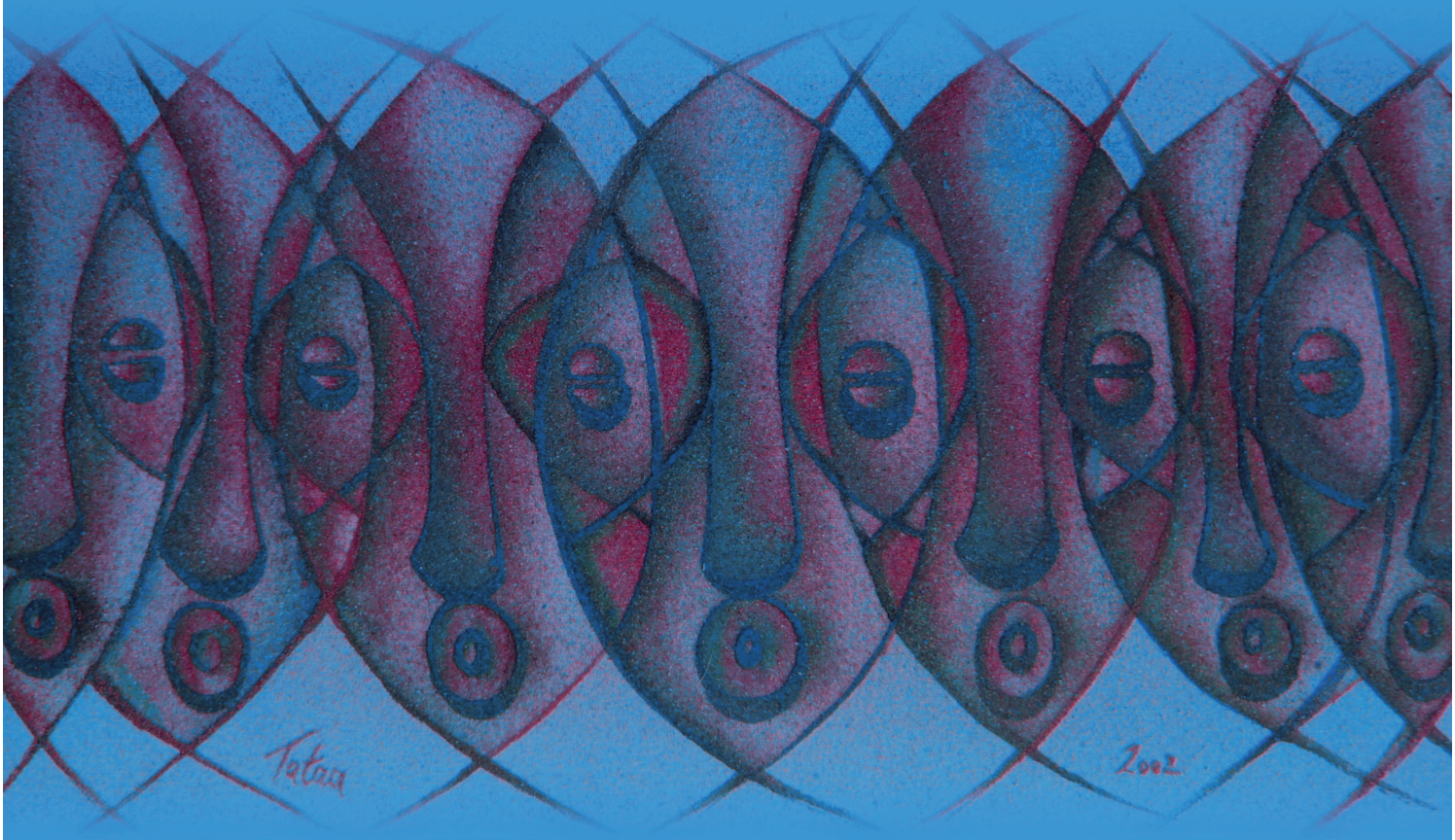
UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



ES LA HORA

RESPONDER A LAS DIMENSIONES DE GÉNERO DE LA CORRUPCIÓN

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO

ES LA HORA

RESPONDER A LAS DIMENSIONES DE GÉNERO DE LA CORRUPCIÓN

VIENE, 2021

UNODC
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
german cooperation
Sweden
Sverige
UK Government

eISBN: 978-92-1-005556-7

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), juicio sobre la condición jurídica o de desarrollo de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La presente publicación no ha sido objeto de revisión editorial oficial.

Esta versión ha sido traducida del inglés. En caso de discrepancias entre ambas versiones, prevalecerá la versión inglesa.

Foto de portada por cortesía de la UNODC.

Producción editorial:
Edición: Jaya Mohan
Diseño y maquetación: Gerda Palmetshofer

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Capítulo 3

Capítulo 4

Capítulo 5

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación ha sido elaborada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Se elaboró con la generosa financiación de Alemania, Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

La UNODC desea expresar su agradecimiento a Anna Petherick, de la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford, como autora del borrador inicial de esta publicación.

La UNODC también reconoce con gratitud a los revisores y les agradece su tiempo, su experiencia y sus valiosas ideas:

Frederic Boehm, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE);
Alexandra M. Habershon, Grupo del Banco Mundial;
Monica Kirya, Centro de Recursos contra la Corrupción U4, Noruega;
Vita Habjan Barborič, Relatora de Igualdad de Género, Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), Consejo de Europa;
Lioubov Samokhina, GRECO, Consejo de Europa;
Julia Pilgrim, Oficial de Prevención del Delito y Justicia Penal, Oficina de la Jefatura de la Subdivisión de Corrupción y Delitos Económicos (CEB), UNODC
Hanna Sands, Equipo de Género, Oficina de la Dirección Ejecutiva de la UNODC;
Tim Steele, Asesor Superior de Anticorrupción, CEB, UNODC.

Agradecemos a Helena Stensöta, Lena Wängnerud y Richard Svensson, de la Universidad de Gotemburgo, su disposición a compartir sus gráficos para su reproducción en esta publicación, y a la revista Governance, donde se publicaron por primera vez.

También nos gustaría extender nuestra gratitud a la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa de Ghana (CHRAJ), la Comisión para la Erradicación de la Corrupción de Indonesia (KPK), la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, la Comisión de Derechos Civiles y Anticorrupción de la República de Corea y la Oficina Federal de Edificación y Logística de Suiza por su revisión y posteriores contribuciones a esta publicación.

La UNODC también desea reconocer y agradecer a los siguientes artistas por permitir el uso de su arte para esta publicación: Juliette Delorme (LadyJday), Ozeas Duarte (Ozi), Leonardo Smania Donazon y al alumnado y profesorado de la escuela pública Wilson Camargo de Americana (Sao Paolo, Brasil).

La UNODC desea reconocer la responsabilidad de la coordinación general, el enfoque y el desarrollo sustantivo de esta publicación, garantizada por Jennifer Sarvary-Bradford, Mafaro Kasipo y Suhaas Ema, CEB, UNODC.

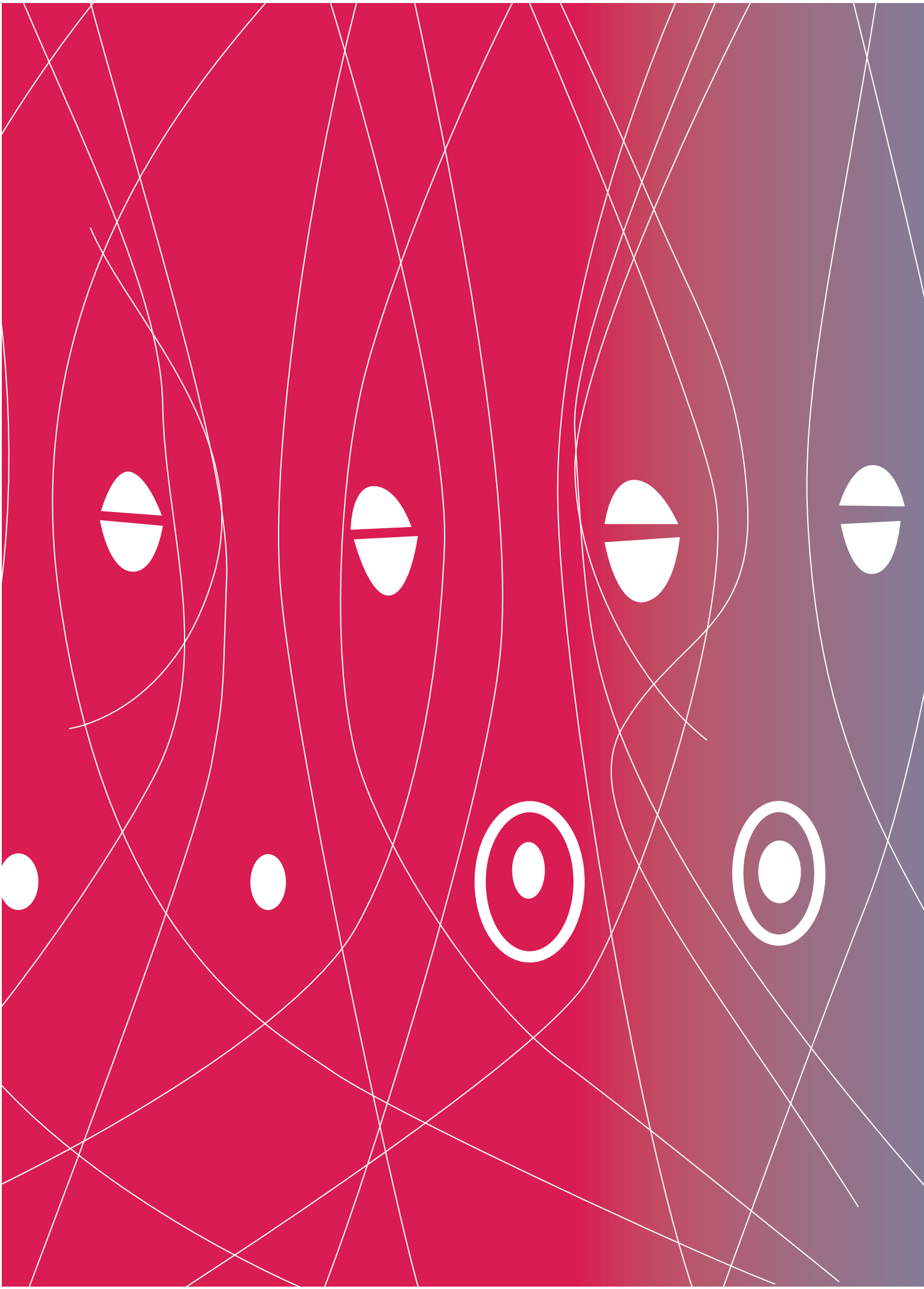
La publicación también se ha beneficiado de la valiosa aportación de la CEB de forma colectiva y de quienes han revisado varias secciones de esta publicación, en particular Brigitte Strobel-Shaw, Tatiana Balisova, Felipe Freitas Falconi, Simon Gewoelb, Shervin Majlessi, Alberto Martínez García, Sophie Meingast, Beatrice Pesce, Louise Portas, Kari Ann Rotkin y Roberta Solis Ribeiro Martins.

Además, nos gustaría dar las gracias a Jaya Mohan, editora, y a Gerda Palmetshofer, encargada del diseño gráfico y la maquetación, por el apoyo a la versión final de esta publicación.

Nuestro agradecimiento también a las y los participantes de la reunión del grupo de expertos y expertas en género y corrupción organizada en Bangkok, Tailandia, en septiembre de 2018, donde todo comenzó.

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACRC	Comisión de Derechos Civiles y Anticorrupción de Corea
BBC	Corporación Británica de Radiodifusión
BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Agencia Indonesia para la Rehabilitación y Reconstrucción de Aceh y Nias
CDD-Ghana	Centro de Desarrollo Democrático de Ghana
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CGU	Controladoria-Geral da União
CHRAJ	Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa de Ghana
CdE	Consejo de Europa
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
COVID-19	Enfermedad del Coronavirus 2019
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
GACC	Coalición Anticorrupción de Ghana
GHEITTI	Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas de Ghana
GII	Iniciativa de Integridad de Ghana
GMC	Grupo Multidisciplinar contra la Corrupción
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción
IANWGE	Red Interinstitucional sobre la Mujer y la Igualdad de Género
IAWJ	Asociación Internacional de Mujeres Juezas
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi (Comisión de Erradicación de la Corrupción de Indonesia)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MMDA	Asambleas municipales, metropolitanas y de distrito de Ghana
MOWAC	Ministerio de Asuntos de la Mujer y la Infancia de Ghana
MTurk	Amazon Mechanical Turk
NACAP	Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas
ONG	Organización no gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
UNGASS	Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ODD
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
ONUDC-INEGI	Centro de Excelencia del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y UNODC
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PNS	Pegawai Negeri Sipil (Funcionariado indonesio)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPE	Equipo de protección personal
VSG	Violencia sexual y de género
SIWI	Instituto Internacional del Agua de Estocolmo
SPAK	Saya Perempuan Anti-Korupsi (Soy una mujer en contra la corrupción)
STAR-Ghana	Fortalecimiento de la transparencia, la responsabilidad y la capacidad de respuesta en Ghana
SWAP	Plan de acción para todo el sistema
UNGASS	Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas
WGB	Grupo de Trabajo sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales internationales
WiLDAF	Mujeres en el Derecho y el Desarrollo en África



Introducción

¿Son las mujeres menos corruptas que los hombres? Muchos responderían instintivamente que "sí, probablemente", aunque no hayan reflexionado sobre el asunto antes. Cuando en encuestas de opinión pública se pregunta sobre quienes son más corruptos, si los hombres o las mujeres , un número considerablemente mayor de personas encuestadas tiende a elegir a los hombres, aunque esto varía según el país. Cuando se pregunta por las preferencias políticas, aquellas personas que priorizan la necesidad de un gobierno más ético muestran mayor propensión a decir que tienen la intención de votar por una candidatura femenina.

¿Cuál es la relación entre género y corrupción? La investigación sobre la relación entre género y corrupción comenzó a principios del milenio con estudios encargados por el Banco Mundial que demostraron correlaciones entre la proporción de mujeres en posiciones de poder de diferentes países y las medidas anticorrupción en los mismos. La conclusión preliminar parecía evidente: a mayor número de mujeres en el poder, menor corrupción.

