 17 puntos porcentuales; si es evitar una multa por falta de pago de impuestos, la diferencia a favor del corruptor es de 14 puntos porcentuales y de 17 puntos si se trata del macuteo por un contrato de obra pública. Como puede verse, en todos los casos el diferencial adquiere magnitudes sustanciales. En síntesis, las personas condenan con más fuerza al que recibe el pago pero son más condescendientes con el que paga el macuteo.

**Gráfico 4.** Promedio de *tolerancia al pago de soborno y uso de influencias en distintas situaciones (0: ninguna tolerancia; 1: tolerancia)*. ECO-2005



**La tercera conclusión** consiste en que las situaciones donde las personas manifiestan mayor tolerancia al macuteo son escenarios donde el acto corrupto no parece tener consecuencias directas sobre terceras personas (se trata de satisfacer una necesidad individual, no de afectar a otras personas o poner en riesgo su capacidad para recibir beneficios por parte de una política pública) y, por tanto, existe una mayor dificultad para visualizar el perjuicio social causado por ese acto de corrupción.

## 2) Calificación de situaciones de corrupción

Se construyó una variable denominada “calificación de situaciones de corrupción” mediante preguntas sobre la calificación de situaciones hipotéticas de corrupción. en donde la persona entrevistada escogía entre las opciones de corrupción grave, corrupción leve, no es corrupción. Se identificaron dos situaciones extremas: las personas que en todos los casos dijeron que siempre había un acto de corrupción grave y las que, por el contrario, dijeron que nunca había un acto de corrupción involucrado. Los hallazgos fueron los siguientes:

- Un 22% de las personas son inflexibles al calificar los actos interrogados como actos graves; en contraste, sólo una pequeña minoría no encontró ningún acto de corrupción (1%).
- Al igual que en el caso del índice de tolerancia, la mayoría de las personas posee actitudes ambiguas. El grupo más extenso son las personas que en los actos indagados tienden mayoritariamente a ver actos de corrupción grave (43%), pero no siempre realizan esta catalogación; sigue un grupo que hace una distinción entre “grave” y “leve” y considera que los casos bajo examen son siempre o mayoritariamente ejemplos de corrupción leve (16%).
- Por último, están las personas que tienen una actitud completamente flexible y calificaron cada caso con criterio distinto (12%).

**Factores determinantes de la tolerancia a la corrupción.** ¿Cuáles son los factores que explican las actitudes tolerantes a la corrupción? Para establecer los factores pronosticadores se confeccionó un modelo de regresión. Los factores que tienen incidencia significativa sobre la tolerancia a la corrupción se clasifican en tres grupos:

- **Características sociodemográficas.** Pueden identificarse cuatro factores relevantes: el sexo (las mujeres son ligeramente más tolerantes a la corrupción), las personas solteras (ligeramente más tolerantes), la edad y el nivel de escolaridad de los entrevistados. Estos dos últimos factores son los que implican más diferencias en la tolerancia a la corrupción, aunque ninguno de ellos introduce diferencias sustanciales. En una escala de 0-8, el promedio de tolerancia a la corrupción entre los entrevistados y las entrevistadas de 18 a 24 años es de 3.4 puntos, mientras que este promedio es de 2.6 entre las personas mayores de 50 años. Por su parte, las personas más instruidas son más intolerantes a la corrupción: las que

tienen 12 años o más de escolaridad puntúan 3.4 de la escala de 0-8, en comparación con 2.7 puntos para los que tienen primaria o menos.

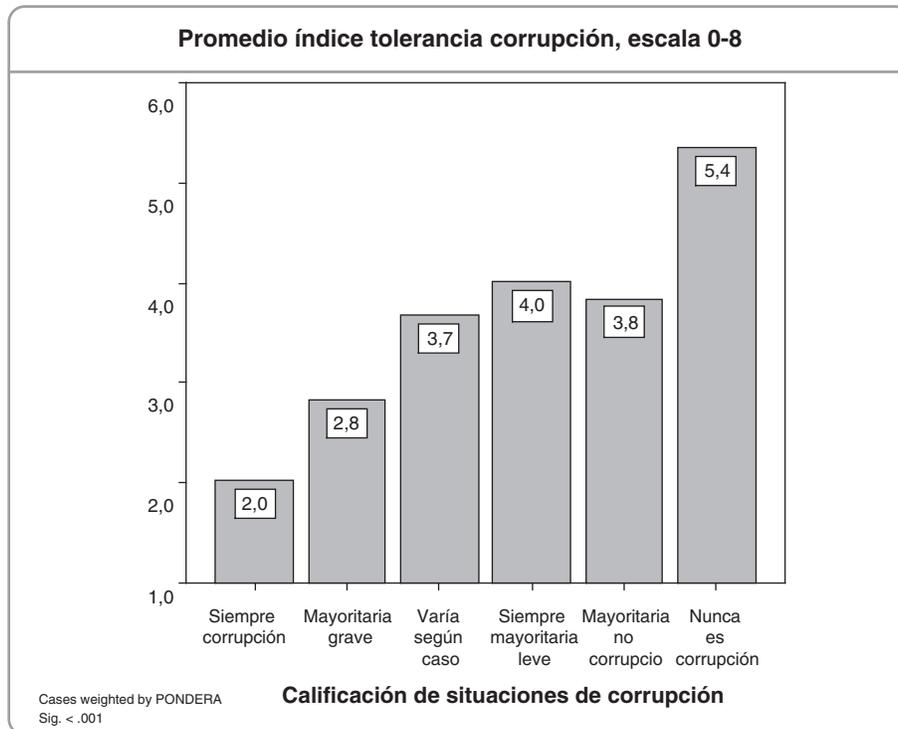
- **La participación social y política.** Los dos factores de participación social y política que afectan significativamente la tolerancia a la corrupción son el involucramiento en redes comunales de reciprocidad y el nivel de participación en actividades político-electorales. Sin embargo, las diferencias que introducen son muy leves.
- **Los factores relacionados con la corrupción.** La calificación de situaciones de corrupción con que las personas valoran hechos de corrupción (grave, leve, no hay corrupción) introduce diferencias notables. La calificación que las personas hagan de la situación que enfrentan –si se trata o no de un acto de corrupción, y si este es leve o grave- tiene un efecto sustancial sobre la tolerancia a la corrupción. Podría argumentarse que quienes tienden a minimizar la gravedad de un hecho de corrupción estarían más dispuestos a justificarlo. Los que, ante situaciones de corrupción, estiman que *nunca* hay corrupción tienen un puntaje promedio de índice de tolerancia a la corrupción de 5.4 (de una escala de 0 a 8), frente al promedio de 2.0 de los que estiman que siempre hay corrupción (véase gráfico 5) Aunque es muy tenue, otro factor es la incidencia de la experiencia en actos corruptos en los servicios públicos.

En síntesis, la exploración en este capítulo condujo a varios hallazgos relevantes.

- En primer lugar, prevalece algún margen de tolerancia a los actos de corrupción entre la mayoría de los usuarios de servicios públicos. Entre los usuarios de servicios públicos de la región metropolitana, sólo un 18% de las personas son absolutamente intolerantes a la corrupción; en el otro extremo, un 3% son absolutamente tolerantes. La gran mayoría –8 de cada 10 personas– se ubican en zonas grises, tienen distintos grados de tolerancia a actos corruptos.
- En segundo lugar, el margen de tolerancia a la corrupción es distinto según la situación bajo examen y según el actor examinado, lo que pareciera indicar que las personas emplean parámetros distintos según la situación concreta. Cuando esta es cercana a la experiencia cotidiana, la tolerancia a la corrupción es mayor que cuando la situación refiere a actos más lejanos de esa experiencia: más de la mitad de las personas consideran que pagar para que se agilicen trámites o usar influencias para saltarse la

fila no es corrupción (55% y 53% respectivamente), pero una proporción menor opina que el pago de un macuteo a un secretario de Estado para obtener un contrato no lo es (39%). Esto último puede ayudar a entender el bajo poder explicativo en los modelos de regresión.

**Gráfico 5. Tolerancia a la corrupción según la calificación de actos corruptos en cuatro situaciones hipotéticas, en una escala 0-8. ECO-2005**



- En tercer lugar, quizás el hallazgo más interesante es que existe un vínculo entre el criterio que aplica la gente para juzgar la gravedad de un hecho y su tolerancia o justificación de la corrupción. La mayoría de las personas posee actitudes ambiguas. El grupo más extenso corresponde a las personas que tienden a ver en los actos indagados actos de corrupción grave pero no siempre (43%); a estos sigue un grupo que hace una distinción entre “pecado venial” y “pecado mortal” y considera que los casos bajo examen son siempre o mayoritariamente ejemplos de corrupción leve (16%). Por último, están las personas que tienen una actitud completamente flexible y calificaron cada caso con criterio distinto (12%). Para muchas personas, existe pues, algo así como la corrupción leve o venial y

una vez que determinada situación califica bajo este criterio, entonces la probabilidad de que se la tolere o justifique aumenta significativamente: calificación y tolerancia están positivamente asociadas.

Desde el punto de vista de una campaña anticorrupción, esto pareciera sugerir la importancia de promover actitudes de condena cívica a determinados actos contra la función pública, como fundamento para incidir luego en la tolerancia a la corrupción.

# IV.

## APOYO A LA DEMOCRACIA Y TOLERANCIA A LA CORRUPCIÓN

En esta sección se procura responder dos preguntas:

- Haber tenido la experiencia con actos corruptos en los servicios públicos ¿afecta el apoyo de las personas a la democracia?
- Las actitudes de tolerancia a la corrupción: ¿afectan el apoyo de las personas a la democracia?

En ambos casos se espera que la corrupción- como actitud o como experiencia- tenga un efecto depresivo sobre el apoyo a la democracia. La hipótesis sobre la incidencia de la corrupción es que las participantes y los participantes en actos corruptos muestran un menor apoyo al sistema. Por otra parte, la hipótesis sobre la tolerancia a la corrupción es que las personas con mayor tolerancia a la corrupción muestran un menor apoyo al sistema. A diferencia de la hipótesis anterior, esta trata de un tema bastante menos explorado por la bibliografía en materia de corrupción.

### **1) Apoyo a la democracia**

El apoyo ciudadano a la democracia es un tema de indudable relevancia política y en este estudio empírico se usará el índice elaborado por M. Seligson. Un alto apoyo al sistema indica que la población lo reconoce como un sistema legítimo, es decir, que las personas aceptan obedecer la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones vinculantes al conjunto de la población. Por el contrario, un bajo apoyo al sistema indicaría la existencia de problemas de

legitimidad que, eventualmente, podrían tener consecuencias para la estabilidad política.<sup>1</sup>

El nivel promedio de apoyo a la democracia entre los usuarios de servicios públicos de la región metropolitana de Santo Domingo, medido por el índice de Seligson, es intermedio: 53 puntos en una escala 0-100. Se trata, sin embargo, de un apoyo sensiblemente más alto que el encontrado por el estudio Demos-2004 para el conjunto de la población dominicana. En esa ocasión, el valor promedio fue relativamente bajo –44 puntos. Así, el apoyo a la democracia tiende a ser mayor entre las personas de la región metropolitana, que además tienen interacción con los servicios del Estado, que en el resto del país. En una perspectiva comparada, los resultados comentados indican que el apoyo a la democracia en la República Dominicana (a escala del país o en la región metropolitana) es inferior al existente en Costa Rica –la democracia más antigua y estable de América Latina-, y similar al de países de América Central (como El Salvador, Nicaragua y Guatemala) y de países andinos (como Ecuador, Bolivia y Perú) que cuentan con nuevas democracias.

## **2) Incidencia, tolerancia a la corrupción y apoyo de la democracia**

Los hallazgos de las investigaciones que, desde la década de 1990 han efectuado los investigadores del Proyecto de Opinión Pública (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, han demostrado reiteradamente que las personas con experiencias en actos corruptos en los servicios públicos muestran menor nivel de apoyo al sistema. La cuestión por dilucidar es si los resultados del presente estudio reafirman este hallazgo. Sin embargo, la respuesta es negativa: entre los usuarios de servicios públicos, la experiencia con actos corruptos no incide sobre el apoyo a la democracia. Esta es la conclusión a la que se arriba luego de aplicar un modelo de regresión lineal (OLS).