Hoy en día, reconocemos que **los aspectos de género influyen y moldean las culturas de todo el mundo** y están presentes en diversos ámbitos de nuestras vidas, desde las enseñanzas religiosas hasta el típico cuento para dormir. Partiendo de esta universalidad, la corrupción afecta a hombres y mujeres de forma diferente en todo el mundo. En muchas sociedades las mujeres siguen siendo las principales cuidadoras de los miembros de la familia y se enfrentan regularmente a la corrupción al interactuar con los ámbitos de la educación, la salud y otros servicios públicos. En el ámbito de la atención a la salud, las mujeres son especialmente vulnerables, ya que sus necesidades de salud reproductiva pueden requerir atención periódica. Pueden enfrentarse a la corrupción por cosas tan sencillas como conseguir una cita o tener que pagar por un tratamiento que debían haber recibido gratuitamente. Además, las redes de clientelismo, a menudo dominadas por hombres, **excluyen a las mujeres de la participación** o el acceso al sector público y privado, así como a la esfera política.

Por otro lado, se ha demostrado que las mujeres que desempeñan funciones de liderazgo suelen estar más motivadas e involucradas para abordar aspectos de la corrupción cercanos a su propia realidad, es decir, en áreas como la prestación de servicios públicos de atención a la salud y la educación. También pueden tener un mayor interés en abordar las instancias en que la moneda de cambio en la corrupción tiene relación con el género, es decir, los casos en que se pide a las mujeres favores sexuales a cambio de servicios que, de hecho, son a veces gratuitos.

Con el objetivo de explorar esta interconexión entre igualdad de género y corrupción, **la UNODC celebró en 2018, en Bangkok**[1], **una reunión de expertos y expertas** que congregó a 26 participantes de organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, autoridades de lucha anticorrupción y profesionales nacionales en materia de justicia penal, así como de la sociedad civil y el mundo académico, con el objetivo de explorar recomendaciones accionables sobre cómo incorporar la perspectiva de género en los programas de lucha anticorrupción. A partir de los resultados de la reunión, la presente publicación intenta profundizar en este tema y discernir **los orígenes de los temas** discutidos para respaldarlos y fundamentarlos con fuentes

1 El informe completo de la reunión de expertos se adjunta como anexo a la publicación.

académicas y otras investigaciones. Sin perder de vista el firme propósito de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), esta publicación también pretende dar **elementos de reflexión** a la comunidad anticorrupción en general a fin de traducir las ideas en iniciativas programáticas. Las recomendaciones originales se incluyen en toda la publicación y, con el beneficio de investigación adicional, se han reforzado en algunos casos.

> El concepto de género se aplica a lo largo de este documento para transmitir una comprensión binaria de hombres y mujeres simplemente porque es ahí donde la investigación puede respaldar las conclusiones, sin la intención de diluir el arcoíris que representa la comunidad de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales. Asimismo, los términos "mujer" y "femenino" se utilizan indistintamente como una opción editorial para hacer el texto más legible, aunque se reconoce que estos términos no son sinónimos perfectos.

Para facilitar la guía al lector en la exploración de las dimensiones de género en la corrupción, esta publicación se divide en cinco capítulos.

Capítulo 1

Este capítulo comienza por reexaminar **la afirmación de que las mujeres son "el sexo más justo"**[2]. Experimentos a base de juegos cuidadosamente diseñados han permitido a los investigadores mostrar cómo, si se dan las circunstancias adecuadas, mujeres y hombres son igualmente propensos a ser corruptos. Una manera de exigir cuentas a funcionarios públicos corruptos es en las urnas, y algunos ejemplos de diferentes partes del mundo demuestran que así es - pero sólo hasta cierto punto. La publicación subraya **la importancia de comprender cómo las normas nacionales, culturales y sociales, y la forma en que interactúan,** sustentan los vínculos entre género y corrupción. Al examinar algunos de estos contextos, la publicación ilustra el impacto de dicha interseccionalidad. Por ejemplo, **los comportamientos culturalmente** aprendidos de aversión al riesgo, arraigados en las mujeres, o las sanciones desproporcionadas que reciben las mujeres al ser sorprendidas en actividades corruptas.

Capítulo 2

El segundo capítulo analiza cómo la corrupción afecta a mujeres y hombres de distinta manera y cómo influye la desigualdad de género en la corrupción. Se discute la afirmación de que las mujeres simplemente no tienen oportunidad de ser corruptas, ya que están excluidas de las redes clientelares colusorias. Por el contrario, investigaciones más recientes también indican que el comportamiento delictivo de las mujeres va en aumento y coincide con una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral.

2 El término "justo" hace referencia a las nociones de igualdad y justicia.

Un área de **corrupción muy poco denunciada, en términos de abuso de autoridad, es la utilización de favores sexuales y actos de naturaleza sexual como moneda de cambio**. Esta forma de corrupción corporal es muy difícil de captar debido al tabú social que suele asociarse a delitos sexuales y a la estigmatización de las víctimas al denunciar y también después de que la situación ha sido abordada. Para abordar esta área de la corrupción, el capítulo destaca los casos exitosos en los que la legislación anticorrupción ha servido de base para perseguir tales actos, en lugar de las leyes de acoso sexual o incluso de violencia de género.

Por último, el capítulo 2 analiza también el impacto de las mujeres durante la crisis de salud pública, centrándose en las secuelas de un tsunami, en el brote del virus del ébola y en la pandemia del COVID-19 en tres sectores diferentes – educación, atención a la salud y sector privado – y considera los distintos escenarios según el sector y el impacto de la corrupción en relación con el género.

Capítulo 3

En este capítulo se examina **la evolución histórica de los principales instrumentos internacionales** anticorrupción y se profundiza en la esfera jurídica y en la interpretación de la legislación anticorrupción con perspectiva de género. En lo que respecta a los instrumentos internacionales anticorrupción, el capítulo destaca el cambio del concepto inicial de delito sin víctima a uno enfocado en la víctima. Si bien estos instrumentos jurídicos han evolucionado paralelamente a los marcos internacionales y nacionales que promueven la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, el capítulo también destaca cómo los elementos de igualdad de género pueden encontrarse en los principales instrumentos anticorrupción. Por otra parte, el **Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo Europeo** ha tomado la delantera entre las organizaciones internacionales al exigir a sus Estados miembros que **incluyan datos desglosados** por género y que informen sobre las medidas anticorrupción con perspectiva de género en las evaluaciones de los países.

Capítulo 4

Este capítulo subraya **la importancia de la elaboración de políticas basadas en evidencia** y **hace hincapié en las dificultades para recopilar datos relativos a la lucha anticorrupción** en general, particularmente aquellos desglosados por sexo. Si bien los ODS han establecido un estándar elevado para la recopilación y el desglose de datos, los Estados miembros encontrarán dificultades para llegar a ese nivel, incluso aquellos que cuentan con sistemas muy desarrollados de recopilación de datos. No obstante, la elaboración de políticas anticorrupción con perspectiva de género puede funcionar de diferentes maneras y arrojar inesperados resultados positivos. El capítulo d**estaca cómo las políticas de igualdad de género pueden tener un efecto positivo en la prevención y la lucha anticorrupción** y, viceversa, cómo las políticas anticorrupción pueden beneficiarse de la aplicación de principios de igualdad de género para nivelar el terreno de juego y ser más inclusivas.

Dichos enfoques para la elaboración de políticas tienen el potencial de mejorar la eficacia de los sistemas de justicia y su respuesta a través de una mayor **integridad judicial** e, incluso, **de fomentar un incremento de las denuncias entre aquellos grupos que a menudo han sido marginados**. Sin embargo, este capítulo reitera que estas políticas se beneficiarían de un enfoque basado en la evidencia y aboga por aumentar los esfuerzos de recopilación de datos. No obstante, **no existe una solución única** para abordar las dimensiones de género en la corrupción; los datos desglosados por sexo sólo apuntan a **un aspecto de una realidad con múltiples capas de interseccionalidad y no reflejan las realidades vividas**.

Esta publicación presenta, **a modo de ejemplo de iniciativas innovadoras que desafían el statu quo del sector público**, los lineamientos de **la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México para enfrentar el sesgo de género** -inconsciente o consciente- en el poder judicial del país. Los lineamientos fueron redactados con el fin de servir como herramienta fundamental para garantizar que el derecho a la igualdad ante la ley sea una realidad, tal como lo consagra la Constitución de México y en consonancia con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos. La presencia **de sistemas de denuncia y de protección de denunciantes con perspectiva de género y centrados en la víctima** permiten que la persona denunciante de un paso al frente. Se ha demostrado que este tipo de garantías son más importantes para mujeres que para hombres denunciantes, ya que las mujeres suelen tener más miedo de denunciar dichos casos de corrupción que los hombres. Para las mujeres, l**a falta de protección, el temor a las represalias y el nivel de confidencialidad pueden influir negativamente en su decisión de denunciar la corrupción**.

Otra iniciativa son los esfuerzos del secretario general António Guterres para garantizar **la paridad de género en la Secretaría de las Naciones Unidas**. El secretario general, en el marco de su juramento al cargo, expuso cómo pretende llevar esto a cabo para que "[l]a paridad de género... pueda lograrse no solo **atendiendo a los parámetros más altos de mérito, sino, de hecho, fortaleciendo a la vez los criterios de eficiencia, competencia e integridad**". El objetivo final del nuevo enfoque estratégico es permitir un cambio en la cultura de la Organización para que sea "un lugar de trabajo favorable a las mujeres y a las familias, y garantizar prácticas laborales que tengan en cuenta las cuestiones de género para crear un entorno propicio y promover un enfoque sostenible de paridad de género".

Capítulo 5

El capítulo 5 incluye tres estudios de caso específicos de Brasil, Ghana e Indonesia para ilustrar las conclusiones de los capítulos 1 al 4, en los que se muestra el contexto del panorama anticorrupción de cada país, al tiempo que se enfocan en narrativas de género particulares.

Un análisis de las elecciones consistoriales y de candidaturas en **Brasil** revela que las alcaldesas son más propensas a atender los asuntos socioeconómicos que afectan predominantemente a las mujeres. Esto incluye una destacada agenda para reducir la corrupción en la provisión de servicios públicos. Los patrones de voto también revelan que es más probable que la ciudadanía

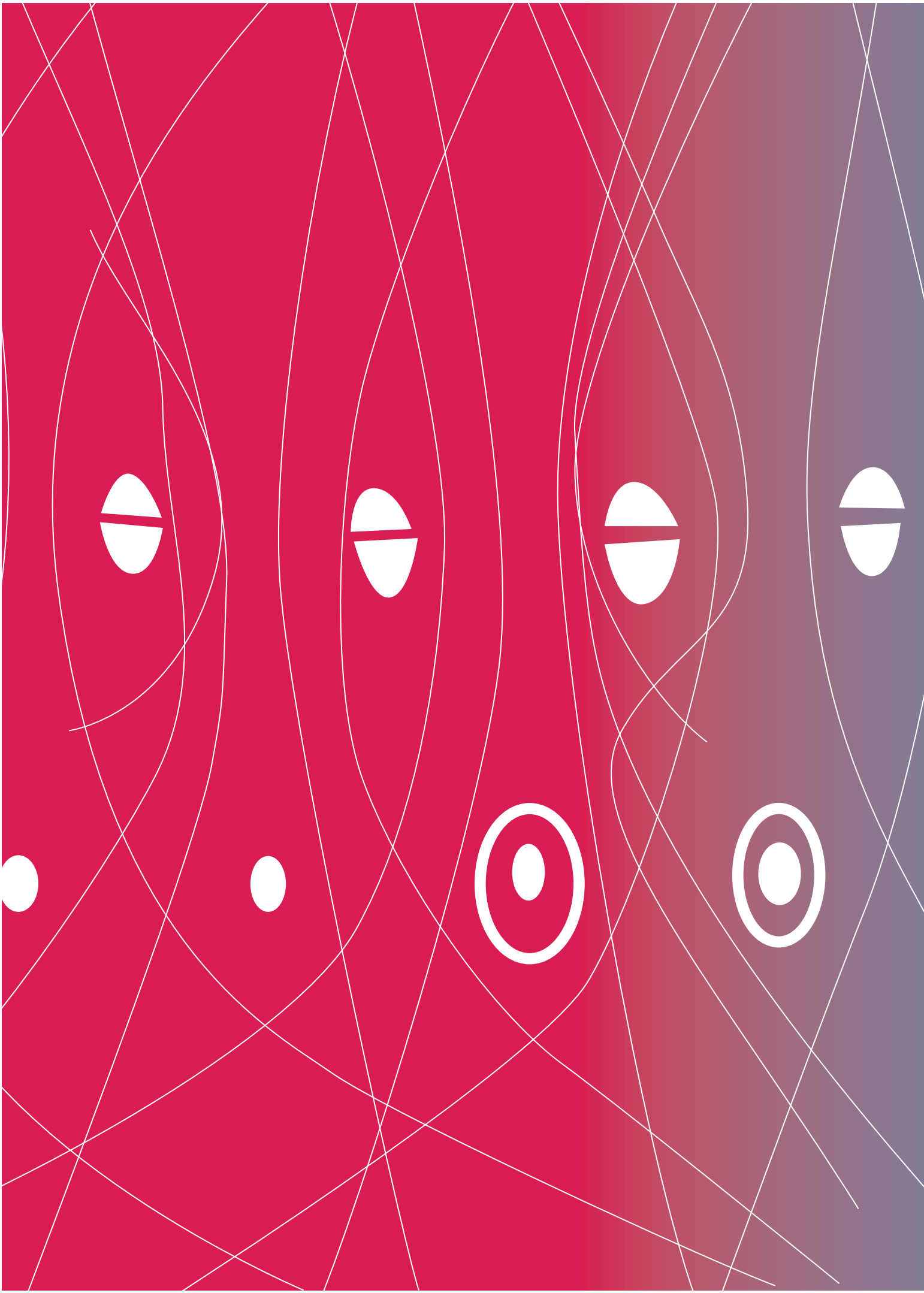
brasileña vote a una candidata cuando el titular masculino en el momento de la elección resultó ser corrupto. El país tiene un enfoque innovador para abordar la corrupción a nivel local. La Oficina del Contralor General realiza auditorías federales de las administraciones locales en función de los números sorteados en la lotería nacional, lo que mantiene a las oficinas alerta y hace que la selección sea aleatoria.

En **Indonesia**, las diferentes interseccionalidades que surgen de la división urbana-rural demuestran la forma en que diferentes mujeres del sector informal prefieren formalizar (o no) sus negocios debido al impacto desproporcionado de la corrupción en ellas, incluso a través de demandas de sobornos y tarifas informales. Indonesia también ofrece un ejemplo inspirador de mujeres en la vanguardia de la lucha anticorrupción a través de la Comisión de Erradicación de la Corrupción de Indonesia (KPK), vía la iniciativa SPAK (*Saya Perempuan Anti-Korupsi*). El acrónimo se traduce como "Soy una mujer en contra la corrupción" y sensibiliza a miles de mujeres sobre el comportamiento corrupto por medio de juegos a nivel local y comunitario.

La sociedad postcolonial de **Ghana** fue testigo de cómo las mujeres comerciantes dominaban su economía informal para luego ser culpadas de ser el centro de los problemas económicos del país, incluyendo la corrupción. En respuesta a esto, e impulsado por diferentes grupos de mujeres, el Manifiesto de las Mujeres por Ghana de 2003 sigue guiando los esfuerzos de integración de la perspectiva de género en el país. El Plan Nacional de Acción Anticorrupción destaca por el reconocimiento del impacto negativo que la corrupción ha tenido en mujeres, niños y otros "grupos que buscan la equidad". El análisis del impacto de género de la corrupción en la contratación pública y los derechos sobre la tierra es uno de los aspectos más destacados de este caso, junto con el papel que la vibrante sociedad civil de Ghana ha llegado a desempeñar para asegurar el empoderamiento de las mujeres mediante el conocimiento de sus derechos legales.

Estamos pavimentando el camino para las generaciones futuras.

~ Dimitri Vlassis
Ex jefe de la
Subdivisión de Corrupción y Delitos Económicos, UNODC



Capítulo 1

¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE DESIGUALDAD DE GÉNERO Y CORRUPCIÓN?

INTRODUCCIÓN

El Capítulo 1 de la publicación tiene dos objetivos: En primer lugar, trata de revisar y resumir las primeras investigaciones sobre la existencia y naturaleza de un vínculo entre género y corrupción. En segundo lugar, intenta consolidar la base probatoria de lo afirmado con frecuencia, pero que a menudo carece de suficiente respaldo: que las mujeres se ven afectadas desproporcionadamente por la corrupción. Las pruebas concluyen que se debe en parte a que, en la mayoría de las sociedades, las mujeres como grupo tienen menos poder socioeconómico que los hombres, y a que las mujeres dependen de ciertos servicios públicos en los que es más probable que prevalezca la corrupción. En ambos casos, las identidades interseccionales de género[4], además de la etnia, clase, edad, etc., desempeñan un papel fundamental.

A medida que este capítulo pasa de explicar los hallazgos iniciales del Banco Mundial a discutir el conjunto de estudios que desde entonces han reevaluado las conclusiones de sus primeras investigaciones sobre el tema, vale la pena señalar que el desafío de comprender el vínculo entre género y corrupción se continúa explorando y que nuestra comprensión de éste se va enriqueciendo. Por ejemplo, actualmente se avanza en el desglose del amplio concepto de corrupción en los numerosos y a menudo muy diferentes tipos de acciones y actividades que caen dentro de su ámbito, tales como abuso de funciones y tráfico de influencias, y en dar sentido a la manera en que éstos pueden tener relaciones bien definidas, aunque diferenciadas, con el género.[5]

1.1 CRIANZA VERSUS HERENCIA?

La relación entre las diferencias de género y corrupción parece intuitiva para muchas personas, incluso si nunca han pensado conscientemente en ello. El género aparece en las enseñanzas religiosas, en ceremonias y costumbres de todo el mundo e incluso en los cuentos para dormir, en los que aprendemos de niños a asociar diferentes formas de feminidad con pureza, honestidad y confianza. Como adultos, traducimos estas percepciones adquiridas - o estereotipos - en opiniones sobre si las mujeres son menos corruptas y corruptibles que los hombres. Por ejemplo, en la encuesta bienal del Barómetro de las Américas, una proporción mucho mayor de encuestados regularmente responde que los políticos varones son más

4 Cho, S., Crenshaw, K. and McCall, L. (2013) Toward a Field of Intersectionality Studies: Theory, Applications, and Praxis. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 38(4), pp. 785–810.

5 El término "género" se utiliza a lo largo de esta publicación para equiparar una comprensión binaria de hombres y mujeres debido al estado actual de la investigación, sin la intención de diluir a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales. Los términos "mujer" y "femenino" se utilizan indistintamente como una opción editorial para hacer el texto más legible; asimismo se reconoce que estos términos no son sinónimos perfectos.

corruptos que sus homólogos mujeres.[6] En cuanto a la percepción de que las mujeres son más confiables que los hombres, un buen ejemplo son los resultados del experimento conocido por los economistas como "el juego de la confianza". En 2009 se invitó a un panel en línea de 88.000 personas a enviar dinero en efectivo con la promesa de que se triplicaría lo que otro jugador les devolviera. Se comprobó que tanto hombres como mujeres enviaban mayores cantidades cuando se les informaba que su compañero de juego era mujer.[7]

Otros estudios aportan razones de peso para entender a grandes rasgos que el vínculo entre género y corrupción tiene su origen en la forma en que se enseña a las personas cuál es el comportamiento que se espera -de ellos mismos o de los demás- y no en algo innato. Así pues, las expectativas generalizadas sobre cómo debe comportarse la gente y cómo se comporta no tienen necesariamente nada que ver con cualidades innatas asociadas al género, aunque la gente esté a menudo tentada a suponer que sí.

1.1.1 Derribando el mito del sexo más justo

La investigación de la relación entre género y corrupción comenzó con fuerza a principios del milenio, con un par de estudios realizados por investigadores del Banco Mundial en los que se mostraba la correlación entre la proporción de mujeres en puestos de poder en muchos países del mundo y las medidas de corrupción en los mismos.[8] Estos estudios indicaron que, cuanto mayor sea el número de mujeres en el poder, menor será la corrupción en el país. Posteriormente, algunos académicos y académicas han cuestionado si dicho patrón existe,[9] mientras que otros han destacado contextos particulares de la presencia y tenencia de poder de las mujeres, encontrando evidencia de una correlación tanto positiva como negativa.[10] Es decir, mientras que en determinadas circunstancias más mujeres en el poder puede guardar relación con menor corrupción, también es cierto que una mayor corrupción puede impedir que las mujeres alcancen el poder. En resumen, es evidente que hay muchos más elementos para tener en cuenta que el sexo biológico al explorar -y explicar- las dimensiones de género de la corrupción.

---

6 Tal como se registró, por ejemplo, en la encuesta del Barómetro de las Américas de 2014, en la que se preguntó directamente a los participantes de varios países si los hombres o las mujeres son más corruptos en política. En diferentes porcentajes, aunque siempre la gran mayoría, respondieron que "los hombres". Véase también: Pereira, F. B. (2020). Do Female Politicians Face Stronger Backlash for Corruption Allegations? Evidence from Survey-Experiments in Brazil and Mexico. *Political Behavior*. doi:10.1007/s11109-020-09602-9.

7 Garbarino, E. and Slonim, R. (2009). The robustness of trust and reciprocity across a heterogeneous population in the United States of America. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 69(3), pp.226–240.

8 Dollar, D., Fisman, R. and Gatti, R. (2001). Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government. Journal of Economic Behavior & Organization, 46(4), pp.423–429. Swamy et al. profundizaron en la correlación entre género y corrupción. Swamy, A., S. Knack, Y. L, and Azfar, O. (2001). Gender and Corruption. *Journal of Development Economics*, 64(1), pp. 25–55.

9 Goetz, A. M. (2007). Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force? *Development & Change*, 38(1), pp. 87–105.

10 Esarey, J., and Schwindt-Bayer, L. A. (2019). Estimating Causal Relationships Between Women's Representation in Government and Corruption. *Comparative Political Studies*, 52(11), pp. 1713-1741.

Mamá soy una vándala

"Era ya un adolescente cuando entré en contacto con Alicia [en el País de las Maravillas] a través de la película de Walt Disney. Cuando leí el libro, me impresionó el tono provocador de Lewis Carroll y me convertí en un fan confeso de la obra. Lo que me encanta es la forma en que el autor utiliza el humor cínico y disparatado para criticar el poder tiránico de la época; además de su tono totalmente anárquico para un libro infantil, lo que lo hace sensacional."

Publicado con el permiso de Ozeas Duarte – Ozi

/ ĩntɛrsɛksjonaliˈðað /

Sustantivo colectivo ~

Def.: La naturaleza interconectada de las categorizaciones sociales, tales como raza, clase y género, según se aplican a un individuo o grupo determinado, considerada como la creación de sistemas superpuestos e interdependientes de discriminación o desventaja.

Uno de estos elementos es la dinámica de poder que entra en juego en cualquier acto de corrupción pretendido, solicitado u ofrecido. Según explica un académico, las relaciones de poder no son algo que opere al margen de otras relaciones, por el contrario, están arraigadas en interacciones no igualitarias y ascendentes. En consecuencia, todas las relaciones de poder son relaciones de desigualdad, independientemente de dónde surjan: en la familia, en grupos limitados o en instituciones.[11] En Ghana, estas interacciones se producen, entre otras cuestiones, en la intersección de los derechos de sucesión y los derechos sobre la tierra, debido a la diferencia entre las leyes nacionales sobre la propiedad de la tierra y el derecho consuetudinario. La Constitución de Ghana establece la igualdad de derechos sin distinción de género.[12] Por lo tanto, cualquiera de los cónyuges de una unión heterosexual hereda el patrimonio del otro si no hay testamento. Sin embargo, en la práctica, el derecho consuetudinario concede derechos de sucesión mínimos o nulos a las viudas, por lo que la familia del marido o los líderes tradicionales pueden elegir desposeerlas.[13] Para muchas viudas, esto puede significar también la pérdida del sustento basado en la agricultura. Su único recurso es dirigirse al "tindana" local, cuyo trabajo consiste en resolver las disputas consuetudinarias sobre la tierra. Normalmente, el tindana se encarga de que las viudas no se queden con las manos vacías. Sin embargo, a veces la familia del marido vende la tierra a empresarios que no tardan en presentar los papeles ante los tribunales para registrar formalmente su propiedad, aprovechando la ley nacional. A veces, esto ocurre antes de llevar el asunto al tindana, aunque muchas veces es posible sobornar al tindana para que coopere. Cuando eso ocurre, las viudas no consiguen nada. El desconocimiento de sus derechos legales hace que la balanza de poder se incline hacia el tindana, lo que puede conducir a prácticas corruptas.

Se ha estado avanzando en la comprensión del papel que desempeña la interseccionalidad en los intercambios corruptos, como se ilustra en el estudio de caso del capítulo 3, del que se ha

---

11 Foucault, M. (1998). The History of Sexuality: the will to knowledge. London Penguin.

12 Ver Constitución de Ghana - Article 17 - Equality and Freedom from Discrimination.
(1) Todas las personas son iguales ante la ley.
(2) No se podrá discriminar a una persona por motivos de género, raza, color, origen étnico, religión, credo o situación social o económica.
La Ley de Sucesiones Intestadas de 1985, en su versión modificada (PNDCL 111), también hace referencia únicamente al cónyuge sin más calificación del sexo biológico.

13 Yeboah, Eric, Linda Kwafo, Mary Awelana Addah, Annette Jaitner, and Mariya Gorbanova. *Women, Land and Corruption in Ghana: Evidence from Selected Case Studies.* Accra, Ghana: Ghana Integrity Initiative, 2016.

tomado el ejemplo anterior. Las normas sociales, sustentadas en acontecimientos históricos y valores culturales, son factores clave a la hora de evaluar los vínculos entre género y corrupción en diferentes contextos nacionales. Además, varias investigaciones están empezando a explicar cómo las diferentes formas de feminidad y masculinidad se relacionan con la corrupción, reconociendo explícitamente lo inadecuado de trabajar sólo con las dos categorías de género, masculino y femenino, que tan a menudo se asumen como equivalentes al sexo biológico.[14]

Las investigaciones obtienen datos desglosados por sexo a partir de censos, instituciones electorales y, con muy poca frecuencia, encuestas a medida, pero, en general, esos datos tienden a reflejar sólo dos categorías de personas encuestadas: hombres y mujeres. Sin duda, las investigaciones que buscan dar sentido a la manera en que los procesos sociales se desarrollan y afectan al mundo, y los estudios sobre cómo el género y corrupción están conectados, seguirán avanzando hacia análisis más matizados.

Recomendaciones expertas:

- Las soluciones deben ajustarse al contexto institucional, donde se considera la interseccionalidad de género, etnia y otras normas sociales dentro de un entorno determinado.

- Complementar los datos desglosados por sexo con una investigación cualitativa. Esto ayudará a recopilar información sobre la comprensión de los procesos que hay detrás de los datos.

14 A lo largo de esta publicación, los términos “mujer” y “femenino” se utilizan indistintamente como una opción editorial para hacer el texto más legible, aunque se reconoce que estos términos no son sinónimos perfectos.

1.1.1.1 Estudios preliminares sobre la relación entre género y corrupción

El primero de los estudios del Banco Mundial, realizado en 2001, consideró la proporción de mujeres en los órganos legislativos nacionales. Dollar et al.[15] examinaron si esta proporción variaba junto con la medida a nivel nacional de la probabilidad de que altos funcionarios públicos exijan pagos especiales.[16] La correlación fue significativa en más de 100 países: a mayor proporción de legisladoras, menor probabilidad de que altos funcionarios de un país pidieran sobornos, al menos durante el periodo de 50 años (1945 a 1995) incluido en el análisis.