La pregunta que cabe formularse es la siguiente: ¿cuáles razones explican que, contrario a investigaciones anteriores, en el presente estudio no se haya encontrado un efecto negativo de la experiencia de corrupción sobre el apoyo al sistema? Es difícil contestar a ciencia cierta esta interrogante, pues la información disponible no ofrece suficientes elementos de juicio al respecto. De manera hipotética cabe sugerir el posible efecto del tipo de población bajo estudio. A

---

1 Bajo condiciones de baja legitimidad, las personas podrían negarse a reconocer las decisiones que adopten las autoridades públicas como vinculantes para ellas y oponerse a su autoridad para instaurar y mantener un orden público.

diferencia de otros estudios, representativos de la ciudadanía en su conjunto, esta refiere sólo a las personas que han utilizado los servicios públicos –aquellas que no lo hicieron no fueron entrevistadas. De esta manera, no se cuenta con información sobre un grupo lo suficientemente importante como para haber incidido en los resultados obtenidos en este tema.

Igualmente no se encontraron evidencias de que la tolerancia a la corrupción sea un factor que incida sobre el nivel de apoyo a la democracia. Las personas usuarias con actitudes fuertemente intolerantes como aquellas que son muy tolerantes con actos de corrupción, muestran un apoyo similar a la democracia. Una medida alternativa para aproximarse a actitudes condescendientes con la corrupción, el grado en que las personas identifican actos de corrupción como tales (“calificación de actos corruptos”), tampoco resulta ser un factor explicativo del apoyo al sistema. En consecuencia, tanto los tolerantes como los intolerantes a la corrupción apoyan de manera similar al sistema político.

La principal conclusión que emerge es la siguiente: entre la población usuaria de servicios públicos, ambos factores –apoyo al sistema y tolerancia a la corrupción- no tienen relación entre sí, sea cual sea la dirección planteada de la hipótesis de causalidad entre ambos.

# V.

## INCIDENCIA DEL SOBORNO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

### 1) Frecuencia de usuarios sobornados

En esta sección se examina la dimensión que adquiere la práctica del soborno, en el período de un año en la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional, en los servicios públicos seleccionados, a saber, hospitales y centros de salud, educación, policía, tribunales, fiscalía, la tramitación del acta de nacimiento y de la licencia de conducir. Las preguntas a las que se responderá son las relativas a la magnitud del fenómeno del soborno: ¿cuál es la proporción de las personas usuarias de los servicios públicos estudiados que ha tenido que efectuar una compensación ilícita al funcionario público? ¿Cuál es la frecuencia o número de veces que cada usuario ha pagado soborno y cuáles son los servicios con mayor proporción de casos de soborno?

Una diferencia con lo investigado en Demos-2004 es que la formulación de las preguntas se dirigió a indagar situaciones de hecho, es decir, a establecer los casos en que el usuario *efectivamente pagó* el soborno para la gestión del servicio que procuraba. Lo cual permitirá medir el dato de hecho, ya que en la Demos-2004 la formulación de las preguntas mezclaba aspectos disímiles: para algunos servicios se preguntaba si las personas usuarias pagaron el soborno y, para otros servicios, si se les había solicitado un soborno. Esto último no significa necesariamente que el acto corrupto se consumó efectivamente mediante el pago de la compensación solicitada, ya que la formulación de las preguntas no permitía conocer – no era el propósito – si finalmente el usuario accedió a realizar la contraprestación. Por lo tanto, en el tema de las incidencias de la corrupción, los resultados de ECO-2005 y de la Demos-2004 no son comparables.

Una vez realizadas estas aclaraciones metodológicas, pasamos a responder nuestra pregunta inicial ¿cuál es la proporción de personas usuarias que pagaron soborno? Para conocer la magnitud y rasgos del fenómeno del soborno, se construyó el índice *Incidencia del soborno en los servicios públicos* de la siguiente manera: para cada usuario de los servicios públicos se hizo un conteo del número de experiencias de soborno que experimentó. Este índice revela que del total de usuarios de la zona metropolitana de Santo Domingo, el 13% de las personas usuarias tuvo por lo menos una experiencia efectiva de soborno en alguno de los servicios estudiados. Estas cifras indican que 13 de cada 100 personas usuarias que asistieron en uno de los siete servicios fueron macuteadas. Para tener un punto de referencia latinoamericana, aunque con una forma de medir diferente, en México en el 2003 de cada 100 trámites correspondientes a 31 servicios, 8.5 de 100 necesitaron de un pago indebido para obtener los servicios y en Perú, 5 de cada 100 trámites. Mientras que en Bolivia en el 2005 de cada 100 trámites 13 requirieron de un macuteo para obtener el servicio.

De manera indicativa se puede señalar que los dos servicios que tuvieron mayor porcentaje de usuarios con experiencia de soborno fueron la policía y la oficialía civil (actas de nacimientos) mientras que los de menor incidencia corresponden a los hospitales y centros de salud y en las escuelas. Estos resultados son similares a los obtenidos en los países de la región: “una forma muy común en que la corrupción afecta a los latinoamericanos se canaliza por los mismos funcionarios que deberían controlarla, es decir la policía.”<sup>1</sup>

Los montos pagados en contraprestación indebida de los servicios fueron -el promedio como la mediana- más altos en los tribunales y los más reducidos ocurrieron en las escuelas y las oficialías civiles. Sin embargo, estos últimos no deben menospreciarse ya que si bien individualmente pueden ser los más pequeños, por la frecuencia de esos servicios, los montos nacionales podrían ser considerables, lo cual será objeto de una próxima medición.

## 2) El uso de las relaciones personales en procura de servicios públicos

En el país uno de los retos de la antropología y la sociología cultural es el estudio, a través de otras técnicas y metodologías más apropiadas, de la presencia e incidencia de la reciprocidad e intercambio de favores en las relaciones sociales

---

1 Norma Parker y otros, *La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, Casals y Asociados, 2004, p. 35. Encontrado en la Red Mundial en agosto de 2006 en <http://www.respondanet.com/>.

y políticas. Los vínculos a través del intercambio de favores, regalos o ayudas dibujan redes de reciprocidad que cobran importancia en las relaciones y la cohesión sociales. Para los objetivos de este estudio empírico sobre las actitudes hacia la corrupción y la práctica del soborno, no se quiso dejar de lado la indagación acerca del eventual recurso de las relaciones personales (amiguismo, enllavismo) para obtener ventajas o facilidades al diligenciar los servicios públicos. Además del soborno o contraprestación, las personas usuarias ¿recurren a los favores personales y amiguismos para procurar servicios públicos? ¿Cuál es su incidencia en la gestión de servicios públicos?

El 7% de las personas usuarias recurrió a relaciones personales para obtener facilidades de precedencia o rapidez en los servicios públicos. Tal como sabemos, la incidencia del soborno alcanzó al 13% de las personas usuarias, entonces, si reducimos la proporción de usuarios que pagaron macuteo y que también utilizaron relaciones personales, se tienen los siguientes resultados: el 18% los usuarios interpusieron dinero o relaciones personales a los fines de obtener facilidades en la procura de servicios públicos. Dicho de otra manera, la tramitación de los servicios públicos registró prácticas de corrupción -soborno u otro tipo de corrupción –en por lo menos el 18% de las personas usuarias. Aunque para los fines de este estudio trabajaremos solamente con las personas que realizaron la contrapresentación monetaria, es decir el 13%.

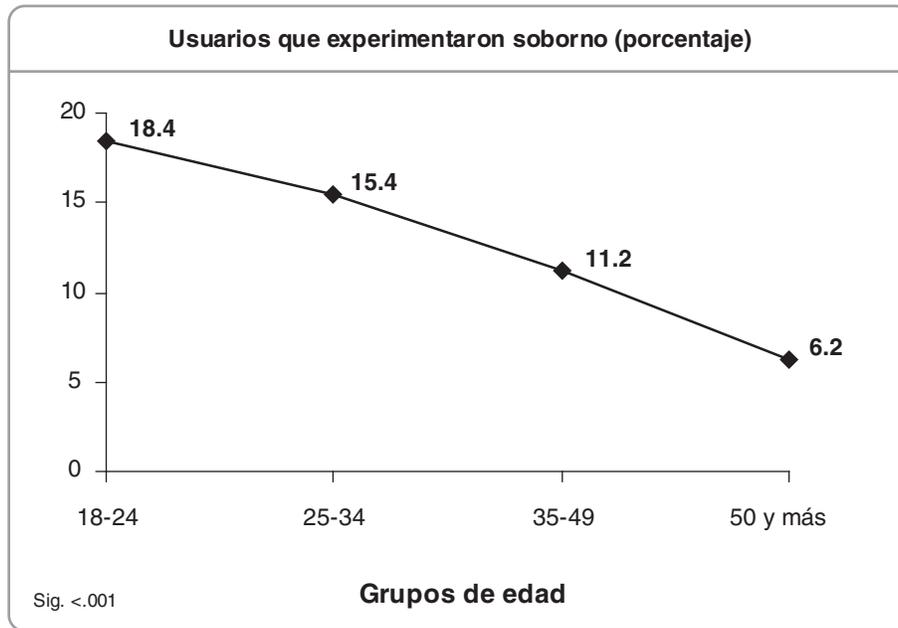
### **3) Descripción del perfil social de los que tuvieron experiencia de soborno**

- El análisis bivariado introduce a nivel descriptivo el siguiente perfil de las personas usuarias que experimentaron corrupción en los servicios públicos estudiados. La incidencia de la corrupción es mayor en: los hombres, los más jóvenes, los más instruidos y en los trabajadores no asalariados.
- La condición socioeconómica (sea por los ingresos familiares, la condición del hogar o el nivel de activos familiares) no es un elemento que diferencia a los usuarios que experimentaron soborno de los demás.

### **4) Factores pronosticadores de la incidencia de corrupción**

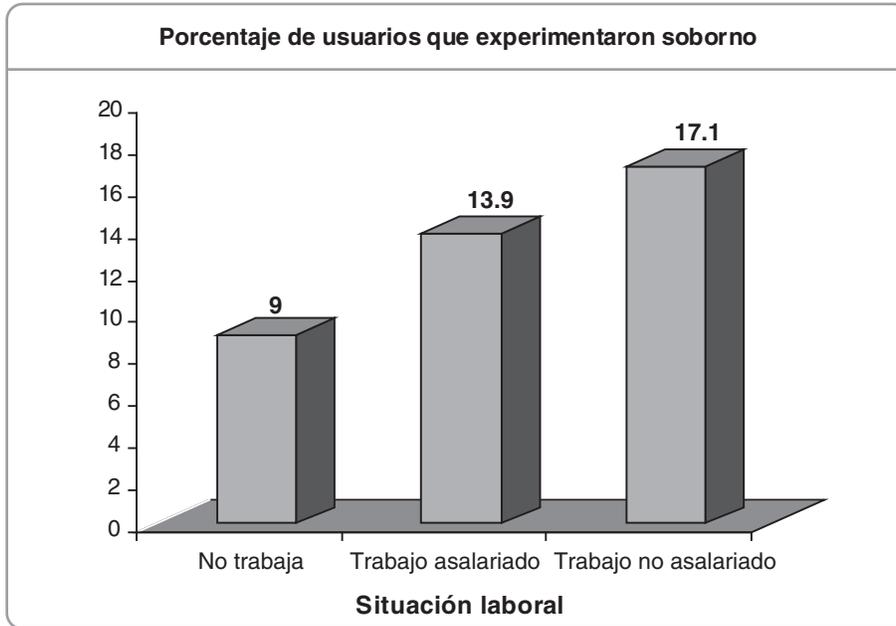
Basándonos en el modelo de regresión se establecieron los factores que determinan la incidencia del soborno en la provisión de los servicios públicos estudiados:

**Gráfico 6.** Porcentaje de *personas usuarias que experimentaron soborno según grupos de edad.* ECO-2005



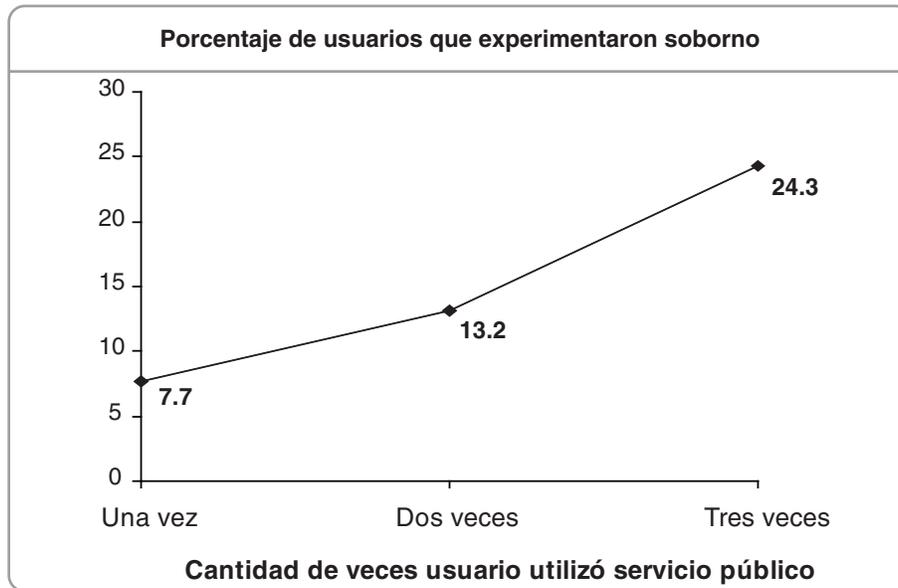
- La edad. Este es uno de los factores explicativos de la experiencia de corrupción en los servicios públicos. Las personas más jóvenes tienen más probabilidad de incidencia de la corrupción en los servicios públicos. Por cada incremento de un año de edad, la probabilidad de participar en actos de sobornos disminuye. El 18.4% de los más jóvenes (18 a 24 años) experimentaron soborno, y el porcentaje va disminuyendo paulatinamente hasta el más bajo porcentaje de personas que tuvieron experiencia de corrupción que fue de un 6.2% entre los de más edad, que son los de 50 años o más.
- La situación laboral. Los resultados del modelo de regresión arrojaron que los trabajadores no asalariados tienen más probabilidad de incidencia del soborno, y el que no trabaja, menos probabilidad. Para los que tienen trabajo no asalariado en relación a los que no tienen, la probabilidad de participación es el doble. Es entre las personas que tienen un trabajo no asalariado que se encuentra el porcentaje más alto de experiencia de corrupción 17.1%, mientras que entre los que no trabajan solamente alcanzaron a un 9% (Véase el gráfico 7).