Este patrón se mantuvo tras la eliminación estadística de los efectos de una selección de factores que podrían haber sesgado el análisis, como el producto interior bruto (PIB) de cada país y el índice de libertades políticas y civiles. Se evaluó otras dos medidas de corrupción para ver si esto cambiaba el resultado principal. En primer lugar, se cambió la medida original de la corrupción -las exigencias de pagos especiales por parte de altos funcionarios del gobierno- por evaluaciones anuales de los exportadores sobre la proporción de acuerdos comerciales, para cada país, que implican sobornos o las llamadas "comisiones ilegales". A continuación, se probó un índice que pretendía captar el grado en que estas prácticas prevalecen en el sector público. Con cualquiera de los tres indicadores de los niveles nacionales de corrupción que Dollar et al analizaron, el patrón principal se mantuvo: entre más mujeres legisladoras, menor es el resultado de la corrupción en el país.[17]

Poco después de la publicación de este estudio, en 2001, otro artículo presentó resultados similares, pero de mayor alcance. Para fundamentar su argumento, Swamy et al[18] analizaron datos de opinión pública global y descubrieron que las mujeres entrevistadas, por lo general, eran más propensas que los hombres a afirmar que los actos de corrupción jamás estaban justificados, como por ejemplo aceptar un soborno en el desempeño de sus funciones, o no pagar el billete del transporte público. Estos investigadores contrastaron los datos de opinión pública de varios países y descubrieron que, en la mayoría de los casos,[19] los resultados fueron aproximadamente los mismos (y nunca al revés). Retomando las conclusiones de Dollar et al, Swamy et al también señalaron una correlación positiva entre las medidas nacionales de corrupción y el porcentaje de mujeres en altos cargos del gobierno (ministerios del gabinete y viceministerios). Adicionalmente, buscaron una correlación entre los niveles nacionales de corrupción y la representación de mujeres entre el funcionariado de alto rango y en posiciones de nombramientos políticos (secretarías permanentes, subsecretarías permanentes y jefaturas

---

15 Dollar, D., Fisman, R. and Gatti, R. (2001). Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46(4), pp. 423–429. Nótese que, para los países con legislaturas bicamerales, estos autores utilizaron la proporción media de mujeres en la cámara baja y en la cámara alta.

16 Dollar et al utilizaron el índice de corrupción de la Guía international sobre riesgo país (International Country Risk Guide, ICRG) del grupo PRS.

17 Aunque la correlación para la medida de soborno de los exportadores alemanes era más débil, y no era estadísticamente significativa al nivel $p \leq 0{,}05$ (nivel convencional de evaluación en la literatura académica).

18 Swamy, A., Knack, S., Lee, Y. and Azfar, O. (2001). Gender and corruption. *Journal of Development Economics*, 64(1), pp.25-55.

19 En 36 de los 43 países de esta encuesta de 1991, y en los 18 países de la encuesta de 1981, las mujeres eran más propensas que los hombres a responder que pagar sobornos nunca es aceptable.

de los bancos centrales), y entre los niveles nacionales de corrupción y la presencia de mujeres en la fuerza laboral. La intensidad de estas dos correlaciones adicionales resultó ser similar, aunque parcialmente más débil, que la que existe entre la corrupción y la proporción de mujeres legisladoras. En los tres casos, cuanto mayor era el número de mujeres, menor era la extensión/percepción de la corrupción.

Swamy et al reforzaron sus conclusiones con los datos de una encuesta realizada a propietarios de empresas en Georgia.[20] Cuando se realizó la encuesta en 1991, 350 empresas declararon que pagaban en promedio el 9 % de su volumen de negocios en sobornos. Las empresas en manos de mujeres o dirigidas por ellas afirmaban pagar sobornos a funcionarios públicos con mucha menos frecuencia que las empresas en manos de hombres o dirigidas por ellos, diferencia que se mantuvo después de considerar la influencia de otros factores que podrían explicar el resultado, como el nivel de educación de la dirección de la empresa, el tamaño de esta, el sector en el que operaba y si el gobierno tenía una participación mayoritaria en la empresa. Aunque Swamy et al fueron cautos en sus conclusiones, especularon que "[l]as mujeres, que suelen estar más involucradas en la crianza de los hijos, podrían verse obligadas a practicar la honestidad para enseñar a sus hijos los valores correctos" y "[l]as mujeres podrían sentir en mayor medida que los hombres -el sexo físicamente más fuerte- que las leyes existen para protegerlas y, por tanto, estar más dispuestas a seguir las reglas".[21] Unos años más tarde, en 2007, una académica perspicaz rebatiría esta conclusión señalando que, durante siglos, destacados filósofos políticos se han inclinado a pensar lo contrario: que el papel tradicional de las mujeres como cuidadoras las hace más propensas que los hombres al nepotismo y a otras formas de corrupción.[22]

20 Anderson, J., Azfar, O., Kaufmann, D., Lee, Y., Mukherjee, A. and Ryterman, R. (1999). *Corruption in Georgia: Survey Evidence*. Mimeo, The World Bank.

21 Swamy, A., Knack, S., Lee, Y. and Azfar, O. (2001). Gender and corruption. *Journal of Development Economics*, 64(1), pp. 25–55.

22 En 2007, Anne-Marie Goetz escribió: "Irónicamente, el mito inverso las ha mantenido [a las mujeres] fuera del ámbito público durante siglos... En la concepción de Rousseau, por ejemplo, esta falta de idoneidad [de las mujeres para el gobierno] proviene de su papel 'natural' como cuidadoras y custodias de la afectividad, el deseo y el cuerpo en el hogar. Si se permitiera que las apelaciones a las conexiones y deseos personales movieran los debates públicos, se subvertirían los principios de universalidad, imparcialidad y justicia, así como la conveniente separación entre los ámbitos privado y público." Ver: Goetz, A. M. (2007). Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force? *Development & Change*, 38(1), pp. 87–105.

1.1.1.2 Patrones de corrupción en función del género

En los años siguientes a su publicación, los dos estudios del Banco Mundial fueron acogidos en los entornos políticos.[23] Por otro lado, las feministas advirtieron del peligro de presentar la participación de las mujeres en la política y en los negocios como herramienta para luchar contra la corrupción y no como un objetivo en sí mismo.[24] Otros académicos y académicas han detectado agujeros en esos estudios. Una de los primeras escépticas, Sung,[25] sugirió que el patrón era falaz, y que sólo aparecía en los datos porque los análisis iniciales no habían considerado plenamente el papel de la democracia. Este argumento proponía que la democracia -en vez de tener más mujeres en el poder- era lo que realmente importaba para reducir la corrupción. La autora postuló que es la democracia la que promueve simultáneamente la buena gobernanza y la igualdad de género, abriendo así las puertas profesionales a las mujeres que quieren ser políticas. Para sustentar este argumento, Sung demostró que si se tomaba en cuenta la influencia de la fortaleza del estado de derecho, de la libertad de prensa y de la existencia de elecciones libres y justas en los análisis, no había una correlación discernible entre la presencia de mujeres en el poder y la corrupción.[26] Otros estudiosos cuestionaron la universalidad de la tendencia mediante el uso de enfoques estadísticos alternativos.[27] A medida que esta investigación subsiguiente ha avanzado, se ha descartado la idea de que una mayor proporción de mujeres va siempre unida a menor corrupción,[28] mientras que ha ido ganando crédito la investigación que muestra que este patrón existe en algunos contextos, pero no en otros. Por lo tanto, las diferencias innatas entre hombres y mujeres no pueden ser las responsables de dicha asociación, de lo contrario la correlación entre los niveles nacionales de corrupción y la presencia de mujeres en el poder se encontraría en todas partes.

---

23 King, E. and Mason, A. (2001). Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources, And Voice. [online] Washington, D.C.: World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/512911468327401785/Engendering-development-through-gender-equality-in-rights-resources-and-voice.

24 Goetz, A. M. (2007). Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force? *Development & Change*, 38(1), pp. 87–105.

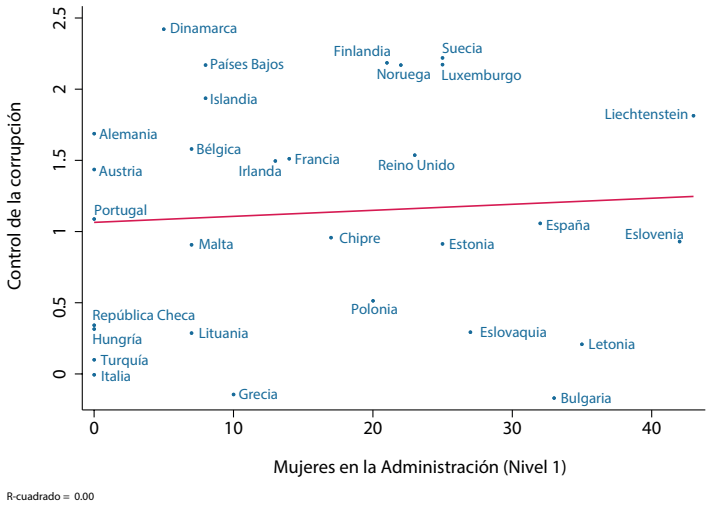
25 Sung, H. (2003). Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited. Social Forces, 82(2), pp. 703–723.

26 En 2012, analizó los cambios entre 1998 y 2004 en la presencia parlamentaria de las mujeres y en las medidas de corrupción, y descubrió que un aumento de las legisladoras no predice una reducción de la corrupción a lo largo del tiempo (frente a la evaluación del patrón estático) cuando se consideran estos factores. Véase: Sung, H. (2012). Women in government, public corruption, and liberal democracy: a panel analysis. Crime, *Law and Social Change*, 58(3), pp. 195–219.

27 Por ejemplo, utilizando modelos de efectos fijos: Debski, J., Jetter, M., Mösle, S. and Stadelmann, D. (2018). Gender and corruption: The neglected role of culture. *European Journal of Political Economy*, 55, pp. 526–537.

28 Yu Hao et al han demostrado recientemente que las proporciones sexuales de la población son irrelevantes para predecir los niveles de corrupción. Véase: Hao, Y., Chang, C.-P. and Sun, Z. (2017). Women and corruption: evidence from multinational panel data. *Quality & Quantity*, 52(4), pp. 1447–1468.

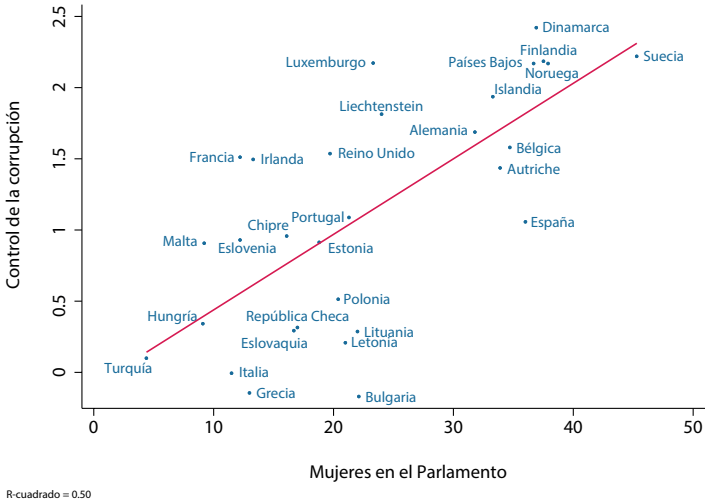
Figura 1
Relación bivariable entre el número de mujeres en la administración (nivel 1 de la Unión Europea) y los niveles de corrupción.



Esta figura muestra la relación entre el Control de la Corrupción y el número de mujeres en la administración de Nivel 1 (datos de la Comisión Europea). No hay relación entre la proporción de mujeres en la administración (Nivel 1) y el Control de la Corrupción (Banco Mundial). El coeficiente es 0,00 (t 0,04), y el R2 ajustado es inferior a cero (n = 29).

Fuente: Gender and Corruption: The Mediating Power of Institutional Logics (2014)

Figura 2
Relación bivariable entre el número de mujeres en el Parlamento y el control de la corrupción (Unión Europea).



*La Figura 1 muestra que el poder explicativo de la proporción de mujeres es fuerte; el R2 ajustado es del 49%. El coeficiente (Control de la Corrupción) en el análisis bivariado no es muy alto (0,05*** (p > |t| 0,000 [t = 5,25]), pero es considerable.*

Fuente: Gender and Corruption: The Mediating Power of Institutional Logics (2014)

Retomando el argumento de Sung de que las democracias proporcionan un medio más abierto para alcanzar el poder político que las autocracias, y que hay aspectos en los que la lucha por el poder puede estar condicionada por el género, Esarey y Chirillo se preguntaron si la proporción de legisladoras es igualmente idónea para predecir los niveles de corrupción en ambos tipos de régimen.[29] Encontraron una fuerte correlación en las democracias, pero ninguna en las autocracias. Stensöta et al, [30] mientras tanto, exploraron los detalles de la existencia del patrón en las administraciones estatales. Las autoras argumentaron que las administraciones públicas, por su naturaleza, son organizaciones que se esfuerzan por garantizar una cultura de imparcialidad en su funcionamiento. Con ese fin, se espera que apliquen estrictos procedimientos estandarizados para inhibir las formas en que las normas de género interfieren o influyen en sus operaciones. Por ejemplo, se espera que la contratación en el sector público se realice mediante exámenes meritocráticos, que los procedimientos dentro de las administraciones estén estandarizados y que se fijen escalas salariales para cada nivel jerárquico. En este sentido, su trabajo difiere del estudio de Swamy et al, que tomó en cuenta personas nombradas para el sector público que suelen obtener sus puestos gracias a conexiones políticas o personales.

Al examinar los datos sobre las condiciones de empleo y las políticas de contratación de la Comisión Europea,[31] relativos a 30 países europeos, y compararlos con los Indicadores Mundiales de Gobernanza (WGI),[32] Stensöta et al encontraron que la proporción de mujeres en dichas administraciones no estaba relacionada con la corrupción. De este modo, los niveles de corrupción no se veían afectados por una mayor o menor proporción de mujeres en puestos públicos. Además, mientras más sólida era la cultura inculcada de apego a los principios administrativos, como la estandarización estricta y la imparcialidad, menos predictiva era la composición por sexos de la administración pública en cuanto al nivel de corrupción del país. Sin embargo, para el mismo grupo de países, mientras más mujeres había en el Parlamento, menor era el nivel de corrupción percibido. En otras palabras, incluso dentro de un mismo país, la variación en la fuerza de las normas de género y los procesos de género en diferentes organizaciones y entornos puede afectar la correlación entre el número de mujeres y los niveles de corrupción reales o percibidos.

29 Utilizando datos de 157 países, entre 1998 y 2007. Véase: Esarey, J. and Chirillo, G. (2013). "Fairer Sex" or Purity Myth? Corruption, Gender, and Institutional Context. *Politics & Gender*, 9(04), pp. 361–389.

30 Stensöta, H., Wängnerud, L. and Svensson, R. Gender and Corruption: The Mediating Power of Institutional Logics. *Governance*, 28(4), (2014), pp. 475–496.

31 European Commission. (2005). Database on Women and Men in Decision-Making. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decisionmaking/database/public-administration/national-administrations/index_en .htm

32 El proyecto de Indicadores Mundiales de Gobernanza (WGI), dirigido por el Banco Mundial, informa de los indicadores individuales de gobernanza agregados para más de 200 países y territorios durante el período 1996–2018, respecto a seis dimensiones de gobernanza, entre ellas el "control de la corrupción". https://info.worldbank.org/governance/wgi/

Recomendaciones expertas:

- Habría que tener en cuenta los patrones de frecuencia relativa de hombres y mujeres en distintas áreas.