**Gráfico 7.** Porcentaje de *personas usuarias que experimentaron soborno* según *situación laboral*. ECO-2005



- La participación en protestas. Para los que participan en actividades de protestas, la probabilidad es más del doble.
- Factores relativos al uso de los servicios públicos. El factor explicativo que mayor diferencia introduce en la incidencia de soborno es la cantidad de veces que la persona usuaria utilizó los servicios públicos. Por cada servicio utilizado, la probabilidad de experimentar un acto de corrupción se incrementa en 83 por ciento. Como se puede apreciar en la línea ascendente del gráfico 8, solamente tuvieron experiencia de corrupción el 7.7% de los que utilizaron el servicio público en una ocasión durante todo el año, el 13.2% para los que los utilizaron en dos ocasiones y el 24.3% para los que lo utilizaron en más tres ocasiones. En consecuencia, a mayor exposición a las diligencias para obtener un servicio hay mayor probabilidad de que ocurran actos de corrupción.

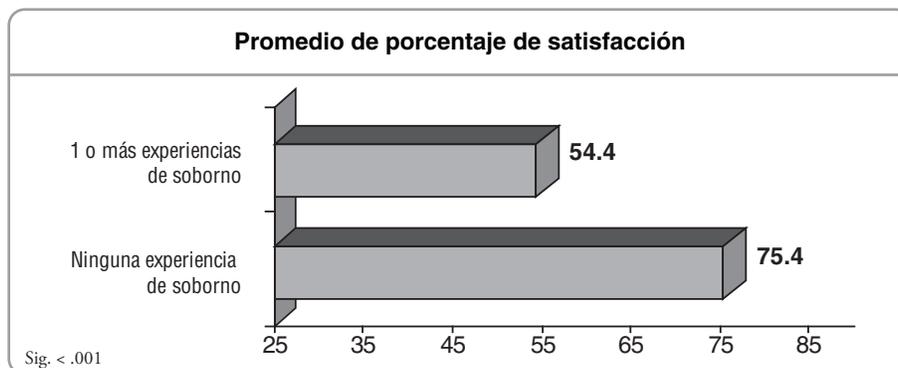
**Gráfico 8.** Porcentaje de *personas usuarias que experimentaron soborno según cantidad de veces que utilizaron servicios públicos.* ECO-2005.



### 5) La corrupción afecta la satisfacción de los servicios utilizados

Los resultados obtenidos en la ECO-2005 indican que la experiencia de soborno afecta la satisfacción con el servicio. El promedio del porcentaje de satisfacción con los servicios es mucho más reducido en aquellos casos que experimentaron soborno (54.4%), mientras que los que no experimentaron soborno tiene un promedio de porcentaje del 75.4% (véase el gráfico 9). Estos datos confirman los resultados obtenidos también el año anterior con la Demos-2004.

**Gráfico 9.** Promedio de *porcentaje satisfacción de los servicios públicos, según índice de experiencia en corrupción.* ECO-2005



## 6) La ineficacia de la administración pública alienta los sobornos

En general, las definiciones sobre el soborno realzan varias dimensiones, a saber, *dos actores* -el funcionario público y el actor de la sociedad- que entablan una *relación* asimétrica, el *acto o la decisión corrupta*, las *características de la organización* en la que se lleva a cabo el soborno y, finalmente el entorno o *contexto social*. La relación de intercambio es, sin dudas, una *relación asimétrica*, la cual puede eventualmente otorgar poder al funcionario público acerca del acceso, presteza y modalidades de la prestación del servicio público.

El enfoque de Rose-Ackerman, en lugar de circunscribirse únicamente a la actuación del funcionario público, realza la corrupción en el entramado de interrelaciones en el sector público y el entorno organizativo del sector público. Esta autora y otros estudiosos consideran que los factores del entorno organizativo que afectan la probabilidad del soborno son, entre otros: a) la vigencia de reglas y normas claras, b) el nivel de discrecionalidad del funcionario, c) la sobre-regulación administrativa, d) la ineficiencia en la gestión, e) la escasa probabilidad de sanción, f) la magnitud o significado de la sanción, g) el bajo nivel de los salarios o remuneraciones y, h) la debilidad de los controles internos eficaces.

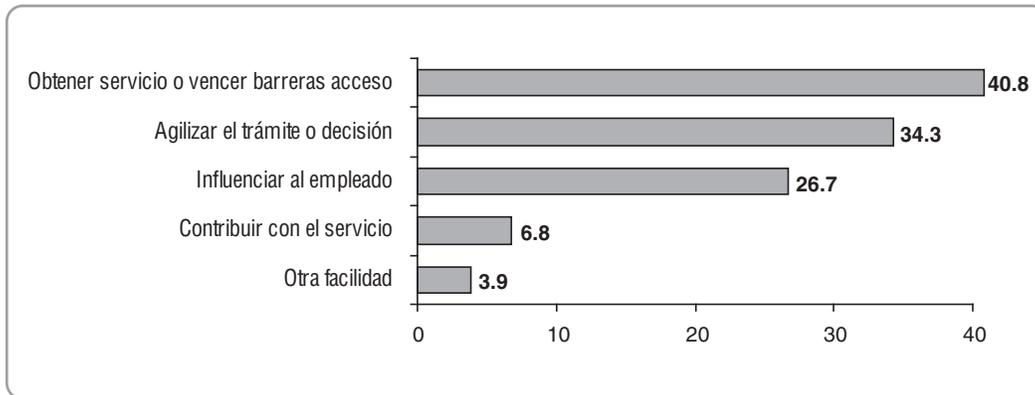
Se pretende aquí documentar empíricamente si la ineficacia administrativa impacta la práctica del soborno, tal como establecen las consideraciones teóricas acerca del tema. Se interrogó a los usuarios que pagaron soborno sobre las facilidades que pretendían lograr mediante el uso de esas gratificaciones. A través de un conteo en todos los casos de soborno, se identificaron las facilidades que los usuarios procuraban obtener mediante el pago de los sobornos. Los casos más frecuentes de facilidades o beneficios perseguidos por las gratificaciones pagadas fueron las siguientes:

1. Apresurar un trámite o una decisión (speed payment),
2. Obtener el servicio procurado o vencer las barreras de acceso al mismo,
3. Influir en las decisiones de los funcionarios.

En efecto, las facilidades perseguidas mediante la gratificación a los funcionarios fueron las siguientes: el 40.8% buscaba obtener el servicio o vencer las barreras de acceso al mismo, el 34% buscaba agilizar los trámites o el servicio y el 26.7% influenciar la actuación del empleado (véase el gráfico 10). Estas respuestas sugieren que la ineficiencia administrativa en torno a la celeridad de los procedimientos, al acceso al servicio y a la ausencia de controles efectivos estaría generando situaciones que propician el cobro de sobornos. El entorno

organizacional de la prestación de los servicios propicia y facilita la incidencia del soborno.

**Gráfico 10.** Facilidades que *los usuarios procuraban al pagar el soborno*. ECO-2005.



# VI.

## FACTORES QUE INCIDEN EN EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

### **1) Las condiciones para la reproducción del soborno en los servicios públicos**

La débil credibilidad del sistema judicial, la percepción de la no existencia de igualdad ante la ley y los niveles de desconfianza de las autoridades son rasgos que han permanecido, con algunas variaciones, en la ciudadanía dominicana por más de una década, según se desprende de los estudios realizados a partir de las informaciones obtenidas a través de las Demos. Esta percepción desfavorable de las autoridades y del sistema de salvaguarda de las normas jurídicas puede significar la reducida fiabilidad de que el Estado haría cumplir las normas dentro de la administración pública, aspecto central para la reducción de la discrecionalidad del funcionario y el funcionamiento apegado a las normas.

La indagatoria en esta sección se orienta a vislumbrar de manera conjunta el peso que tiene en la población la tolerancia al soborno en los servicios públicos, la percepción del uso de la discrecionalidad de los empleados públicos y la creencia de la gente sobre la actitud de los demás frente al pago del soborno en los servicios públicos.

Esta indagatoria se basa en las consideraciones de Susan Rose-Ackerman cuando analiza el soborno en los países post-socialistas y concluye en que allí existe un sistema de «auto reproducción de la corrupción» puesto que: “la opinión pública –escribe- está en contra de la corrupción. Sin embargo, tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos la mantienen, los primeros porque crean problemas y solicitan pagos para resolverlos y los segundos porque, de

manera complaciente, procuran obtener beneficios individuales que les ayudan a funcionar en la sociedad y, además, piensan que otros no los van a condenar porque también están involucrados en este tipo de prácticas.”<sup>1</sup>

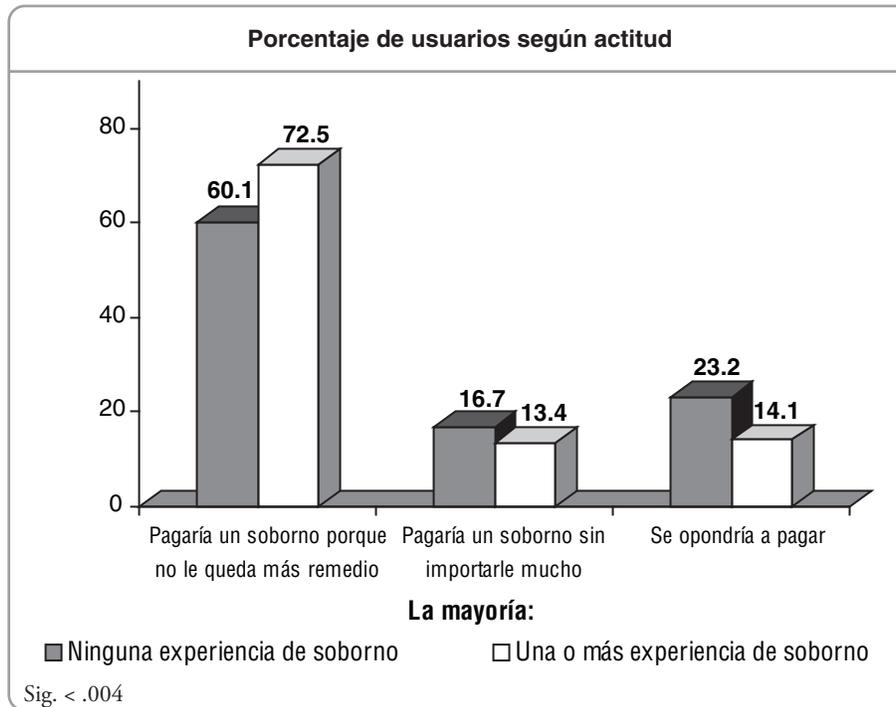
Se examinó si en el caso dominicano confluyen elementos para esta “auto reproducción de la corrupción” en los servicios públicos. Estos elementos son: a) la visión de tolerancia al soborno en los servicios públicos, b) la percepción del uso de la discrecionalidad de los empleados públicos para crear problemas innecesarios y, c) la creencia de la gente sobre la actitud de los demás frente al pago del soborno en los servicios públicos. En esta sección se pretende responder, en primer lugar a las siguientes preguntas: ¿Cuál es la percepción que la gente tiene de la actitud de los demás frente al pago de soborno? Las personas usuarias, ¿mantienen una actitud de repudio, indiferencia o resignación? Además, veremos si se verifican los elementos de autoreproducción de la pequeña corrupción. Los elementos que confluyen son los siguientes:

- 1. La visión preponderante es la creencia de que la gente se resigna a pagar la gratificación para obtener el servicio público.** La mayoría de las personas – 6 de cada diez- (61.7%) tiene la creencia de que la ciudadanía se resignaría a pagar el soborno, lo cual es sumamente revelador porque alimenta la creencia en los usuarios de que los demás, en su mayoría, están involucrados en ese tipo de prácticas de soborno.