- Al analizar los patrones, es importante considerar cómo el género se entrelaza con la lógica de la arquitectura institucional y el comportamiento.

1.1.2 El efecto de la rendición de cuentas pública

Entonces ¿por qué algunos contextos respaldan la asociación positiva entre nivel de corrupción y proporción de mujeres, y otros la socavan? Una manera de inferir vínculos causales en este campo ha sido centrarse en las características comunes de los contextos en los que se mantiene el patrón. La comparación de las correlaciones en diferentes conjuntos de países ha llevado a sugerir que la democracia puede favorecer el patrón no porque abra directamente las puertas a las mujeres que la autocracia tiende a cerrar, como propuso Sung, sino porque las elecciones competitivas y la libertad de expresión pueden interactuar con las normas y los estereotipos de género y generar estructuras de incentivos diferentes para hombres y mujeres. El hilo conductor de éstas es la rendición de cuentas pública. Mientras tanto, es importante recordar que correlación no significa necesariamente causalidad.

¿Por qué debería surgir una asociación entre género y corrupción con mayor claridad cuando la rendición de cuentas pública parece ser más eficaz? Las ideas culturalmente arraigadas de que las mujeres son menos corruptibles que los hombres y la expectativa de que las mujeres deberían ser menos corruptibles tienen sus propias consecuencias. Las mujeres suelen ser socialmente más penalizadas que los hombres por las mismas transgresiones éticas.[33] En general, los medios de comunicación tienden a examinar más el comportamiento y las decisiones de las mujeres en cargos públicos y, en Estados Unidos, por ejemplo, se ha demostrado que el electorado exige una mayor rendición de cuentas a las senadoras que a los senadores,[34] posiblemente porque las mujeres en cargos públicos siguen estando poco representadas y son la excepción más que la regla.[35] La expectativa de recibir una mayor penalización por cualquier acto corrupto provee incentivos a las mujeres para tener, racionalmente, una mayor aversión al riesgo. En resumen,

33 Véase también, the Joyce Banda effect: https://www.cmi.no/publications/5794-the-joyce-banda-effect El ex presidente de Malaui y las mujeres de la política fueron penalizados en las elecciones (se reeligieron menos mujeres) tras el escándalo del cash-gate de Malaui.

34 Jones, P.E. (2014). Does the Descriptive Representation of Gender Influence Accountability for Substantive Representation? *Politics & Gender*, 10(02), pp.175–199.

35 Bauer, G. and Manon Tremblay (2011). *Women in executive power: a global overview*. London: Routledge. Rainbow Murray (2010) *Cracking the highest glass ceiling: a global comparison of women's campaigns for executive office*, 1st edition ed., Santa Barbara: Praeger. Para septiembre de 2020, el 25% de los escaños del Senado de Estados Unidos estaban ocupados por mujeres.

si se espera que las mujeres líderes sean menos corruptas/corruptibles, habrá más razones para que lo sean realmente, en comparación con sus homólogos masculinos, quienes podrían ver esto como una aceptación inadvertida de su comportamiento corrupto.[36]

Otro aspecto de la rendición de cuentas es una prensa libre que pueda acceder a la información para poder investigar y denunciar la corrupción. Una prensa íntegra y activa permite a la ciudadanía supervisar al funcionariado electo. Cuando participar en la corrupción va en contra de la forma normal de hacer política, la gente se siente especialmente agraviada al enterarse de que los que están en el poder cometen actos de corrupción. Los sistemas parlamentarios suelen contar con el voto de confianza que puede hacer caer al gobierno cuando la ciudadanía expresa un fuerte descontento, mientras que los sistemas presidenciales ofrecen un empleo más seguro para la cabeza del gobierno (quien selecciona a los ministerios en ambos sistemas).

Esta cuestión de la rendición de cuentas pública se refleja también en varios experimentos. En un experimento de campo realizado en Burkina Faso y Canadá se pidió a los participantes que calificaran 20 exámenes con el libro de respuestas que se les proporcionó.[37] El undécimo examen siempre contenía algo de dinero escondido, junto con la petición de que el corrector encontrara escasos errores. Aunque no hubo diferencias en la disposición de hombres y mujeres a la hora de aceptar el soborno cuando sabían que la probabilidad de ser descubiertos era nula, en ambos países, la introducción de una supervisión provocó que las mujeres fueran menos propensas que los hombres a aceptar el soborno.

1.1.2.1 ¿Tienen las mujeres más o menos aversión al riesgo?

A menudo, la sugerencia de que las estructuras culturales de incentivos (que, a su vez, guían las normas sociales) explican por qué las mujeres son más renuentes que los hombres a correr riesgos se encuentra con la respuesta de que las mujeres, innatamente, tienen una mayor aversión al riesgo. La dificultad para estudiar estos fenómenos relacionados con la corrupción, que en sí misma puede ser un fenómeno oculto, nos lleva a recurrir a sustitutos (proxies), incluidos los estudios de sociedades que han conservado una estructura social tradicional de género. Un estudio realizado en 2009 con este fin examinó la propensión a asumir riesgos entre los maasai patriarcales de Arusha[38], Tanzania, y los matrilineales y matrilocales Khasi en Meghalaya, India. [39]

---

36 No cabe duda de que la lucha anticorrupción (así como la participación en ella) conlleva riesgos. Este punto ha contribuido al desarrollo de mecanismos de interés para las mujeres, que se analizan más adelante en el siguiente capítulo.

37 Armantier, O. and Boly, A. (2008). Can Corruption be Studied in the Lab? Comparing a Field and a Lab Experiment. *SSRN Electronic Journal*.

38 Gneezy, U., Leonard, K. and List, J. (2009). Gender Differences in Competition: Evidence from a Matrilineal and a Patriarchal Society. *Econometrica*, 77(5), pp.1637–1664

39 No se trata de una sociedad matriarcal, ya que la dominación femenina no es universal en todas las esferas de la vida. Sin embargo, los hombres khasi suelen estar al servicio de las mujeres khasi. La pertenencia al clan sigue el linaje femenino (matrilineal) y, al casarse, el hombre suele dejar la casa de su madre para unirse a la de su esposa (matrilocal).

En este experimento se preguntó a los individuos si querían apostar por sí mismos en una competencia con otro miembro anónimo de su pueblo. En presencia de uno de los investigadores, los participantes en este experimento podían elegir recibir un pequeño pago cada vez que consiguieran lanzar una pelota de tenis a un cubo, independientemente del porcentaje de éxito del otro miembro anónimo del pueblo (que hacía lo mismo del otro lado de un edificio). También podían asumir más riesgos y recibir un pago mayor si vencían a su oponente desconocido. En ambas sociedades, hombres y mujeres fueron igualmente hábiles para lanzar la pelota al cubo. Los hombres maasai estuvieron más dispuestos a participar en la competencia más arriesgada que las mujeres maasai. Por su lado, las mujeres khasi estaban más dispuestas a hacerlo que los hombres khasi. De hecho, dichas mujeres khasi, que habían crecido en una sociedad en la que tenían más poder que los hombres, estaban aún más dispuestas a tomar la opción arriesgada que los hombres maasai. En ambas sociedades, el sexo subordinado era el que tenía una mayor aversión al riesgo.

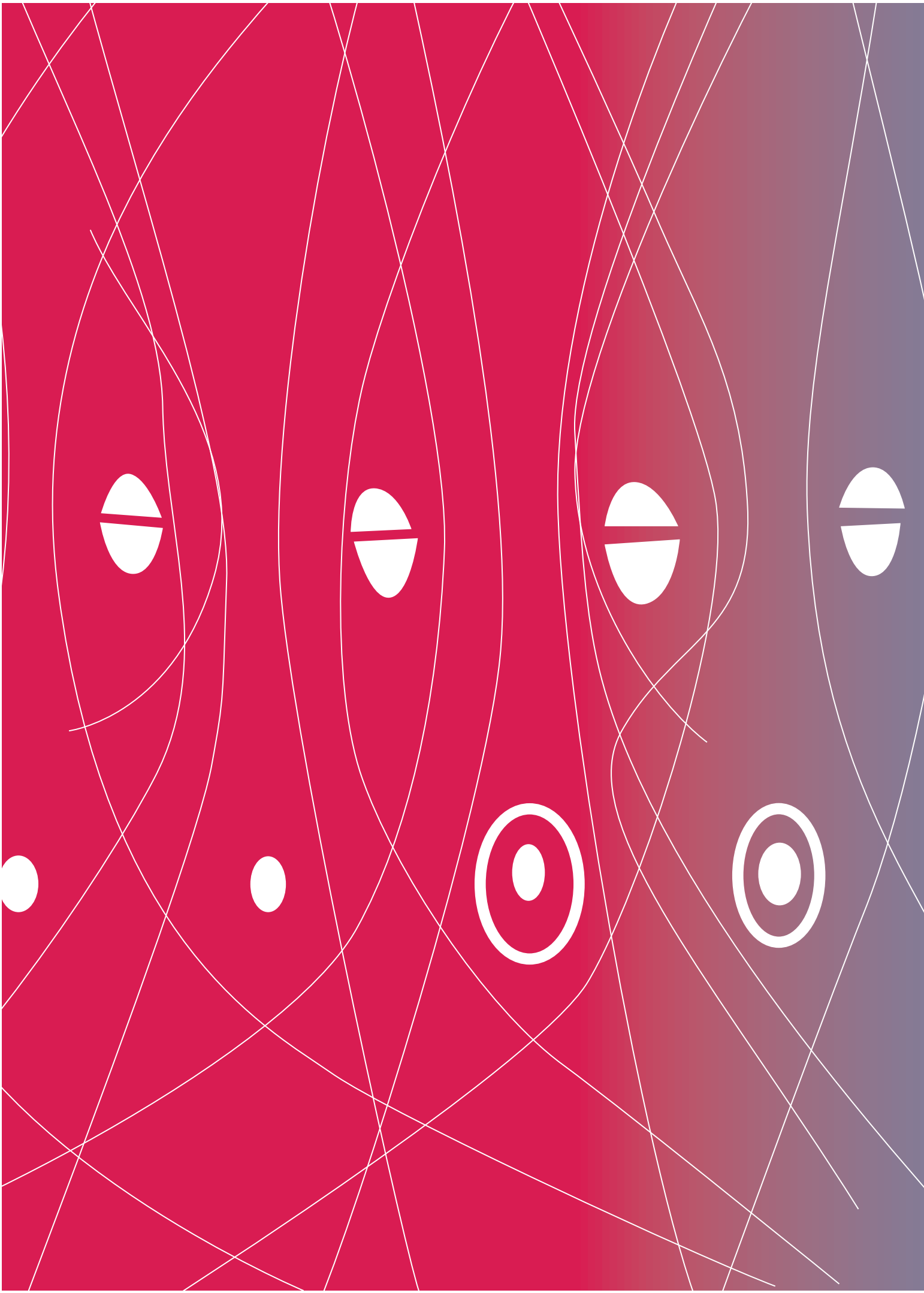
Otros estudios también están empezando a cuestionar la presunción tradicional de que las mujeres son innatamente reacias al riesgo. En 2019, una investigadora de la Universidad de Essex publicó un trabajo[40] en el que revisaba diferentes conjuntos de datos sobre delincuencia, algunos de los cuales se remontan a la época previa a la Segunda Guerra Mundial. Al estudiar el patrón del comportamiento delictivo de las mujeres, Campaniello concluyó que, aunque las mujeres no son tan criminales como los hombres, su comportamiento delictivo va en aumento, una evolución que atribuye al hecho de que otras brechas socioeconómicas de género se han ido reduciendo. El progreso tecnológico y las normas sociales han liberado a las mujeres del hogar, lo que ha aumentado su participación tanto en el mercado laboral como en el delictivo. Las mujeres tienen más libertad que en el pasado y, con un número cada vez mayor de mujeres en el mercado laboral, vienen más oportunidades para cometer delitos. A partir de las conclusiones de Campaniello, otras evidencias[41] apuntan a que factores como el aumento de las leyes de escolarización obligatoria, la calidad de la escuela y el nivel educativo están asociados a una reducción significativa de la delincuencia de las mujeres.

40 Campaniello, N. (2019). "Women in crime", *IZA World of Labor 2019:* 105 doi: 10.15185/izawol. 105.v2

41 Cano Urbina, J., and Lochner, L. (2017). "The effect of education and school quality on female crime." *National Bureau of Economic Research Working Paper Series,* working paper 24061 http://www.nber.org/papers/w24061

La corrupción representa la máxima traición a la confianza pública

~ António Guterres
Secretario General



Capítulo 2

¿CUÁL ES EL IMPACTO DEL GÉNERO EN LA CORRUPCIÓN Y LA CORRUPCIÓN EN EL GÉNERO?

INTRODUCCIÓN

En el capítulo 2 de la publicación se analizan ejemplos de cómo la corrupción afecta a las mujeres y a quienes no forman parte de redes de complicidad. Dichas redes, a veces denominadas "viejo club de hombres" ("old boys's club", en inglés), suelen ser predominantemente masculinas y se centran en atender a sus miembros selectos, mientras continúan excluyendo a los extraños. Este capítulo subraya que el propio género implica un mayor riesgo de exposición a determinadas formas de corrupción; por ejemplo, cuando se utiliza el cuerpo de la mujer como moneda de cambio en los casos en que son favores sexuales en vez de dinero (o bienes con un evidente valor monetario) lo que se solicita o paga como soborno. También se examina el impacto de la corrupción por razones de género en los sectores de salud, educativo y privado, especialmente en el contexto de una crisis sanitaria.

2.1 EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA AGENCIA DE LAS MUJERES

2.1.1 La brecha de oportunidades en la corrupción

Si en la mayoría de las sociedades la gente en general cree y espera que las mujeres sean más reacias al riesgo y más honestas que los hombres, y si las mujeres esperan un castigo más severo cuando se las encuentra implicadas en corrupción, el hecho de exigirles un estándar más alto socava los principios de justicia e igualdad. Por tanto, de manera racional, las mujeres se verían disuadidas de intentar hacer carrera política o empresarial, donde la corrupción es difícil de sortear y existen posibilidades de que se descubra a las personas implicadas. En otras palabras, estas presiones operan en ambas direcciones para crear el tan analizado patrón de aversión al riesgo.[42] En el terreno político, ponen incentivos de género a quienes ya tienen escaños parlamentarios, al implicar que entre mayor sea el número de mujeres en el poder, menor será el nivel de corrupción. Al mismo tiempo, crean barreras invisibles a la obtención de escaños por parte de las mujeres, lo que implica que, a mayor corrupción, menos mujeres en el poder. Sin embargo, la escasa representación de las mujeres en entornos corruptos no es sólo resultado de la renuncia de las mujeres a acceder al poder, sino también del hecho que se les excluye. En efecto, uno de los mecanismos de corrupción que impide que las mujeres asciendan en las estructuras organizativas se menciona en el siguiente ejemplo sobre las oficiales de policía mexicanas: las mujeres son vistas como forasteras de las redes establecidas por agentes masculinos.

42 Esarey, J. and Schwindt-Bayer, L. A. (2019). Estimating Causal Relationships Between Women's Representation in Government and Corruption. *Comparative Political Studies*, 52(11), pp. 1713–1741.

Las expectativas de género[43] acerca de la corruptibilidad pueden medirse y desglosarse en sus componentes. En un estudio, se invitó a los usuarios de Internet de todo el mundo a inscribirse como trabajadores en el mercado de crowdsourcing, Amazon Mechanical Turk (MTurk), para ganar dinero leyendo una de varias historias cortas, o viñetas, sobre la policía de tránsito de la Ciudad de México.[44] Las viñetas comenzaban explicando que la policía de tráfico de Ciudad de México había contratado deliberadamente a mujeres para intentar contrarrestar la corrupción en el departamento, lo cual era una historia real. Las viñetas continuaban con una justificación asignada al azar sobre por qué una mayor contratación de mujeres policías de tráfico podría reducir los sobornos. Una vez leída la historia completa, los trabajadores de MTurk tenían que valorar el éxito que imaginaban tendría esta política de contratación. Comparando las respuestas de los que leyeron las diferentes justificaciones, los investigadores pudieron aislar que tan convincente era cada razón. La más convincente fue que las mujeres policías tendrían más aversión al riesgo, seguida de "porque las mujeres no forman parte de las redes personales y profesionales establecidas por los agentes masculinos" y, en tercer lugar, "porque se cree que las mujeres son más honestas".[45] En general, la mayoría de los trabajadores de MTurk pensaba que la incorporación de mujeres reduciría los sobornos, aparentemente con independencia de la justificación aportada.

Esta brecha de oportunidades para la corrupción también está presente en la política europea. Una investigación realizada en 2008 sobre la presencia de mujeres en los consejos regionales de 18 países europeos[46] concluyó que la existencia de redes estrechamente unidas y dominadas por hombres, que ejercen el control sobre el proceso de contratación política en los países en donde la corrupción parece estar más extendida, conduce a un menor número de concejalas.[47] La misma dinámica aparece en la política africana. Un análisis predictivo de la representación de las mujeres en los parlamentos africanos descubrió que, en promedio, la corrupción la reduce significativamente, debido a que "los procesos políticos y económicos corruptos suelen negar [a las mujeres] las oportunidades de buscar y ocupar cargos públicos".[48]

---

43 Lo que los estudiosos suelen denominar "estereotipos de género prescriptivos", es decir, estereotipos sobre cómo deben comportarse hombres y mujeres. Los "estereotipos descriptivos de género" se refieren a cómo la gente piensa que son hombres y mujeres en un sentido esencial, o cómo se comportan realmente hombres y mujeres. Véase: Eagly, A. H. and Karau, S. J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological Review*, 109(3), pp.573–598.

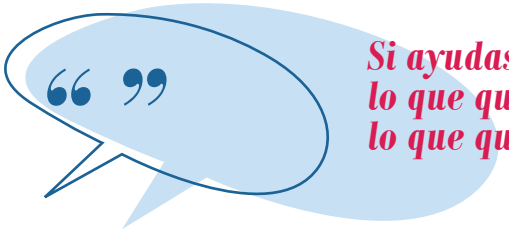
44 Barnes, T. D., Beaulieu, E. and Saxton, G. W. (2017). Restoring trust in the police: Why female officers reduce suspicions of corruption. *Governance*, 31(1), pp. 143–161.

45 Todas las justificaciones resultaron más convincentes que la condición de control, en la que no se ofreció ninguna justificación.

46 Council of European Municipalities and Regions. (2008). Women in local politics in Europe: Figures from 34 European countries of CEMR's membership. Published by the Council of European Municipalities and Regions.

47 También parece que las mujeres se ven disuadidas de intentar entrar en la política local en estas regiones porque son testigos de que las autoridades gubernamentales tratan mejor a algunas personas que a otras. Las autoras de este estudio sostienen que esto último indica a las mujeres que, si se presentaran y trataran de ser representantes políticas, no recibirían un trato igualitario. Véase: Sundström, A. and Wängnerud, L. (2014). Corruption as an obstacle to women's political representation. *Party Politics*, 22(3), pp. 354–369.

48 Stockemer, D. (2011). Women's Parliamentary Representation in Africa: The Impact of Democracy and Corruption on the Number of Female Deputies in National Parliaments. *Political Studies*, 59(3), pp. 693–712.



Si ayudas a otras personas a conseguir lo que quieren, podrás tener todo lo que quieras en la vida.

~ Hilary Hinton Zig Ziglar
Autor, orador motivacional

La brecha de oportunidades para la corrupción es también una característica en las empresas. Al analizar los datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial, realizadas en 105 países y que contienen una serie de preguntas sobre la experiencia de las empresas en materia de corrupción, Breen et al han demostrado que las empresas propiedad de mujeres pagan menos sobornos.[49] Este es el caso, sobre todo, en el sector manufacturero y en las pequeñas y medianas empresas nacionales (en contraste con las de propiedad extranjera). Entre las numerosas empresas que respondieron las encuestas empresariales, aquellas cuyas propietarias eran mujeres ahorraron, en promedio, 6.785 dólares en sobornos al año. Si bien estas pautas coinciden con el primer estudio de Swamy et al sobre las empresas de Georgia, los datos de la Encuesta Empresarial revelan que aquellas que declararon la corrupción como obstáculo para sus operaciones solían tener a mujeres como directoras. La implicación es que las mujeres directoras están excluidas de las redes que organizan, participan y facilitan la corrupción. Se trata de un mecanismo diferente al propuesto por Swamy et al: no es que las mujeres sean más honestas que los hombres, sino que tienen menos oportunidades de participar en actos corruptos.

2.1.2 Redes, patronazgo y comportamiento clientelar

¿Por qué puede tener sentido que redes muy unidas de hombres dedicadas a la corrupción dejen fuera a las mujeres? La condición inicial de las estructuras de poder existentes -incluidos, por ejemplo, los partidos políticos clientelistas- es casi siempre el predominio de hombres. Para que una red de individuos coordine cualquier actividad ilegal o ampliamente desaprobada, debe existir una fuerte confianza dentro del grupo, y esta confianza puede ser más fácil de establecer y reforzar entre personas del mismo género. Un detallado estudio etnográfico de los partidos políticos en Tailandia examinó cómo esas redes mantienen dichos lazos, y lo que eso implica para quien pudiera unirse a sus filas.[50] El estudio explica cómo los partidos políticos operan mediante un sistema de "patronazgo" y se ganan el apoyo de los votantes a través de prometer beneficios a personas, o pequeños grupos, siempre y cuando ofrezcan apoyo político a cambio. Esta práctica se conoce como intercambio clientelar. Bjarnegård parte de las ideas siguientes: como las personas son socializadas para tener expectativas de género, éstas perciben -por lo general- que los miembros de su propio sexo se parecerán más a ellas mismas; y que los grupos pequeños pueden desarrollar sus propias normas internas, lo que ayuda a unirlos y crear una red cerrada.

---

49 Breen, M., Gillanders, R., Mcnulty, G. and Suzuki, A. (2016). Gender and Corruption in Business. *The Journal of Development Studies*, 53(9), pp. 1486–1501.

50 Bjarnegård, E. (2015). *Gender, informal institutions, and political recruitment: explaining male dominance in parliamentary representation*. Basingstoke, Hants: Palgrave Macmillan.

/ k ljen te ‘lis ta /

Adjetivo ~

Def.: De, relativo a, o caracterizado por el clientelismo, es decir, un orden social que depende de las relaciones de patronazgo.

Recomendacion expertas:

Mejoren la inclusión en un entorno social determinado y rompan las “redes” para reducir la corrupción: la integración debe tener como objetivo incluir a personas que han sido excluidas debido a manifestaciones de la corrupción relacionadas con el género.

Por lo anterior, las redes que coordinan actos corruptos deben dar prioridad a la previsibilidad entre los posibles nuevos miembros por encima de cualquier otro atributo. La confidencialidad es una prioridad para un grupo colusorio; cuando acepta a nuevos miembros, la red debe permanecer cerrada para evitar que la información se filtre. Utilizando estas tres ideas, Bjarnegård argumenta que estas presiones llevan a los miembros existentes del grupo a buscar nuevos miembros de su propio sexo, los cuales se adhieren a las normas que ayudan a unir al grupo y tienden a expresar la forma de masculinidad culturalmente dominante. Como las mujeres no se ajustan al perfil para un nuevo recluta, quedan excluidas. Los hombres que no muestran la forma particular de masculinidad que actúa como aglutinante social del grupo también son excluidos. Bjarnegård denomina “capital homosocial” al tipo particular de capital social que deben demostrar los posibles nuevos miembros del grupo para entrar en una red corrupta. En contextos tan diferentes como Tailandia e Islandia, las investigaciones han descrito una dinámica similar.[51]

Hay otros indicios de que los partidos políticos clientelistas crean barreras informales para la representación política de las mujeres. En Argentina, las mujeres que han sido elegidas para el Congreso federal tienen más probabilidades que los congresistas varones de representar a partidos políticos distintos de los grandes partidos tradicionales que se asocian a redes clientelares.[52] Esto sugiere que dichas representantes tienen un electorado un tanto diferente al de sus colegas masculinos y, por lo tanto, deberían tener menos incentivos para mantener las redes de patronazgo que las ayudaron a ser elegidas. Las investigaciones que estudian la política mexicana han descubierto que las mujeres políticas suelen comenzar su carrera política como

51 Johnson, J.E., Einarsdóttir, Þ. and Pétursdóttir, G.M. (2013). A Feminist Theory of Corruption: Lessons from Iceland. *Politics & Gender*, 9(02), pp. 174–206.

52 Franceschet, S. and Piscopo, J.M. (2013). Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina. *Comparative Political Studies*, 47(1), pp.85–110.

miembros de organizaciones de la sociedad civil,[53] no como miembros de una red clientelar establecida. Así construyen el apoyo electoral desde adentro.[54] Esto significa que representar las demandas de sus partidarios principales probablemente requiera responder a las preferencias de grupos que a menudo promueven la lucha contra la corrupción, lo que otorgaría cierta verdad a las presunciones iniciales de que las mujeres en el poder pueden estar dispuestas a contrarrestar la corrupción, y no simplemente a evitarla. La diferencia fundamental es que estas explicaciones utilizan la agencia e interés de las mujeres como motivo definitorio, en lugar de la virtud innata.

2.1.3 Agencia e interés de las mujeres en la lucha anticorrupción

El argumento de la agencia e interés de las mujeres [55] tiene dos vertientes. Las mujeres, como grupo con relativamente menos poder que los hombres en casi todas las sociedades, tienden a sufrir discriminación en carreras como la política. De modo que, por lógica, las mujeres tienen más motivación para luchar contra la corrupción porque se interpone en sus ambiciones profesionales, en mayor medida, que en el caso de los hombres. Además, las mujeres políticas suelen tener bases de apoyo ligeramente diferentes a las de sus colegas masculinos. Se ha demostrado que, cuando el género es prominente, las mujeres son más propensas que los hombres a votar por candidatas mujeres[56] y las mujeres electoras suelen esperar que las mujeres políticas hagan un mejor trabajo representando los intereses de las mujeres.[57] Estos intereses se extienden a determinados ámbitos de la prestación de servicios

53 Grimes, M. and Wängnerud, L. (2010). Curbing Corruption Through Social Welfare Reform? The Effects of Mexico's Conditional Cash Transfer Program on Good Government. T*he American Review of Public Administration*, 40(6), pp.671–690.

54 Rothstein, B. (2016). Corruption, Gender Equality and Feminist Strategies. QOG The Quality of Government Institute, *Working Paper Series* (2016:9).

55 Evans, A. and Nambiar, D. (2013). Collective action and women's agency: a background paper (English). *Women's voice, agency, and participation research series*, no. 4, Washington, D.C. World Bank Group. Expresiones relacionadas con la agencia de las Mujeres pueden incluir, entre otras cosas, el acceso a los recursos y su control; la toma de decisiones sobre la formación de la familia; la libertad de movimiento (movilidad); una vida libre de violencia; y la participación política y la influencia en la sociedad.

56 Dolan ha comprobado que este patrón fue evidente en las elecciones al Congreso de EE.UU. de 1992, pero no en las de 1994 o 1996. Para más información, consulte Dolan, K. (1998). Voting for women in the "year of the woman". *American Journal of Political Science*, 42(1), pp. 272–293.
Más recientemente, Campbell y Heath demostraron que las mujeres que tenían opiniones positivas sobre el valor de la representación numérica de las mujeres eran más propensas a votar por ellas en las elecciones generales del Reino Unido de 2010. Véase: Campbell, R. and Heath, O. (2017). Do Women Vote for Women Candidates? Attitudes toward Descriptive Representation and Voting Behavior in the 2010 British Election. *Politics & Gender*, 13(02), pp.209–231

57 Bratton, K.A. and Ray, L.P. (2002). Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal DayCare Coverage in Norway. *American Journal of Political Science,* 46(2), pp. 428–437.
Bolzendahl, C. (2009). Making the Implicit Explicit: Gender Influences on Social Spending in Twelve Industrialized Democracies, 1980–99. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 16(1), pp. 40–81. Bolzendahl, C. (2014). Opportunities and Expectations. *Gender & Society*, 28(6), pp. 847–876.