Mientras que un cuarto de las personas (22%) piensa que la gente se opondría a realizar el pago, y el 16.3% considera que la ciudadanía sería indiferente, es decir que pagaría el macuteo sin importarle mucho. Entre los que han tenido la experiencia de soborno crece la visión que atribuye a la ciudadanía una actitud de resignación ante el pago de soborno -7 de cada diez personas- para llegar a la proporción del 72.4% (véase el gráfico 11), y a la vez, entre las personas con experiencia de soborno, disminuye la visión que consigna a la ciudadanía un rechazo a pagar el soborno a un 14.1% frente a un 23.2% de los que no tuvieron experiencia de soborno (sig.<.004).

1 “Confianza y honestidad en las sociedades post-socialistas” en Manuel Espinel Vallejo (Comp.). *Corrupción política, Zona Abierta*, 98/99 de 2002, p. 169.

**Gráfico 11.** Porcentaje de los usuarios entrevistados según opinión acerca de la **actitud de la gente sobre el soborno** por experiencia. ECO-2005



2. Al estudiar la tolerancia a la corrupción, se concluyó en que hay una **mayor tolerancia al soborno que persigue facilidades en procura de servicios públicos:** cuando se trata del pago de propinas para obtener un trámite rápido en una oficina donde hay muchos retrasos y el uso de influencias para obtener ese mismo resultado más de la mitad (55%) de los entrevistados contestan que la persona que paga el macuteo “no actúa mal” o bien el 67% estima que “actúa mal pero se justifica” – esta última es una forma solapada de consentimiento.
3. **La mayoría de los que tuvieron experiencia de corrupción estima que la complicación para acceder a los servicios son provocadas por los propios empleados** para crear un ambiente propicio a la requisición de gratificación por la procura de los servicios. Así, el 59% de los que pagaron soborno considera que debió de pagar macuteo porque los empleados que le atendieron *crearon problemas innecesarios*.

Estas creencias y percepciones sugieren la presencia de elementos que se reforzarían mutuamente para el mantenimiento de la corrupción en los servicios públicos, a saber: la existencia de una tolerancia mayoritaria al soborno coti-

diano y cercano a la persona, la de una mayoritaria consideración del uso de la discrecionalidad por parte de los funcionarios públicos para crear problemas y ofrecerse para resolverlos y, finalmente, la mayoritaria creencia de que la gente pagaría el soborno de manera resignada.

Con la presencia de estos elementos de auto-reproducción y aceptación del soborno cotidiano, podría ser válido lo que Rose-Ackerman señala para casos similares: los “cambios deberán de estar acompañados de reformas en el sistema de suministro de servicios y en las expectativas realistas de la gente en relación con el comportamiento de los demás.”<sup>2</sup> Este es un elemento central en una estrategia de combate a la corrupción, por lo cual se debería incentivar también los cambios reales necesarios que conlleven el incremento de la fiabilidad en el Estado para hacer valer sus propias normas.

## **2) Utilización y visión favorable de los intermediarios o buscones**

En medio de intrincados procedimientos y papeleos surgen las personas intermediarias –en el país se les llama buscones o tributarios- que colaboran con el usuario para diligenciar el servicio público, auxiliándole en el procedimiento burocrático ante la oficina pública y, además, representan para las personas usuarias un ahorro de tiempo, errores, molestias e incertidumbre. Pero esa figura de intermediación y colaboración para diligenciar un servicio, en la mayoría de las veces, es al mismo tiempo una manera de agenciarse un soborno a los fines de proporcionar al usuario la rapidez y la seguridad de obtener el servicio. Al tiempo que los buscones o intermediarios “auxilian” en el papeleo o el trámite complicado, ellos camelan el pago indebido a cambio del auxilio.

Los intermediarios o buscones, que crecen paralelamente al lado de los trámites o procedimientos burocráticos complicados, facilitan las oportunidades para la transacción del soborno. Pero también pueden estar asociados al mantenimiento de la complicación de los trámites alentados por los mismos empleados públicos para propiciar la red de transacción.

Con los fines de conocer mejor las circunstancias y mecanismos del soborno en los servicios públicos en general, se examinará: a) la proporción de usuarios que ha utilizado al buscón o intermediario, b) los motivos que impulsaron a acudir al buscón, así como c) la apreciación que la gente tiene de

---

2 *Ibid.*

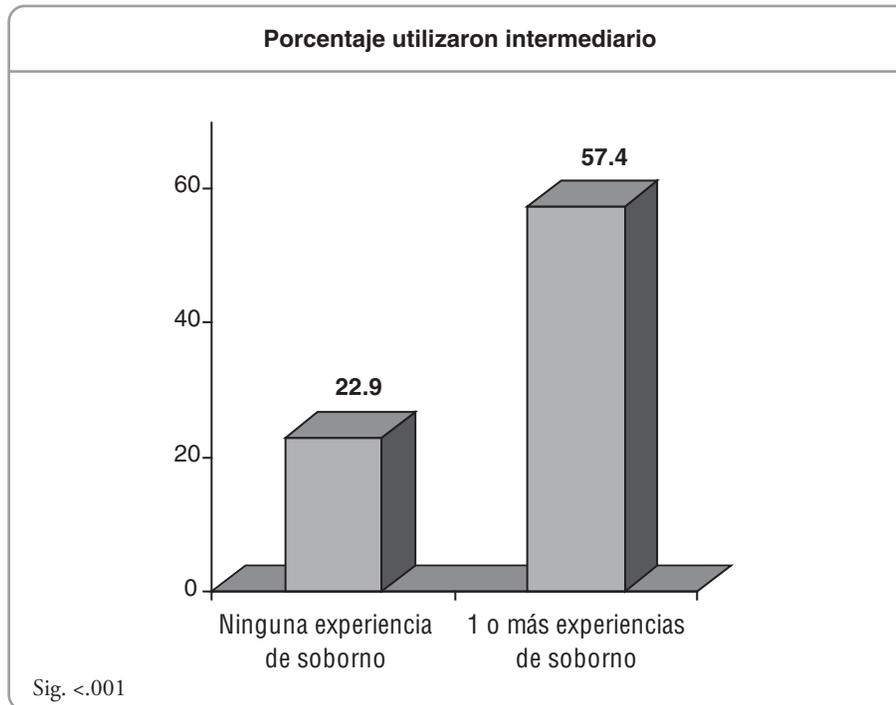
este facilitador de los trámites burocráticos que, al mismo tiempo, es facilitador de las prácticas de soborno. Frente a estas oportunidades que propicia el intermediario, nos interesó conocer los niveles de utilización, las personas más inclinadas a recurrir al intermediario y los beneficios o facilidades procuradas. Veamos los resultados.

El 28% de las personas usuarias, en algún momento al acudir a procurar servicios públicos en general, utilizó un buscón o intermediario. Los motivos que llevó a esta cuarta parte de los usuarios a utilizar un intermediario se agrupan mayoritariamente en el factor de la celeridad del servicio. Una mayoría del 60% declaró haber utilizado al intermediario o buscón a fin de acelerar la obtención del servicio que procuraba, desglosada de la siguiente manera: 51.1% porque necesita rápido el servicio y el 19.1% porque se tardaban mucho para dar el servicio. Mientras que el 26.7% declara haber utilizado el buscón para evitarse lo intrincado del trámite. En síntesis, el 28% de los usuarios ha utilizado un buscón, de los cuales, el 80% acudió al buscón para lograr rapidez.

Como se verá más adelante, en la gran mayoría de los casos la corrupción no es iniciativa del usuario. No obstante, se verifica una asociación bivariada entre la experiencia de soborno con a) la utilización de los servicios del intermediario y b) la opinión favorable de los intermediarios. Veamos varios de los resultados en ese sentido:

- Más de la mitad de los que tuvieron experiencia de soborno (57.4%) han utilizado los servicios de un buscón (véase el gráfico 12) frente a solamente un poco más del quinto (22.9%) de los que no tuvieron experiencia de soborno (con una diferencia estadística significativa de  $<.001$ ). Como se verá más adelante, de las personas que pagaron soborno, la gran mayoría, el 81%, no tuvo la iniciativa de la transacción ilícita. Estos resultados revelan que entre los que experimentaron el soborno se encuentra la mayoría que acude al auxilio de los buscones, lo cual constituye un tema de posterior indagación.
- Los que experimentaron sobornos tienen una mayor proporción de opinión favorable acerca de los intermediarios. En efecto, mientras 16.8% de los que cuentan con experiencia de soborno opinan que “en general, los buscones son una ayuda para las personas”, solamente el 9.5% de los que no tuvieron experiencia de soborno opina de la misma manera (sig. $<.02$ ).

**Gráfico 12.** Porcentaje de *personas que han utilizado intermediario o buscón por índice de experiencia con corrupción.* ECO-2005.



- Los que expresan una actitud favorable hacia el buscón o intermediario (ya que opinan que “ayudan”), muestran un mayor puntaje promedio de tolerancia a la corrupción. Los que opinan favorablemente de los buscones, muestran un puntaje de 46 de un escala de 0 a 100, donde el 0 es el nivel de menos tolerancia), frente a los que opinan que los buscones se aprovechan de las personas que tienen un puntaje menor (35 puntos).

Aunque faltarían indicios para una interpretación conclusiva, en la gran mayoría de los casos la corrupción no es iniciativa del usuario, esta asociación podría sugerir que los que experimentaron sobornos están más inclinados a utilizar otros medios, como el buscón o intermediario para la procura de los servicios como también a tener una actitud de mayor aceptación de su incidencia y accionar.

### 3) Clientelismo y actitudes hacia la corrupción

El sistema clientelar y patrimonial, que ha sido considerado como uno de los elementos del sistema político dominicano, es un sistema de adjudicación particularista de recursos estatales en función de una relación de poder.

De hecho, en el estudio sobre la cultura política dominicana se documentó el gran componente clientelar de los que simpatizan o pertenecen a los partidos políticos.<sup>3</sup>

Entre las redes clientelares y la corrupción existen diferencias marcadas: mientras las primeras son públicas y los vínculos están constituidos por una relación de poder; en la segunda el intercambio ocurre en el secreto, la transacción no envuelve una relación de poder perdurable y su estatuto jurídico es la ilegalidad o la violación a las normas. Aunque diferentes, el clientelismo y la corrupción tienen, sin embargo, elementos similares como son la lógica y la relación de intercambio de beneficios particularizados, en donde se desenvuelve el uso particularista de los recursos estatales. La aceptación de la adjudicación particularista de bienes, favores y recursos públicos por aquellos que comparten los valores clientelistas podría incidir en actitudes de aceptación y tolerancia de la corrupción.

En las líneas que siguen se examinarán las vinculaciones posibles entre los valores clientelistas con los siguientes elementos: 1) la percepción del intermediario en procura de los servicios públicos y, 2) la tolerancia a la corrupción.