/ a ‘xen θja ðe laz mu ‘xe res /

Sustantivo colectivo ~

Def. La capacidad de las mujeres para definir objetivos y actuar en consecuencia.

públicos. Todo esto indica que las mujeres políticas tienen buenas razones para ser selectivas en cuanto a los sectores que intentan sanear para beneficio de las mujeres.[58]

Los datos sugieren que esto realmente ha sucedido. En toda Europa, por ejemplo, una representación de género más equilibrada en los ayuntamientos va de la mano de prácticas menos colusorias en la contratación pública. Bauhr et al ponen a prueba la idea de que las mujeres en el poder eligen qué tipos de corrupción más combaten.[59] Las autoras evaluaron la representación de las mujeres en los consejos regionales de toda Europa y la medida de la corrupción en la contratación pública, un tipo de corrupción que suele ser orquestada por redes unidas mediante capital homosocial, con tentáculos que llegan a las jerarquías de los partidos políticos e influyen en su ascenso. Para las mujeres elegidas como consejeras regionales, la ruptura de las redes colusorias dominadas por hombres puede ayudar a su ascenso en la política.[60]

Por lo general, las mujeres experimentan la pobreza de manera diferente como principales cuidadoras de la familia y debido a sus necesidades de salud reproductiva. Por tanto, es probable que se vean más afectadas por la corrupción en los sectores orientados a la familia, como salud y educación. Esto fue confirmado mediante el análisis de datos de una encuesta realizada, en 2014, a 85.000 europeos[61] repartidos en 20 países. Los encuestados indicaron la frecuencia con que tenían que pagar sobornos para acceder a diferentes tipos de servicios

58 Watson, D. and Moreland, A. (2014). Perceptions of Corruption and the Dynamics of Women's Representation. *Politics & Gender*, 10(03), pp. 392–412.
Las mujeres votantes pueden castigar a las legisladoras (de las que esperan promuevan los intereses de las mujeres) con especial dureza por participar en la corrupción. Así lo han demostrado Eggers et al. Véase: Eggers, A. C., Vivyan, N. and Wagner, M. (2018). Corruption, Accountability, and Gender: Do Female Politicians Face Higher Standards in Public Life? *The Journal of Politics*, 80(1), pp. 321–326.
Además, una encuesta que recogió datos en 21 países de la UE en 2019 descubrió que las mujeres perciben la corrupción local más por la necesidad de acceder a servicios públicos básicos, mientras que los hombres perciben la corrupción en su área como una herramienta para acceder a privilegios especiales y riqueza. Véase: Bauhr, M. and Charron, N. (2020). Do Men and Women Perceive Corruption Differently? Gender Differences in Perception of Need and Greed Corruption. *Politics and Governance*, 8(2), p. 92.

59 Bauhr, M., Charron, N. and Wängnerud, L. (2018). Exclusion or interests? Why females in elected office reduce petty and grand corruption. *European Journal of Political Research*.

60 Ibíd.

61 Charron, N., Dijkstra, L. and Lapuente, V. (2014). Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions. Social Indicators Research, 122(2), pp. 315–346.

públicos. En Europa,[62] como en otros lugares,[63] las mujeres son más pobres que los hombres, lo que sugiere que las mujeres entregan proporciones relativamente mayores de sus ingresos por verse obligadas a pagar sobornos para acceder a servicios estatales. Como consecuencia, al representar sustancialmente a otras mujeres, las consejeras regionales actúan racionalmente enfocándose en mejorar la prestación de servicios públicos de salud y educación y dedicando menos esfuerzos a sectores que no afectan directamente a mujeres.

Recomendaciones expertas:

- Promover el empoderamiento de las mujeres a la hora de constituir programas de anticorrupción e integridad.
- Explorar el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas aportando mayor diversidad a las instituciones y cambiando la dinámica de la organización.

De hecho, el soborno en la educación y la salud se ha visto modificado con la incorporación de las mujeres a las legislaturas locales europeas. En todo el continente, las mujeres tienen unas 3,5 veces más probabilidades de pagar un soborno para acceder a la educación cuando la representación de mujeres es más baja, en contraste a situaciones de mayor representación. En el ámbito de la salud, una mayor igualdad de género en los gobiernos locales también se asocia con la reducción de sobornos para acceder a los servicios estatales. Estos resultados apuntan a que las mujeres en el poder intentan representar las necesidades de las mujeres con menos poder al reducir las formas en que la corrupción contribuye a la desigualdad de las mujeres.

En consonancia con las conclusiones de Bauhr et al, otros investigadores han constatado que las mujeres que ocupan cargos electos pueden estar más dispuestas a instalar dispositivos de auditoría gubernamental para frenar las fugas de dinero público que se destina a la salud y otros servicios básicos;[64] que un mayor número de mujeres en cargos públicos conduce a una mayor lucha contra la trata de personas;[65] y que, a medida que las mujeres se incorporan a la fuerza de trabajo, los gobiernos se enfrentan a una creciente demanda de cambio en la asignación

62 Bastos, A., Casaca, S. F., Nunes, F. and Pereirinha, J. (2009). Women and poverty: A gender-sensitive approach. *The Journal of Socio-Economics*, 38(5), pp. 764–778.

63 Nilüfer Cagatay and United Nations Development Programme. Social Development and Poverty Elimination Division. (1998). *Gender and poverty.* New York: UNDP, Social Development and Poverty Elimination Division.

64 Agerberg, M. (2018). Gender Aspects of Government Auditing. In: *Gender and Corruption Historical Roots and New Avenues for Research*.

65 Alexander, A.C. and Ravlik, M. (2015). Responsiveness to Women's Interests as a Quality of Government Mechanism: A Global Analysis of Women's Presence in National Legislatures and Anti-trafficking Enforcement. Paper presented at the *American Political Science Association Meeting*, San Francisco, CA.

de recursos públicos para bienes y servicios públicos relacionados con el género, incluyendo guarderías y permisos parentales, y evitando bienes privados excluyentes con mayor potencial de búsqueda de rentas.[66]

Sin embargo, el ámbito de la aplicación de la ley es un poco distinto. Al igual que otras profesiones del sector de seguridad, está tradicionalmente dominado por hombres y es un ámbito en el que las legisladoras dedican menos esfuerzos a combatir la corrupción. La encuesta de 2014 reveló que los hombres europeos son más propensos a formar parte de la policía y aproximadamente dos o tres veces más propensos que las mujeres a sobornarla. Si se combinan estos datos sobre la frecuencia del pago de sobornos a la policía por parte de los ciudadanos, con la información sobre la representación de las mujeres en los consejos regionales, se deduce que las consejeras han dejado más o menos intacta la microcorrupción en la aplicación de la ley. En otras palabras, hay una mínima diferencia en la tasa de pago de sobornos a la policía sin importar si hay mayor o menor representación de mujeres en los consejos regionales europeos

Recomendacion expertas:

Explorar formas para desarrollar un análisis de género de las iniciativas anticorrupción en el sector de la justicia penal y un plan de acción basado en sus resultados.

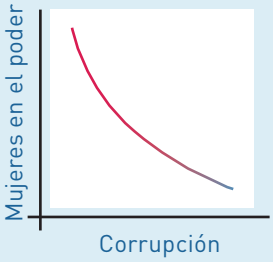
En resumen, son muchas las razones que explican la tan discutida correlación que a veces existe entre el ejercicio de poder por parte de las mujeres y los niveles de corrupción de un país. El patrón puede surgir en respuesta al aumento de la representación femenina que conduce a una menor corrupción. Esto sucede cuando las mujeres políticas se enfrentan a mayores presiones sociales para evitar la corrupción que sus colegas masculinos y cuando, al elegir actuar en interés de las mujeres, reducen la corrupción a gran escala que obstaculiza sus propias carreras y, a la vez, reducen también los sobornos en los sectores clave que más afectan a las mujeres. Esto puede verse en el caso de Brasil, por ejemplo, en donde las mujeres que obtienen el poder de los cargos públicos lo utilizan para representar de manera sustantiva a las mujeres, promoviendo a otras mujeres y mejorando la prestación de servicios en sectores públicos en que las mujeres interactúan en particular, lo que a menudo implica reducir la corrupción. Sin embargo, la correlación también puede surgir cuando las redes dominadas por hombres implicados en la corrupción excluyen a las mujeres. Las pruebas sugieren que los procesos causales que van en ambas direcciones -las mejoras en la igualdad de género reducen y contrarrestan la corrupción, y las medidas anticorrupción reducen la desigualdad de género- tienden a ocurrir simultáneamente (Figura 3). [67]

66 Breen, M., Gillanders, R., Mcnulty, G. and Suzuki, A. (2016). Gender and Corruption in Business. *The Journal of Development Studies*, 53(9), pp. 1486–1501.

67 Esarey, J. and Schwindt-Bayer, L.A. (2019). Estimating Causal Relationships Between Women's Representation in Government and Corruption. *Comparative Political Studies*, 52(11), pp. 1713–1741.

Figura 3
Diagrama resumen de los procesos causales que pueden contribuir a una correlación entre las mujeres en el poder y los niveles de corrupción.

Puede existir una correlación:



Puede existir porque:

La corrupción reduce las oportunidades para las mujeres

Las mujeres en el poder reducen la corrupción

La razón para esto puede ser:

La desigualdad de las mujeres se ve agravada por los efectos más negativos de la corrupción en quienes tienen menos poder y por las formas de corrupción intrínsecamente relacionadas con el género, como la exigencia de favores sexuales como moneda de cambio para el soborno.

Para mejorar las oportunidades de promoción profesional, las mujeres en el poder cortan las prácticas corruptas orquestadas por redes de colusión dominadas por hombres.

Las mujeres observan que los funcionarios públicos de los sistemas corruptos tratan de forma sesgada a las personas con menos poder. También prevén que se les exigen normas éticas más estrictas que a los hombres. En consecuencia, las mujeres asumen que se enfrentarían a un trato injusto si buscaran más poder, y por ello desisten de intentarlo.

Las mujeres en el poder evitan la corrupción porque tienen más incentivos que los hombres para una gestión limpia. Suelen estar socializadas para ser reacias al riesgo y pueden enfrentarse a sanciones sociales adicionales por transgresiones éticas.

Las redes dominadas por hombres que realizan actividades corruptas y controlan el acceso al poder discriminan a las mujeres, manteniéndolas al margen por diversos medios, como el uso de normas masculinas para cimentar las relaciones de confianza.

Para representar sustancialmente los intereses de las mujeres, las mujeres en el poder mejoran el suministro de bienes y servicios públicos en los ámbitos políticos "de interés para las mujeres", lo que exige reducir la corrupción en esos sectores.

Para la elaboración de políticas esto implica:

Cuando existen desigualdades de género, disminuir la corrupción puede ayudar a reducirlas

Cuando existen desigualdades de género, el empoderamiento sustantivo de las mujeres puede reducir la corrupción

Una vez introducida la idea de que la reducción de la corrupción en la prestación de servicios públicos puede promover la igualdad de género, el resto de este capítulo examina con más detalle las diferencias en que hombres y mujeres tienden a verse afectados negativamente por la corrupción en diferentes sectores, y toma en cuenta cómo la corrupción puede estar intrínsecamente relacionada con el género.

2.2 IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN FUNCIÓN DEL GÉNERO

La corrupción perjudica a personas de todos los géneros de diversas maneras.[68] Reduce la confianza en las instituciones[69] y la confianza entre las personas,[70] siendo ambas fundamentos de la democracia y de una economía funcional. Sin embargo, hay varias razones para pensar que la corrupción tiene un mayor impacto negativo en las mujeres que en los hombres en general [71] – y también, o incluso más, en personas no binarias, a pesar de que existe muy poca información sobre esto.[72] En todas las formas en que se piensa que la corrupción tiene impactos relacionados con el género, la interseccionalidad [73] es fundamental para dar sentido a los efectos relativos. Por ejemplo, aunque en general las mujeres estén excluidas de las redes corruptas, puede que se permita la entrada a alguna mujer, especialmente si se la considera como la más fiel representante o sustituta de su marido, padre o algún otro miembro masculino de la familia establecido en la red. En estos casos son importantes, además del género, la pertenencia familiar y la clase social.[74] Las mujeres también pueden ser facilitadoras para las redes de corrupción, como en el caso de Nigeria, donde las figuras poderosas se denominan "padrinos". Tanto hombres como mujeres políticas que reciben el apoyo de un padrino se valen de su cargo público para distribuir lucrativos contratos estatales, reafirmando así la lealtad con sus "padrinos", al tiempo que mantienen y refuerzan la red de patronazgo.[75]

---

68 Ambraseys, N. and Bilham, R. (2011). Corruption kills. *Nature*, 469(7329), pp. 53–155.

69 Anderson, C.J. and Tverdova, Y.V. (2003). Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1), pp. 91–109

70 Rothstein, B. and Eek, D. (2009). Political Corruption and Social Trust. *Rationality and Society*, 21(1), pp. 81–112.

71 Hay ocasiones en las que los hombres soportan más el impacto de la corrupción que las mujeres. Por ejemplo, los hombres de las zonas rurales de Liberia, como proveedores de mano de obra comunal, están más expuestos al acaparamiento de tierras por parte de un jefe en determinadas circunstancias. Véase: Beekman, G., Bulte, E. and Nillesen, E. (2014). Corruption, investments, and contributions to public goods: Experimental evidence from rural Liberia. Journal of Public Economics, 115, pp. 37–47.

72 El Banco Mundial ha publicado unas Notas de buenas prácticas sobre el papel de la orientación sexual y la identidad de género en relación con el marco ambiental y social de las operaciones de financiación de proyectos de inversión (octubre de 2019) y un Documento de debate sobre la orientación sexual y la identidad de género en contextos afectados por la fragilidad, el conflicto y la violencia (abril de 2020).

73 Carbado, D.W., Crenshaw, K.W., Mays, V.M. and Tomlinson, B. (2013). Intersectionality: Mapping the Movements of a Theory. *Du Bois Review: Social Science Research on Race*, 10(2), pp. 303–312.

74 Minza, W. (2014). Ethnicity and Young People's Work Aspirations in Pontianak. In Van Klinken, G. and Berenschot, W. (Eds.). *In Search of Middle Indonesia: Middle Classes in Provincial Towns*, pp. 111–131. Leiden; Boston: Brill.

75 Okonkwo, A. D. (2016). Gender and Corruption in Nigerian Politics. *African Sociological Review/Revue Africaine de Sociologie*, 20(1), pp. 111–136.