#### **4) Clientelismo y opinión acerca del intermediario**

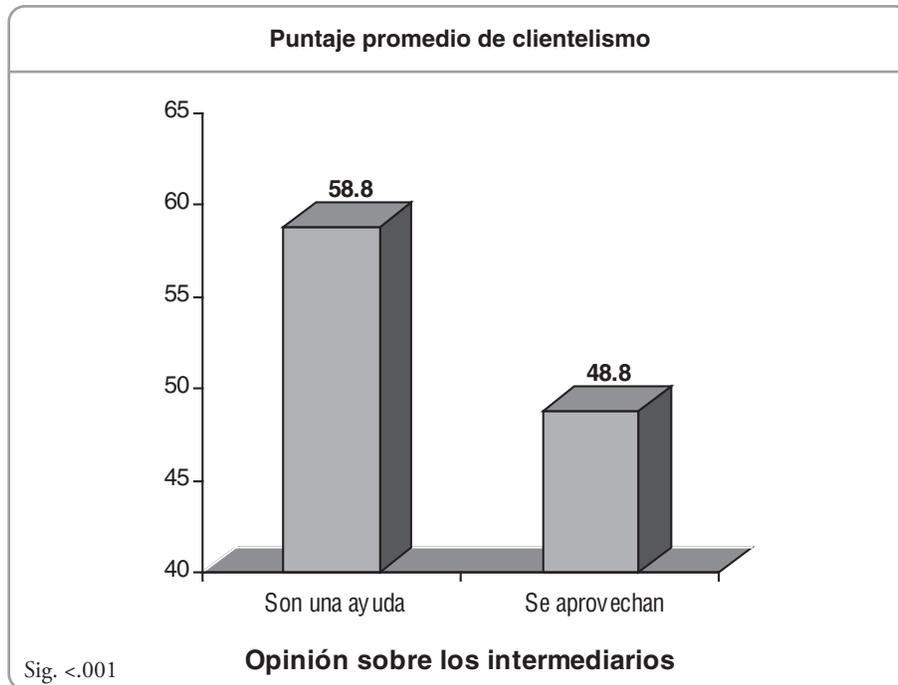
Anteriormente consideramos que el buscón o intermediario, al mismo tiempo que auxilia al usuario en procura de los servicios públicos, puede obrar como facilitador de la transacción del soborno y que su presencia suele darse para acompañar los trámites intrincados o lentos, sea por falta de eficacia o por propia iniciativa de los empleados públicos para propiciar la necesidad de pago.

Ya hemos visto una relación entre la utilización del buscón y la incidencia del soborno y, además, una relación entre la opinión favorable del intermediario o buscón y la experiencia de soborno, así como con la tolerancia a la corrupción. También, entre los hallazgos de la ECO-2005 se constata una relación entre las actitudes clientelistas y la valoración favorable del buscón o intermediario. Los que estiman que los intermediarios son de ayuda para la gente, tienen un puntaje promedio de clientelismo mayor (58.8) que los que consideran que se aprovechan, las cuales tienen solamente un puntaje de 48.8, con una diferencia estadísticamente significativa (véase el gráfico 13).

---

3 Ramonina Brea, Isis Duarte y Mitchell Seligson, *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*, Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 2005.

**Gráfico 13.** Niveles promedio *del índice de clientelismo según percepción del buscón o intermediario (0 significa los niveles más bajos y 100 los más altos).* ECO-2005



### 5) Clientelismo y tolerancia a la corrupción

Uno de los elementos a escala descriptiva de las eventuales vinculaciones entre clientelismo y corrupción es analizar si aquellas personas con mayor nivel de acuerdo con el sistema de intercambio de favores y beneficios públicos y privados a cambio de apoyo y votos (con mayores niveles de valores clientelistas) son más tolerantes a los actos de corrupción. Pues bien, una mirada analítica a los resultados arroja la siguiente consideración: cuanto mayor es el nivel de actitudes clientelistas, existe mayor condescendencia o tolerancia a la corrupción.

**Cuadro 7.** Niveles promedio *del índice de tolerancia a la corrupción según índice de clientelismo (donde el 0 es el nivel de menos tolerancia y 100 el de más tolerancia)* ECO- 2005

| Niveles de clientelismo         | Tolerancia a la corrupción (niveles promedio) |
|---------------------------------|---|
| Bajo o poco clientelista        | 34.7  |
| Clientelista o muy clientelista | 39.9  |
| Total                           | 37.3  |

Sig. <.001

Los hallazgos muestran que las personas que calificaron como clientelistas o muy clientelistas tienen mayor puntaje promedio: 39.9 de tolerancia a la corrupción (véase cuadro 7) que los de baja o poca inclinación al clientelismo, con una diferencia estadística altamente significativa (Sig.<.001). Sin embargo, esta vinculación es meramente descriptiva del fenómeno y no alcanza poder explicativo, ya que en el modelo de regresión que se realizó con la variable dependiente de tolerancia a la corrupción, el clientelismo, no alcanzó el rango de elemento explicativo del margen de tolerancia.

# VII.

## LA EXPERIENCIA DE CORRUPCIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El análisis de la experiencia de corrupción vivida por la población usuaria que participó en por lo menos un acto corrupto en el año tomado como referencia muestra los siguientes hallazgos:

### 1) En la gran mayoría de los casos la corrupción no es iniciativa del usuario

Los datos correspondientes a los siete servicios sometidos a evaluación indican que la modalidad de soborno predominante es aquella en que la gente usuaria no toma la iniciativa (81%), es decir que el pago del macuteo se efectúa a partir de una solicitud que surgió del personal proveedor del servicio. Menos de una quinta parte de los usuarios y usuarias (19%) admitió haber pagado el soborno por propia iniciativa (véase el cuadro 8).

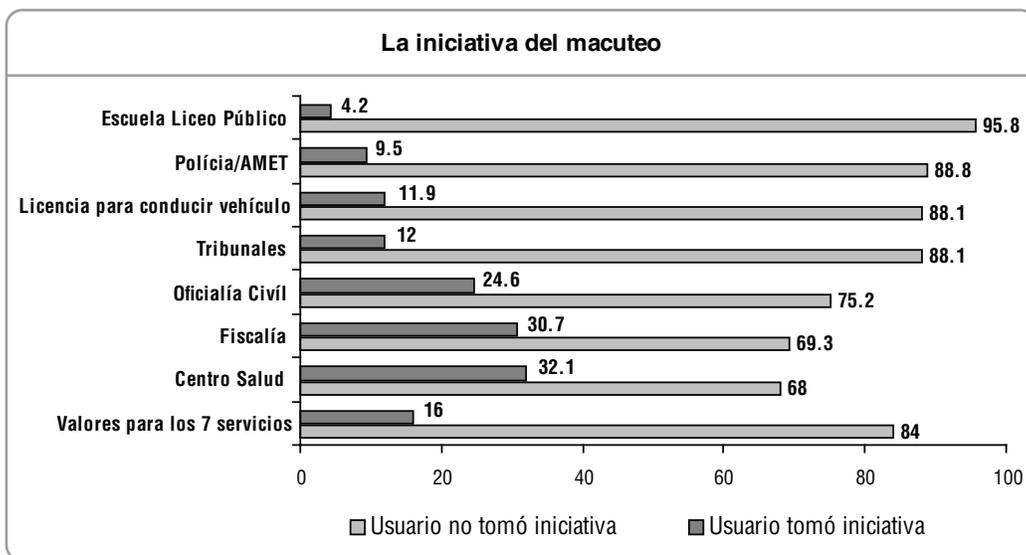
**Cuadro 8.** Distribución de *la población usuaria sobornada según iniciativa del soborno y modo en que se realizó. Valores agregados de los siete servicios. ECO-2005*

| Quién toma la iniciativa      | Frecuencia | Porcentaje |
|-------------------------------|------------|------------|
| Usuario no tomó la iniciativa | 144        | 81.0       |
| Usuario tomó la iniciativa    | 34         | 19.0       |
| Total                         | 178        | 100.0      |
| Modo de la iniciativa         | Frecuencia | Porcentaje |
| Directo                       | 124        | 69.3       |
| Insinuado                     | 55         | 30.7       |
| Total                         | 178        | 100.0      |

## 2) Iniciativa según el tipo de servicio

El examen del origen de la iniciativa del acto corrupto según el tipo de servicio bajo estudio evidencia que en los centros de salud pública, la fiscalía y las oficialías civil se registran las proporciones más elevadas de *usuarios y usuarias que toman la iniciativa*: entre una tercera y cuarta parte de los casos de soborno; mientras, en el otro extremo, se ubican la policía/AMET y la escuela o liceo públicos, servicios en los cuales la transacción del macuteo como resultado de una iniciativa de personas que acuden a utilizar los servicios fue de sólo 9.5% y un 4.3%, respectivamente. También el análisis de la iniciativa tomada en el ámbito de la prestación del servicio muestra que el carácter coercitivo del macuteo es mucho más acentuado en cuatro de los servicios considerados en la encuesta y son, en orden de importancia: la escuela pública, la policía, la obtención o renovación de licencia para conducir vehículo y los tribunales del país: entre el 88 y el 96% de los casos de macuteo que se llevaron a cabo en estos servicios no fue por iniciativa del usuario (véase gráfico 14).

**Gráfico 14.** Distribución porcentual **de los usuarios que pagaron soborno según servicio por iniciativa del soborno.** ECO-2005

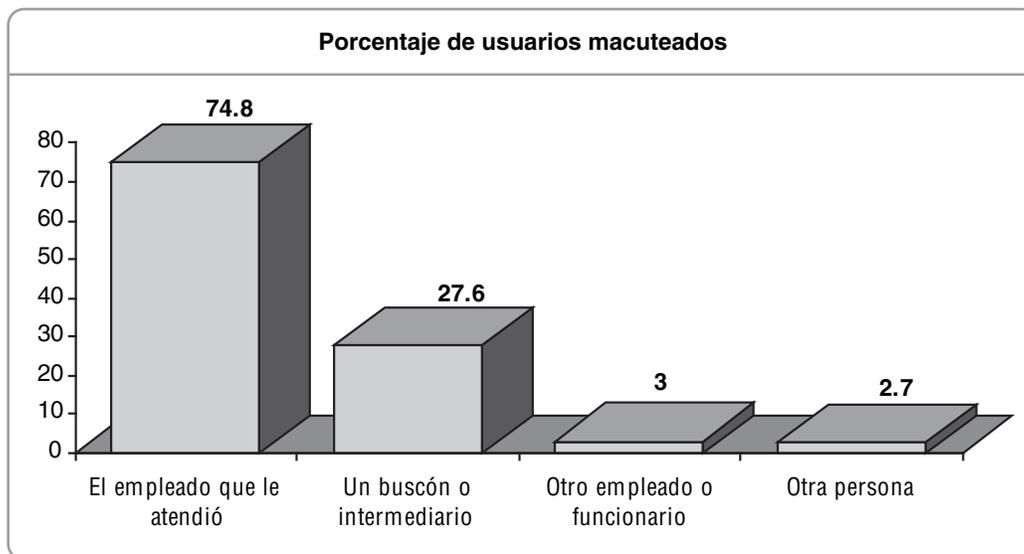


## 3) El modo directo de macuteo es más frecuente que la insinuación

La variable *modo de la iniciativa* permitió conocer los casos en que el pago indebido fue solicitado de manera directa o insinuada, con independencia de si la demanda provenía del funcionario proveedor del servicio o de la población

usuaria. Los datos aportados por la ECO-2005 indican que el modo directo es mucho más frecuente, ya que en el 69% de los casos el soborno se realiza de esta manera, en contraste con sólo un 31% que acude a la insinuación (cuadro 8).

**Gráfico 15. Tipo de *persona receptora del soborno*. Conteo por categorías para todos los servicios. ECO-2005**



#### 4) El soborno se paga al empleado que presta el servicio

Una pregunta que se hizo a toda la población usuaria con experiencia de corrupción estaba dirigida a conocer a quién se le pagó la propina o macuteo. La información obtenida indica que en la mayoría de los casos estudiados el empleado que presta el servicio es el que recibe el pago: el 75% de los que fueron macuteados dijo haber entregado el dinero al empleado que le atendió, en por lo menos uno de los servicios utilizados, proporción que supera con creces la correspondiente al buscón u otra persona de las que fueron receptoras de soborno que sólo registran 28% y 3%, respectivamente (véase el gráfico 15).

#### 5) Ausencia de canales para denunciar la corrupción y percepción de inutilidad del reclamo

Sólo el 3% de quienes pagaron macuteo denunció el caso, lo que pone en evidencia la inexistencia de prácticas de denuncia de la corrupción administrativa en los servicios públicos estudiados.

Resulta llamativo que el 54% de la gente macuteada argumentó que no presentó queja del caso porque “no sirve para nada” o porque considera que “es una pérdida de tiempo”. También la información recopilada refleja cierto temor ante las consecuencias de una denuncia de este tipo, ya que el 24% de quienes no denunciaron el hecho declaró que fue por no buscarse problemas, y un 9% argumentó que no lo hizo porque pensaba que podría salir perjudicado (cuadro 9).

**Cuadro 9. Porcentaje de usuarios sobornados que denunció el caso en por lo menos un servicio y razones para no hacerlo. ECO-2005**

| <b>Denuncia del caso de corrupción</b>  | <b>%</b> |
|---|----------|
| Denunció en por lo menos un servicio  | 3.2      |
| No denunció   | 96.8     |
| Total   | 100.0    |
| Número  | 180      |
| <b>Razón principal para no denunciar el macuteo (valores agregados por categorías para todos los servicios)</b> |          |
|   | <b>%</b> |
| No sirve para nada/ pérdida de tiempo   | 53.7     |
| Por no buscarme problemas   | 24.3     |
| Falta de tiempo   | 7.5      |
| Acabaría siendo perjudicado   | 9.4      |
| No sabe donde hacerlo   | 3.4      |
| No podría probarlo  | 2.9      |
| Otra razón  | 8.0      |
| Número  | 174      |

## 6) Una cultura organizativa que estimula el soborno

El examen de diferentes indicadores tomados como referencia para medir la experiencia de corrupción en la administración pública dominicana pone de manifiesto que el macuteo dominicano se apoya en una cultura organizativa que propicia el soborno:

- El 62% del total de la muestra entrevistada cree que la mayoría de las personas usuarias paga soborno “porque no les queda más remedio”.
- El 80% del segmento de la muestra que utilizó un buscón indicó que lo hizo porque necesitaba obtener un servicio rápido o porque consideraba que, siguiendo el trámite regular, se tardaría mucho.

- El 59% de quienes fueron objeto de soborno contestó que debió pagar macuteo porque los empleados que le atendieron le crearon problemas innecesarios.

# VIII.

## PARTICIPACIÓN SOCIAL, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA CORRUPCIÓN

En el ámbito de las acciones y propuestas impulsadas desde la sociedad civil dominicana se ha puesto énfasis en la importancia de la participación ciudadana en la lucha anticorrupción. Se reivindica la necesidad de la creación y ampliación de los espacios de participación de la ciudadanía como un mecanismo que contribuye a desalentar los actos corruptos y a favorecer la transparencia en la administración pública. La apuesta ha sido claramente explicada: se requiere una mayor incidencia y capacitación de la ciudadanía para contrarrestar y prevenir la corrupción. El postulado que sirve de punto de partida para el análisis efectuado en la ECO-2005 se sustenta en estas ideas, vale decir, la indagación sobre el tema espera encontrar tasas más bajas de soborno en los servicios públicos estudiados y de tolerancia a la corrupción entre los segmentos de la muestra que exhiben niveles más elevados de participación social y política. Los datos obtenidos en la encuesta muestran empero resultados diferentes.

### 1) La participación y el fenómeno de la corrupción

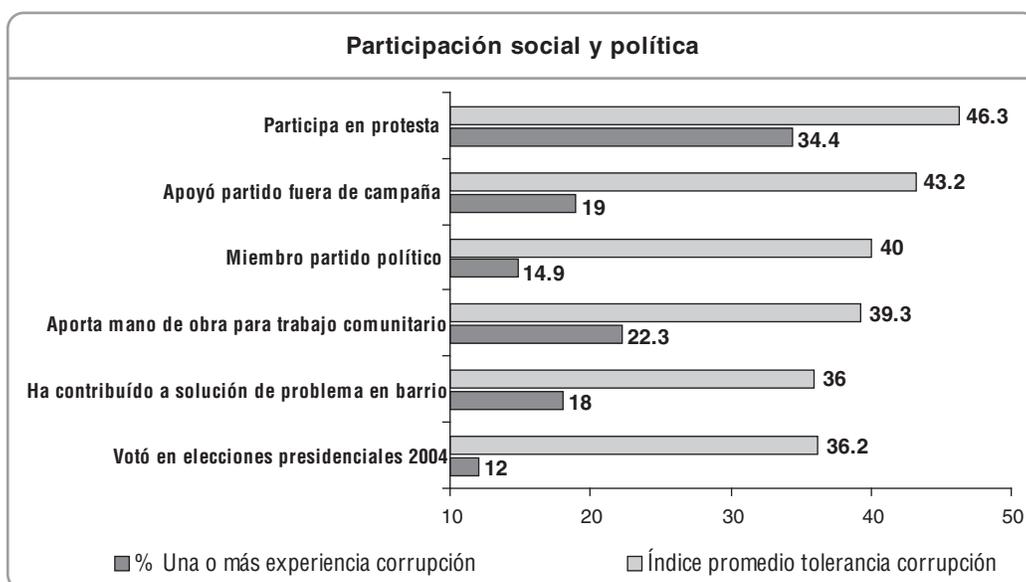
Con respecto a la relación entre la participación y el fenómeno de la corrupción, sobresalen los siguientes hallazgos:

**A más participación social, mayor incidencia de soborno.** Todas las actividades utilizadas para medir *la participación social* producen efectos significativos sobre la incidencia de corrupción *y elevan* la experiencia de la población usuaria en actos de soborno. El efecto se muestra con nitidez en los datos que arroja el índice: mientras aquellas personas que no participaron en actividades comunitarias exhiben una incidencia de corrupción de 9.4%, en el caso de la

gente con un grado mayor de participación social (entre 3 y 4 actividades), la incidencia se eleva a 23.6%, un diferencial de 14 puntos.

**La participación social no se relaciona de manera significativa con la tolerancia a la corrupción:** los que participan y los que no participan en actividades comunitarias muestran grados similares de aceptación de los actos corruptos sometidos a medición en esta encuesta.

**Gráfico 16.** Modalidades de *participación social y política con índices promedios más altos de tolerancia a la corrupción y porcentaje con experiencia de corrupción.* ECO-2005



**La participación en protestas sociales y en actividades políticas partidarias acrecienta la incidencia de soborno y la tolerancia a la corrupción.** Con respecto al impacto de las protestas, la población usuaria que admitió haberse involucrado en esta modalidad de participación, registra un índice promedio de tolerancia de la corrupción mayor (46%) respecto a quienes no participaron en protestas (37%). También exhibe una incidencia mayor de corrupción (34% y 12%, respectivamente).

La influencia de la membresía en partidos políticos y la participación en actividades partidarias es similar al observado en el caso de la protesta, aunque el efecto es más tenue, tal como se muestra en el cuadro 10: de acuerdo con los resultados del índice las personas que participaron en 2 ó 3 actividades partida-

rias registran mayor porcentaje de incidencia de soborno (18%) con respecto a las que no participaron (10%). Igualmente, es más elevado el índice promedio de tolerancia a la corrupción (42% y 34.5%, respectivamente).

**Cuadro 10.** Incidencia y *tolerancia de la corrupción, según índice de participación político-partidaria*. ECO-2005

| Índice de participación en partidos y actividades partidarias | Una o más experiencias de soborno (%) | Índice promedio tolerancia de la corrupción |
|---|---------------------------------------|---|
| No participa  | 10.3                                  | 34.5  |
| Participa en 1  | 15.0                                  | 39.4  |
| Participa en 2 ó 3  | 18.0                                  | 42.3  |
| Total   | 13.0                                  | 37.3  |

*La incidencia y tolerancia de la corrupción es mayor entre los no votantes.* Los que no votaron en las últimas elecciones de 2004 registran una incidencia (17%) y tolerancia (41%) a la corrupción mayores, respecto a quienes asistieron a ejercer el sufragio.

## 2) La participación y las acciones gubernamentales para combatir la corrupción

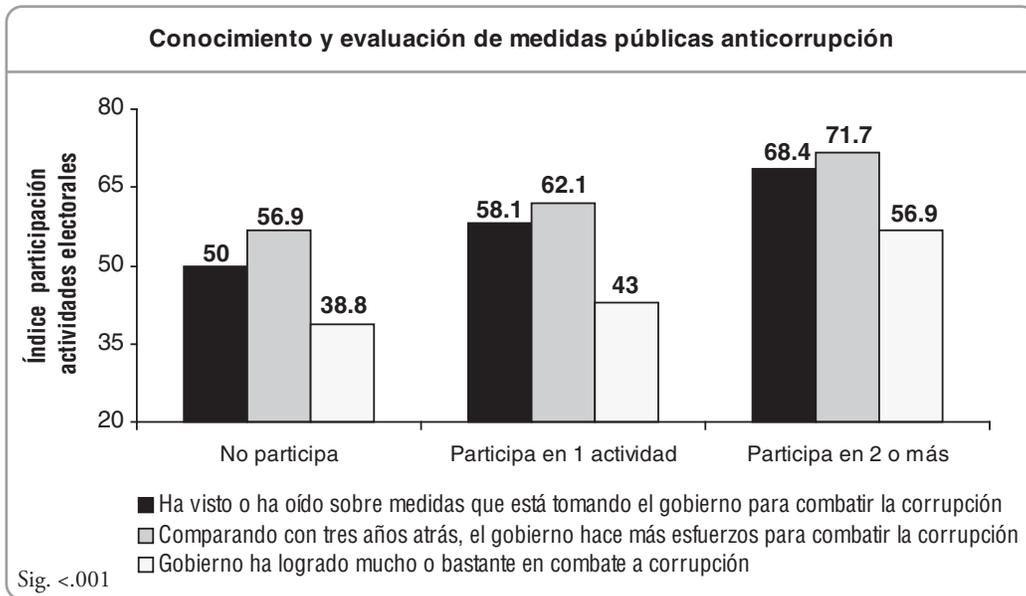
Varias preguntas fueron incluidas en el cuestionario con el objetivo de aportar información acerca del conocimiento de las medidas de combate a la corrupción que estarían realizando el gobierno de turno y examinar cuál era la evaluación que hacían las personas entrevistadas de estas iniciativas. Los hallazgos obtenidos son los siguientes:

### *Conocimiento de medidas de combate a la corrupción:*

- A mayor participación social y política de la población estudiada, más conocimiento se tiene acerca de las medidas que estaría tomando el gobierno para combatir la corrupción. Para ilustrar con un ejemplo, realcemos que mientras el 58% de las personas entrevistadas que no *participan en protestas* dijo que había oído o visto medidas que estaría tomando el gobierno para combatir la corrupción, este porcentaje se eleva a 72% en el segmento poblacional que participó en por lo menos una protesta.
- El efecto más acentuado del factor de participación sobre el conocimiento de medidas gubernamentales para combatir la corrupción se manifiesta

en el *ámbito electoral* (significación < .001), que registra diferencias de 18 puntos porcentuales entre quienes no participan y el sector que exhibe participación en 2 actividades electorales (votación en las elecciones y promoción de candidaturas).

**Gráfico 17. Conocimiento y evaluación de medidas públicas anticorrupción, según índice de participación electoral. ECO-2005**



# IX.

## EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y APOYO

En este capítulo se abordarán los niveles de información y la opinión de los usuarios acerca del combate a la corrupción y sus resultados, el apoyo a las medidas de anticorrupción, así como los factores que inciden en el conocimiento evaluación y apoyo a las medidas de anticorrupción.

### **1) Información y evaluación de las medidas de anticorrupción**

Los riesgos y oportunidades de la corrupción pública en América Latina, y en particular la República Dominicana, son sumamente diversos y toda estrategia de prevención de la corrupción está llamada a conocerlos, analizarlos y definir iniciativas para su reducción. Un estudio identifica las siguientes características que propician las oportunidades de corrupción: a) una función pública en transición, b) leyes engorrosas, superposición de responsabilidades de diferentes organismos y confusión sobre leyes, c) procedimientos burocráticos y reglamentaciones complejas y excesivas, d) debilidad de las instituciones de control y fiscalización, e) Congresos inefectivos, f) sistemas judiciales disfuncionales que no son eficientes ni independientes, g) controles sociales débiles, escasa articulación y falta de voz, h) más conciencia pero actitudes mixtas hacia la corrupción y, finalmente, i) ausencia de voluntad política para controlar la corrupción.<sup>1</sup> Todos estos rasgos existen en el país, muchos han sido evidenciados y otros, como las actitudes mixtas hacia la corrupción, han sido documentados a través del presente estudio empírico. Aún con una estrategia articulada y concisa, no hay atajos ni celeridad en los resultados, ya que se trata de modificaciones múltiples

---

<sup>1</sup> Norma Parker y otros, *Ob. cit.*

y acciones contundentes frente a la amplitud, diversidad de las oportunidades de corrupción, las cuales están sumamente arraigadas en las instituciones y la cultura política.

En los últimos tiempos se promueve el enfoque de una administración pública con una vinculación estrecha con la ciudadanía a fin de asegurar una gestión pública de mayor calidad y responsabilidad. Con esta vinculación se persigue alcanzar también mayores controles externos para disminuir los riesgos de corrupción y auspiciar la transparencia y receptividad pública a las demandas ciudadanas y su incorporación a las decisiones públicas.

## **2) Información y opinión sobre el combate gubernamental a la corrupción**

Entre el 19 de noviembre y el 20 de diciembre de 2005 se pidió a los entrevistados establecer si el gobierno (en relación a tres años antes) había realizado menores, iguales o mayores esfuerzos en el combate a la corrupción. Una mayoría del 64% consideró que el gobierno ha realizado mayores esfuerzos para combatir la corrupción que los que se hicieron 3 años antes. Solamente un cuarto de los usuarios estima que los esfuerzos son iguales que hace tres años. En comparación con el gobierno anterior, esta es una evaluación mayoritariamente favorable de la cantidad de esfuerzos realizados en el combate a la corrupción en el primer año de gobierno de Leonel Fernández.

Sin embargo, un 54% evalúa desfavorablemente los logros de ese combate a la corrupción puesto que considera que los resultados han sido pocos o ninguno. Esto muestra una mayoritaria insatisfacción con los resultados palpables del combate a la corrupción.

A pesar de que en el 2004 la actitud prevaleciente fue de un amplio desaliento en relación a la posibilidad de erradicación de la corrupción, es de resaltar que un año después un alto 46% de los usuarios opinó que han sido bastantes o muchos los logros del combate a la corrupción.

Haber recibido información acerca de las medidas gubernamentales de combate a la corrupción está asociado positivamente a la opinión favorable acerca de la cantidad de esfuerzos gubernamentales (lo cual parecería obvio). El siguiente resultado fue interesante: tener información sobre las medidas gubernamentales de anticorrupción está asociado a la evaluación favorable de los logros de esos esfuerzos. De los que tienen alguna información acerca de las medidas gubernamentales de anticorrupción, el 73.9% considera que el gobierno de Leonel Fernández ha realizado mayores esfuerzos (véase el cuadro 11), mientras

que entre los que no tienen información acerca de las medidas, sólo el 48.9% (con una diferencia estadística significativa de  $<.001$ ). Entre los que tienen información sobre las medidas de anticorrupción, el 51.3% evalúa favorablemente los logros de la política de combate a la corrupción, mientras que solamente el 38.4% lo hizo entre los que no tienen información, con una diferencia estadística significativa (Sig. $<.001$ ).

**Cuadro 11.** Distribución porcentual *de los usuarios con conocimiento de las medidas gubernamentales según opiniones del combate a la corrupción*

|   | Acerca de medidas gubernamentales de combate a la corrupción |         | Total |
|---|--|---------|-------|
|   | No ha oído   | Ha oído |       |
| <b>Comparado con tres años atrás, en el combate a la corrupción el gobierno hace:</b> |  |         |       |
| Más esfuerzos para combatir   | 48.9   | 73.9    | 63.6  |
| Igual que antes   | 32.6   | 18.5    | 24.3  |
| Menos esfuerzos para combatir   | 18.6   | 7.6     | 12.1  |
| <b>Ha logrado el gobierno en el combate a la corrupción:</b>                          |  |         |       |
| Bastante o mucho  | 38.4   | 51.3    | 46.0  |
| Poco o nada   | 61.6   | 48.7    | 56.0  |
| Total   | 100.0  | 100.0   | 100.0 |

Puesto que tener información sobre las medidas es importante, entonces cabe preguntar, ¿quiénes son los más informados acerca de las medidas gubernamentales de anticorrupción? Con diferencias estadísticas significativas, aquellos que en mayor proporción han oído acerca de las medidas de anticorrupción son: a) los más instruidos: el 65.8% de los más instruidos frente al 56.7% de los menos instruidos (Sig.  $<.001$ ); b) los de mayores ingresos: el 69.7% de mayores ingresos frente al 56.9% de los menores ingresos (Sig.  $<.05$ ). El análisis bivariado mostró que el nivel de exposición a la televisión está asociado a una mayor información sobre las medidas de anticorrupción: con una diferencia estadística significativa (Sig.  $<.002$ ).

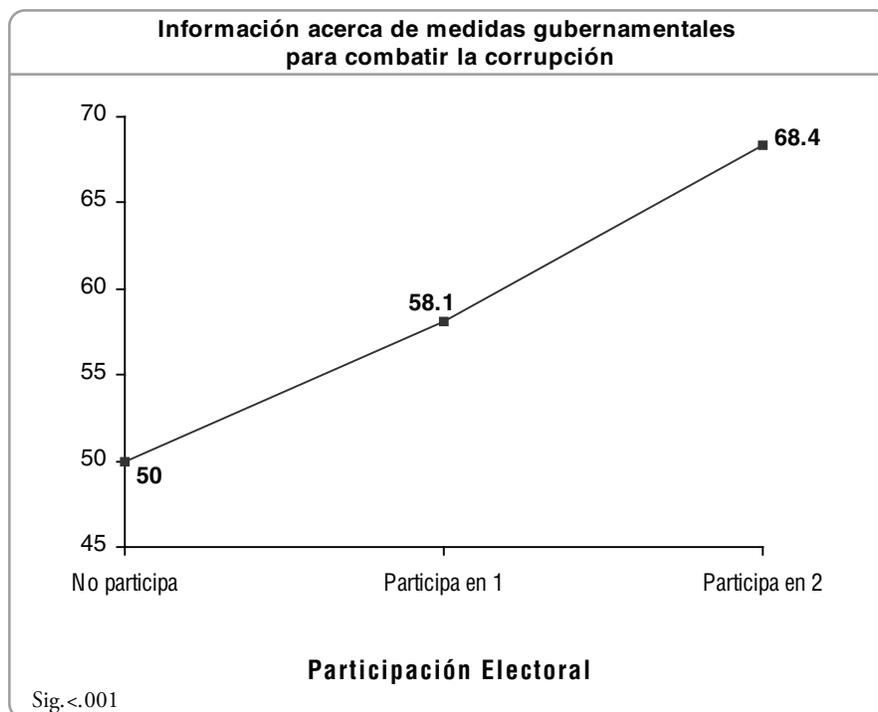
Es interesante notar que la incidencia de la pequeña corrupción no es un acicate para estar más informado acerca de las medidas gubernamentales de anticorrupción. En otras palabras, tanto los que han experimentado soborno en

los servicios públicos tienen semejantes niveles de información que los que no tuvieron experiencia de soborno.

Los de mayor participación en actividades electorales, que votan en las elecciones y promueven candidatos, poseen mayor información acerca de las medidas gubernamentales de anticorrupción. La participación en actividades electorales introduce una diferencia de 18 puntos porcentuales entre aquellos que no participan y los que participan en ambas acciones electorales con una significación de  $< .001$  (Véase el gráfico 18).

Frente a los que no tienen participación electoral, los votantes y los que promueven candidaturas tienen mayor proporción de personas con información acerca de las medidas de anticorrupción que adopta el gobierno. Este es un hallazgo que merece tomarse en cuenta, ya que podría sugerir que los que se activan en las elecciones mediante el voto y el activismo electoral toman más en cuenta las actividades gubernamentales de cara a la corrupción.

**Gráfico 18.** Porcentaje de *los entrevistados con información de las medidas gubernamentales de anticorrupción según, participación electoral (0 significa el nivel más bajo y 100 el más alto)*. ECO-2005



Es sabido que, además del control interno e institucional, la prevención de riesgos de corrupción en los estilos gerenciales descansa, entre otros factores, en la activación de la ciudadanía basándonos en la información pertinente de la gestión pública. Un buen diseño de riegos de prevención de corrupción “podría construirse además, basado en escrutinios ciudadanos que califican el desempeño de la gestión; sistemas eficaces de información disponibles para veedores y los usuarios acerca de los proyectos y sus recursos asignados (...); sistemas de quejas y reclamos que arrojasen información debidamente codificada (...) a la cual se le aplicarían rigurosos criterios de análisis; pactos de la administración con los ciudadanos”.<sup>2</sup> Si el 64% de las personas entrevistadas, es decir, la mayoría, posee información acerca de medidas de anticorrupción, es importante insistir tanto en los flujos de información pública disponible como, sobre todo, en la pertinencia y utilidad de la información servida, ya que la información eficaz es clave para el escrutinio ciudadano de la gestión pública.

#### *Factores que inciden en la evaluación favorable*

Para conocer las variables que inciden en la opinión favorable acerca de los logros del *gobierno en el combate a la corrupción en el último año*, se sometieron los datos a un modelo de regresión en el cual se incluyeron como variables independientes un conjunto de factores socio-demográficos, de exposición a medios, culturales y de participación político-social.

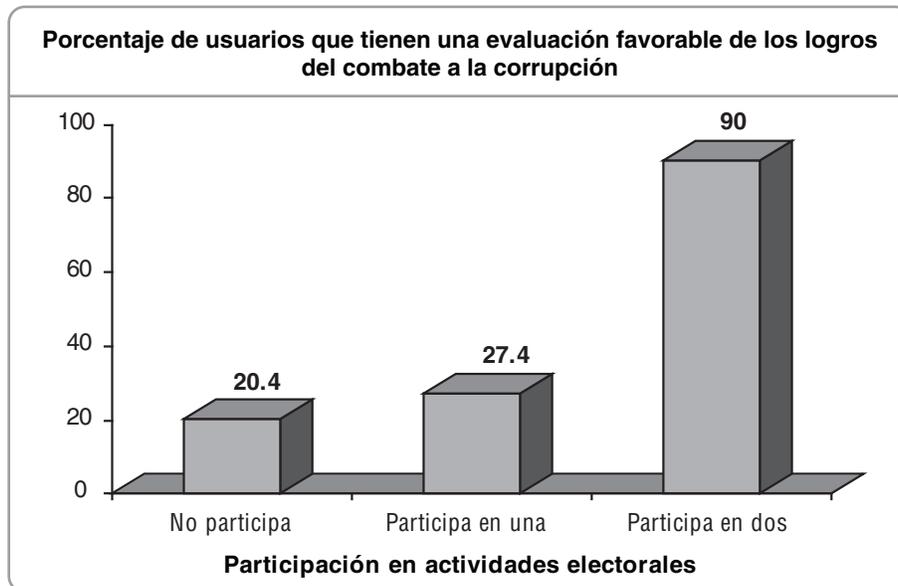
De acuerdo a los resultados, por cada incremento de un año de escolaridad, la probabilidad de considerar favorablemente los logros del gobierno en el combate a la corrupción (mucho o bastante) en relación con la probabilidad de considerarlo como poco/nada, disminuye en 0.96. Para los que participan en actividades electorales, la probabilidad a favor de “mucho/bastante” se incrementa en un 72 por ciento. Es decir, a mayor nivel de instrucción, disminuye la evaluación favorable de los logros gubernamentales del combate a la corrupción y a mayor participación electoral se incrementa la opinión favorable (Véase el gráfico 19)

Para los que participan en redes comunitarias o los que tienen mayor índice de clientelismo, la probabilidad a favor de considerar los logros del gobierno en el combate a la corrupción como “mucho/bastante” son mayores, pero a niveles poco significativos.

---

2 Varios, *Riesgos de la corrupción en la administración pública*. Estudios de casos, Bogotá: Banco Mundial y Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia: 2000, p. 77.

**Gráfico 19.** Distribución porcentual *de los usuarios que evalúan favorablemente los logros gubernamentales en el combate a la corrupción según participación en actividades electorales.* ECO-2005



### 3) Evaluación del impacto de las medidas gubernamentales anticorrupción

¿Cuáles logros en materia de políticas anticorrupción puede exhibir el gobierno de turno, según el parecer de la ciudadanía, y en qué medida la participación incide en la evaluación del impacto de estas medidas?

Los datos de la ECO-2005 indican que quienes tienen mayor participación política evalúan de manera más positiva el esfuerzo del gobierno actual por combatir la corrupción en el país. En este sentido, y tomando como ilustración la participación electoral, mientras el 57% de las personas que no se involucraron en el pasado proceso electoral afirmaron que, *en comparación con tres años atrás, el gobierno realiza más esfuerzos para combatir la corrupción*, esta afirmación es avalada por el 72% de los que participaron en las dos actividades electorales consideradas en el estudio (con una diferencia de 15 puntos porcentuales y significación de  $< .001$ ).

El segundo indicador utilizado para conocer el impacto de las medidas gubernamentales de combate a la corrupción, de acuerdo con la percepción de las personas entrevistadas, también revela diferencias significativas según la participación. En este caso la pregunta tenía por objeto *evaluar los resultados o efectividad de la política anticorrupción* implementada por el gobierno en el último año. Destaquemos los siguientes hallazgos:

- No se registra asociación entre la evaluación de la política de anticorrupción y la participación social, es decir, según el grado en que las personas entrevistadas se involucran en actividades que contribuyen a la solución de problemas comunitarios o territoriales.
- Existen diferencias significativas en la percepción de la ciudadanía entrevistada según la participación en *actividades político-electorales*: mientras mayor es el número de actividades de esta índole en que se participa, más elevado es el porcentaje que evalúa de manera positiva los logros gubernamentales en materia de anticorrupción. Así, mientras el 40% de los no activistas en el ámbito político-electoral indicaron que en el último año el gobierno ha realizado mucho o bastante para combatir la corrupción, esta cifra se eleva a 56% entre quienes participan en 4 o más actividades.

**Cuadro 12.** Conocimiento y *evaluación de medidas anticorrupción, según diferentes índices de participación política.* ECO 2005

|  | Ha visto o ha oído alguna información o noticia sobre medidas que esté tomando el gobierno para combatir la corrupción | Comparando con tres años atrás, el gobierno hace más esfuerzos para combatir la corrupción | ¿Cuánto ha logrado el gobierno en combate a la corrupción, en el último año? |           |
|--|--|--|--|-----------|
|  |  |  | Mucho/Bastante   | Poco/Nada |
| <b>Índice de participación en partidos y actividades partidarias</b> |  |  |  |           |
| No participa   | 56.0   | 61.9   | 41.9   | 58.1      |
| Participa en una   | 59.9   | 65.3   | 50.3   | 49.7      |
| Participa en 2 ó 3   | 65.4   | 65.8   | 51.9   | 48.1      |
| Total  | 59.0   | 63.5   | 45.9   | 54.1      |
| <b>Conteo de participación político-electoral</b>                    |  |  |  |           |
| Ninguna participación  | 50.1   | 58.0   | 39.9   | 60.1      |
| Participa en una   | 56.6   | 61.1   | 40.2   | 59.8      |
| Participa en 2   | 62.6   | 68.1   | 49.2   | 50.8      |
| Participa en 3   | 62.5   | 65.9   | 51.5   | 48.5      |
| Participa en 4 ó 5   | 68.1   | 68.8   | 56.4   | 43.6      |
| Total  | 59.0   | 63.5   | 45.8   | 54.2      |

- La evaluación más favorable de los logros obtenidos por el gobierno actual en materia de combate a la corrupción es la que ofrece el segmento más participativo en materia electoral (confirmado por las personas que votaron en la última elección y además promovieron candidaturas), la

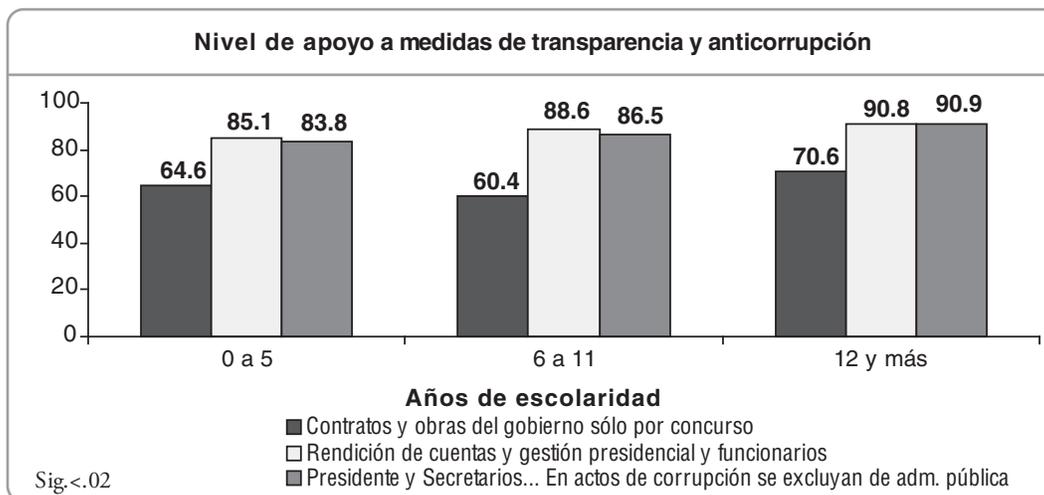
cual exhibe un diferencial de 18 puntos porcentuales respecto a los que no participantes (significación < .001).

#### 4) El apoyo a las políticas de anticorrupción y la participación

Con el propósito de conocer en qué medida son apoyadas por la ciudadanía entrevistada, se sometieron a evaluación tres propuestas específicas de acciones para combatir la corrupción que han sido enarboladas desde la sociedad civil dominicana y en múltiples escenarios de debate político: obligación de hacer *licitaciones públicas* para la adjudicación de contratos de compras y obras, implementación de mecanismos que garanticen la *rendición de cuentas* del Presidente y funcionarios de alto rango y medidas que buscan establecer sanciones para *contrarrestar la impunidad*.

**Relevante apoyo a medidas de anticorrupción.** Los datos aportados por la ECO-2005 revelan que en general las propuestas recibieron una importante aprobación, aunque en grados diferentes. Se destaca un mayor beneplácito con las medidas que postulan implementar mecanismos para lograr *rendición de cuentas*, que alcanzó un 89% de aprobación. También la medida que recomienda introducir la revocación del mandato presidencial o separar de sus puestos a funcionarios públicos por actos de corrupción recibió el consentimiento del 88% de la muestra, mientras la medida que propone que “las obras del gobierno sólo se ganen por concurso público” recibió menos aprobación, aunque cuenta con la aceptación del 65% de las personas entrevistadas.

**Gráfico 20.** Nivel promedio *de apoyo a medidas anticorrupción, según grado de escolaridad.* ECO-2005

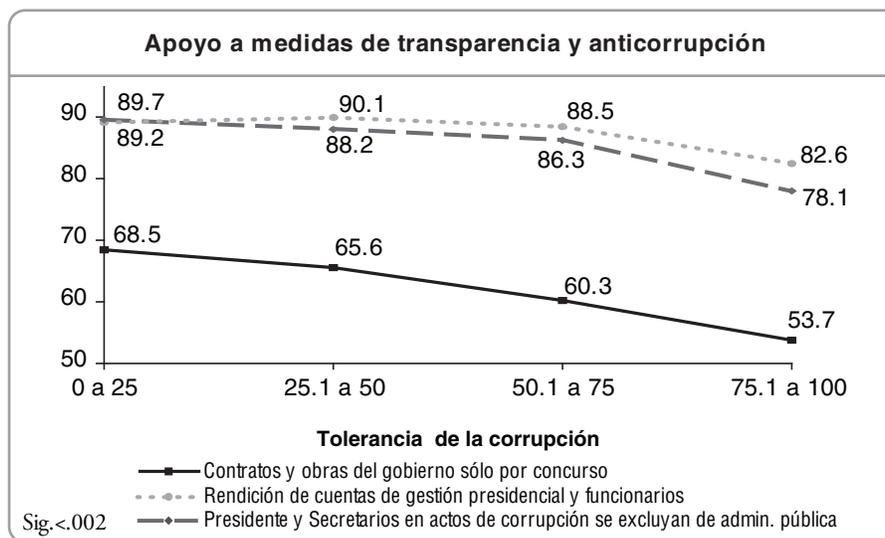


**La incidencia de los factores sociodemográficos.** Al examinar los datos según factores sociodemográficos, se evidencia un mayor apoyo a medidas de combate a la corrupción entre los estratos socioeconómicos medios y altos, consentimiento que también tiende a incrementarse con la escolaridad y resulta mayor entre las personas que trabajan y -en el caso de licitaciones públicas- el grupo de mayor edad.

**La participación en protestas incrementa el apoyo a medidas anticorrupción.** Del conjunto de modalidades de participación incluidas en la ECO-2005, sólo la participación en protestas influye de modo significativo en el apoyo a medidas de anticorrupción y, específicamente, a una de las sometidas a consideración, las licitaciones por contrato: el segmento de usuarios que declaró haber participado en por lo menos una protesta en el último año está en mejor disposición de apoyar que las obras del gobierno sólo se ganen por concurso (70%), aunque la diferencia con respecto a quienes no intervienen en este tipo de acciones no es muy acentuada (65%).

**La experiencia de soborno no tiene incidencia.** La experiencia de haber estado involucrado en un acto de corrupción en los servicios públicos, de haber tenido que pagar un macuteo, no tiene consecuencias significativas sobre el apoyo a las propuestas de combate a la corrupción incluidas en este estudio. Esto significa que, tanto los que tuvieron que pagar un macuteo como los que no vivieron esa experiencia, aprueban en grado similar las medidas consideradas.

**Gráfico 21. Nivel promedio de apoyo a medidas de transparencia y anticorrupción según tolerancia de la corrupción. ECO-2005**



**La tolerancia tiene impacto sobre el apoyo a medidas de anticorrupción.** El grado de apoyo a las acciones de combate propuestas aumenta significativamente con la intolerancia a la corrupción. Para tomar una propuesta de medida como ilustración, el segmento que manifestó mayor tolerancia a la corrupción (75.1 a 100) presenta un promedio de aceptación de las licitaciones públicas de 53.7%, mientras que, por el contrario, entre el segmento más cercano a la intolerancia absoluta a la corrupción (0-25) el promedio de apoyo a esta medida es de 68.5%, una diferencia de 15 puntos porcentuales.

**En conclusión,** los resultados de la ECO-2005 en materia de participación y corrupción revelan dos tendencias o hallazgos diferentes:

Por un lado, se evidenció que la población con mayor participación social y política está mejor informada sobre las medidas de combate a la corrupción que están impulsando las autoridades y evalúa de manera más positiva el esfuerzo que realiza el gobierno actual en esta materia. El efecto de la participación en la aceptación de medidas de políticas de anticorrupción es más modesto, ya que sólo se presentan diferencias significativas en el caso de las licitaciones públicas, lo cual evidenciando un mayor apoyo entre quienes participaron en alguna protesta el último año. Aun así, en conjunto, estos resultados sugieren que las personas más participativas son también más propensas al apoyo de la lucha contra este fenómeno, hallazgos acorde con hipótesis comunes en este ámbito.

Por otro lado, se indagó la relación entre participación y el fenómeno de la corrupción, tomando como punto de partida la hipótesis sustentada tanto por determinados círculos intelectuales como de las ONG que desarrollan iniciativas a favor del combate a la corrupción y que asocian la participación ciudadana con una menor incidencia de soborno y mayor intolerancia a la corrupción. Sin embargo, los hallazgos obtenidos mediante el análisis de los datos de la ECO-2005, no permiten comprobar esta hipótesis, ya que, si bien esta encuesta evidencia una relación estadísticamente significativa entre los dos fenómenos, *la asociación no se presenta en la dirección esperada: en sentido general, en lugar de restringir, la participación eleva la incidencia del soborno como también eleva la tolerancia a la corrupción.* La única excepción está constituida por la participación electoral, ya que como fue confirmado mediante la aplicación del análisis estadístico, a mayor participación electoral menor tolerancia a la corrupción.

**Dos recomendaciones** podrían derivarse de estos hallazgos anteriormente mencionados:

El estudio evidencia que un significativo segmento de la población estudiada está informada en materia de políticas de anticorrupción, es decir, la corrupción constituye un tema que forma parte del interés ciudadano. También la ECO-2005 revela que la mayoría de los informantes de la encuesta apoyan, en mayor o menor grado, las tres medidas de combate evaluadas: licitaciones públicas, rendición de cuentas y revocación de mandato. En tal sentido, y apoyándose en estos hallazgos, se sugiere impulsar una amplia campaña de educación, así como impulsar acciones dirigidas a demandar la creación de espacios y mecanismos institucionales a través de los cuales se logre una integración efectiva de la ciudadanía a la lucha de anticorrupción. En segundo lugar, para hacer más viable estas acciones, es conveniente incorporar como agentes catalizadores a los segmentos poblacionales más organizados puesto que las personas más participativas están mejor informadas y son más sensibles en esta materia, tal como lo evidenció también la ECO-2005.

Este libro, “La pequeña corrupción en los servicios públicos dominicanos” por Ramonina Brea, Isis Duarte y Jorge Vargas Cullel, se terminó de imprimir en los talleres de Mediabyte, S.A. en el mes de febrero de 2007, con un total de 500 ejemplares.