Otra razón del impacto diferencial de la corrupción en las mujeres es que éstas suelen acceder en mayor medida a algunos servicios estatales en comparación con los hombres.[76] La reducción de la base de ingresos fiscales de un Estado a causa de la corrupción se traduce en menos recursos para invertir en bienes y servicios públicos. Se considera que la corrupción que erosiona la eficiencia en la prestación de servicios -desde el "desvío de fondos" en la compra de medicamentos hasta la exigencia de sobornos para inscribir a un niño en la escuela- perjudica más a las mujeres que a los hombres. Incluso cuando hombres y mujeres acceden a un servicio público en la misma proporción, las mujeres pueden percibirse más fácilmente como objetivos en contextos donde tienen menor poder socioeconómico (y, por tanto, menos participación y recursos) que los hombres. Otra razón por la que la corrupción tiene un efecto desventajoso en las mujeres es la influencia del género a la hora de incluirlas en las redes que benefician a personas con información privilegiada mediante actos de corrupción.[77] Las mujeres suelen estar excluidas de estas redes y, como grupo, tienen menor capacidad de cosechar los beneficios y las consecuencias de pertenecer a ellas en comparación con los hombres. Sin embargo, aunque las mujeres no suelen tener las mismas oportunidades de ser corruptas,[78] Campaniello también destaca que algunas investigaciones sostienen la importancia de observar no sólo la brecha salarial de género absoluta -es decir, que las mujeres ganan menos que los hombres por el mismo trabajo- sino también la desigualdad relativa en la distribución de salarios para hombres y mujeres, la cual muestra que la disparidad salarial en trabajos calificados y no calificados es mayor para las mujeres que para los hombres.[79]

Una vez que se ha destacado el impacto de la corrupción en función del género, veamos cómo las mujeres y las niñas -y posiblemente también las personas no binarias- tienen más probabilidades de sufrir presiones para utilizar su cuerpo como moneda de cambio de la corrupción o como soborno, con efectos físicos, psicológicos, sociales y económicos potencialmente devastadores a largo plazo.[80] La información sobre este tipo de intercambios suele ser anecdótica, pero se entiende que esta forma de corrupción es habitual en muchas partes del mundo.[81] La escasa información disponible sugiere que, aunque las mujeres y las niñas se ven especialmente perjudicadas, no son el blanco exclusivo de estos comportamientos.

---

76 Matsheza, P., Timilsina, A.R., and Arutyunova, A. (2012). Seeing Beyond the State: Grassroots Women's Perspectives on Corruption and Anti-corruption. *UNDP*, New York.

77 Transparencia Internacional ha advertido que es probable que la corrupción empeore las disparidades de género alimentadas por la pandemia del COVID-19. Véase: Anti-corruption Response to Covid-19 Must Include Women, T*ransparency International*, 10 de junio, 2020. https://www.transparency.org/en/news/anti-corruption-response-to-covid-19-must-be-transparent-and-include-women#

78 Goetz, A. (2007). Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force? *Development and Change,* 38(1), pp. 87–105.

79 Campaniello, N. (2019). Women in crime, *IZA World of Labor 2019*: 105 doi: 10.15185/izawol.105.v2.

80 Para una discusión detallada sobre los tipos de impacto, véase: Feigenblatt, H. (2020). B*reaking the silence around sextortion: The links between power, sex and corruption*. Transparency International.

81 El Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional se propuso evaluar esto por primera vez en 2019. Su encuesta en América Latina reveló que una de cada cinco personas experimentó la corrupción sexual al acceder a los servicios gubernamentales o conoce a alguien que lo hizo. Sus encuestas en Jordania, Líbano y Palestina reportaron exactamente la misma frecuencia. Véase: Pring C. and Vrushi J., *Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019*. Transparency International. https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019. Kukutschka R. M. B. and Vrushi J., *Global Corruption Barometer Middle East & North Africa 2019*. Transparency International. https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-barometer-middle-east-and-north-africa-2019.

2.2.1 Abuso de autoridad: el sexo como moneda de cambio de la corrupción

Cuando los favores sexuales constituyen la moneda de cambio de la corrupción, el contenido del intercambio es de género. De este modo, el género está directamente implicado en el impacto diferencial de la corrupción sobre las mujeres. El caso de las demandas de soborno por parte de un ex funcionario de deportación en Nueva Jersey, Estados Unidos, ilustra esta cuestión.[82] Este funcionario fue condenado por emitir ilegalmente formularios de autorización de empleo. Aunque el funcionario había solicitado el pago de decenas de miles de dólares a inmigrantes indocumentados de sexo masculino, en su lugar había exigido sexo a dos mujeres inmigrantes indocumentadas. En 2019, en Noruega, un gobernador regional fue declarado culpable de abusar de su posición y de explotar la vulnerabilidad de tres jóvenes solicitantes de asilo (la más joven tenía 17 años), quienes dijeron haber creído que su respuesta a las demandas de sexo del gobernador podría haber resultado en su deportación o bien en la obtención de residencia permanente.[83]

Los estudios sobre actos de índole sexual como moneda de cambio de la corrupción[84] son escasos y requiere más investigación.[85] Una serie de grupos de discusión con mujeres en Bogotá (Colombia) y Johannesburgo (Sudáfrica), realizada a petición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (SIWI), arroja algo de luz sobre la realidad cotidiana del modus operandi de la corrupción sexual en el sector del agua.[86] En ambas ciudades, las mujeres eran las principales responsables de garantizar la fiabilidad del suministro de agua en los hogares, y denunciaron casos de soborno que incluían actos sexuales a cambio. Se ofrecían o exigían favores sexuales para no cortar el suministro de agua o no malinterpretar intencionadamente los contadores de agua y para conseguir una rebaja en la factura. El estudio reveló que la corrupción sexual era más común en el sector del agua de Johannesburgo que en el de Bogotá y las mujeres de los grupos de discusión de Johannesburgo explicaron que, como no podían permitirse pagar sobornos monetarios a los

82 USA v. Arnaldo Echevarria, No. 17-3382 (3d Cir. 2018).

83 Supreme Court confirmed the ruling (case number HR-2019-2111-U) of the lower court (case number TNHER-2018-194021-2) https://lovdata.no/dokument/TRSTR/avgjorelse/tnher-2018-194021-2?q=TNHER-2018-194021-2.

84 La palabra "sextorsión" no se utiliza en la presente publicación, en vista de las siguientes ambigüedades. La expresión "sextorsión" fue popularizada por la International Association of Women Judges para capturar el abuso de autoridad para extorsionar sexo. El término pretende abarcar cualquier "forma de corrupción en la que el sexo, en lugar del dinero, es la moneda del soborno" [Carnegie, S. (2019). Sextortion: A crime of corruption and sexual exploitation. The International Bar Association]. Sin embargo, tiene otro significado según las leyes de algunos estados federales de los Estados Unidos de América, como Pensilvania, donde la extorsión sexual – abreviado como sextorsión, se refiere a una situación en la que alguien obliga a otro individuo a enviarle imágenes sexuales bajo la amenaza de exponer información privada o sensible. La sextorsión también se utiliza de forma diferente por la National Crime Agency del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, "como una forma de chantaje por webcam, en la que los delincuentes entablan amistad con las víctimas en línea utilizando una identidad falsa y las persuaden para que realicen actos sexuales delante de sus webcams".

85 Véase el informe reciente de Transparency International Zimbabwe: http://www.tizim.org/wp-content/uploads/2020/07/Gender-and-Corruption-in-Zimbabwe-2019.pdf.

86 UNDP-SIWI Water Governance Facility. (2017). Women and corruption in the water sector: Theories and experiences from Johannesburg and Bogotá. WGF Report, No. 8. Stockholm: SIWI.

funcionarios públicos, a cambio ofrecían sexo activamente como forma de soborno, mostrando además que estaban dispuestas a hacerlo, por ejemplo, coqueteando y arreglándose. El estudio señala que, incluso cuando las mujeres eran las que ofrecían sobornos sexuales para reducir sus facturas de agua, la dinámica de poder siempre representaba una asimetría estructural a favor del funcionario público masculino receptor. De hecho, el analfabetismo, el desconocimiento de las leyes y una menor protección legal de facto pueden obstaculizar la capacidad de las mujeres para cambiar sus circunstancias, por lo que este fenómeno es probable que sea mucho más generalizado de lo que arrojan las evidencias anecdóticas.

Con frecuencia, el uso de actos sexuales como moneda de cambio de la corrupción, incluso mediante el abuso de poder, se produce cuando la disparidad de poder entre el pagador y el solicitante es grande y cuando el pagador del soborno no tiene otro medio de pago. Por esta última razón, muchos de los casos anecdóticos de favores sexuales como moneda de cambio de la corrupción provienen de la enseñanza superior.[87] Las herramientas conceptuales para caracterizar adecuadamente los favores sexuales como un tipo de moneda de cambio de la corrupción están aún en proceso de desarrollo, ya que no necesariamente definen con claridad lo que constituye actos o favores sexuales; pueden, por ejemplo, involucrar un comportamiento sexualizado.[88]

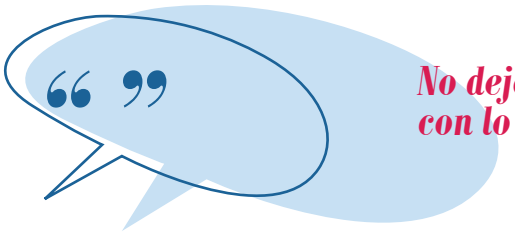
Recomendaciones expertas:

- Es posible que las víctimas de "sextorsión" no entiendan las exigencias de sobornos sexuales como corrupción o que la petición de sexo sea una forma de corrupción en la que el sexo constituye la moneda de cambio del soborno. Por lo tanto, es posible que ni siquiera sepan que son víctimas de corrupción.

- Las formas de corrupción que encuentran hombres y mujeres pueden ser diferentes y, por tanto, es necesario analizar y sensibilizar sobre las formas de corrupción por motivos de género.

87 Cuando normalmente las y los estudiantes tienen fondos limitados y un solo profesor puede funcionar como un cuello de botella para su avance educativo, capaz de hacer o deshacer por sí solo un futuro profesional. Véase: *U*4 Expert Answer, 'Gender, Corruption, and Education,' https://www.u4.no/publications/gender-corruption-and-education.

88 Cabe señalar que el sexo como moneda de cambio del soborno no es la única forma en que el contenido de un intercambio corrupto puede ser de género; las responsabilidades de cuidado también pueden formar parte del intercambio.



No dejes que lo que no puedes hacer interfiera con lo que si puedes

~ John Wooden
Entrenador de baloncesto estadounidense

2.2.2 Lagunas legislativas y umbral de evidencia

Tradicionalmente, la legislación sobre corrupción se ha orientado a abordar el soborno financiero, aunque se pueda argumentar que el lenguaje de la legislación tiende a ser lo suficientemente amplio como para permitir una interpretación que cubra todas las formas no financieras de soborno, centrándose en el concepto de "ventaja indebida". El statu quo ha sido una estrecha interpretación de las leyes anticorrupción existentes. Una investigación publicada en 2020 revela que la razón más común para que fiscales y jueces no interpreten las leyes de corrupción de modo que cubran casos de sexo como tipo de soborno es que "no se les ocurrió".[89]

La manifestación de las dinámicas de poder que se entrecruzan entre casos de corrupción y abuso sexual tiene un carácter de género que habla principalmente de la vulnerabilidad de las mujeres en diferentes esferas de la vida social. En ausencia de una legislación que se ocupe directamente del abuso de autoridad relacionado con lo sexual, los profesionales no tienen más remedio que utilizar los marcos jurídicos existentes, cuyas características se pueden clasificar en dos categorías: leyes sobre corrupción y leyes sobre violencia de género (VG). Aunque estas diferentes leyes se superponen y constituyen herramientas útiles para abordar el abuso de autoridad para obtener favores sexuales, el reto es que "es menos probable que se proceda al enjuiciamiento en virtud de cualquiera de estos marcos jurídicos, ya que los casos de extorsión sexual podrían considerarse fuera del ámbito de cualquiera de ellos".[90]

No obstante, se puede argumentar que procesar casos de abuso de autoridad con actos de naturaleza sexual en el marco de la ley anticorrupción tiene la ventaja de tener un umbral más bajo para probar la coacción que el requerido por las leyes de violencia de género o, por ejemplo, las leyes de acoso sexual. La mera solicitud o sugerencia de sexo como moneda de cambio de la corrupción cumple con el umbral requerido para constituir un abuso de autoridad en virtud de la legislación sobre corrupción, obviando la cuestión del consentimiento que dificulta el procesamiento de casos de acoso sexual. Por el contrario, el procesamiento de casos de corrupción con sexo como moneda de cambio de la corrupción utilizando las leyes sobre violencia de género está repleto de desafíos para satisfacer el alto estándar de prueba penal y proporcionar pruebas suficientes. Normalmente, el estándar de evidencia es "más allá de

89 Transparency International. (2020). Breaking the silence around sextortion: The links between power, sex and corruption. https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2020-03/apo-nid278106.pdf.

90 Ibíd.

toda duda razonable"; sin embargo, "en los casos que involucran violencia de género [VG], el estándar aplicable se presenta a menudo como carente de toda duda, y por lo tanto casi imposible"[91] para asegurar un enjuiciamiento exitoso. Los resultados de la investigación de la Asociación Internacional de Mujeres Juezas (IAWJ) revelan una importante debilidad en el uso de las leyes anticorrupción en casos en los que el sexo es la moneda de cambio de la corrupción; la mayoría de las leyes anticorrupción tienden a criminalizar tanto la oferta como la provisión de un soborno, por lo que podrían criminalizar a la víctima.[92] Esto pone de manifiesto la necesidad de un compromiso crítico de todas las partes interesadas para crear una legislación que aborde los casos en los que se cruzan corrupción y abuso sexual y que proteja y no criminalice a las víctimas.

2.2.3 Ejemplos de abuso de poder para obtener sexo bajo las leyes anticorrupción

En junio de 2009, el Comité de Corrupción y Delincuencia de Australia abrió una investigación sobre las denuncias de que un académico utilizaba su cargo para presionar a las estudiantes a fin de obtener sexo a cambio de mejores notas en la Universidad a la que asistían. La investigación concluyó que el académico "incurrió en faltas graves en virtud de… la Ley de Corrupción y Comisión de Delitos [conocida en inglés como CCC Act o Corruption and Crime Commission Act 2003]" ya que "se aprovechó de forma corrupta de su cargo como funcionario público para obtener un beneficio personal solicitando favores sexuales a una estudiante extranjera... a cambio de concederle una mejor nota en su examen parcial".[93]

En otro caso, de 2012, un juez de familia en Perú ofreció asistencia económica a cambio de sexo a la madre que luchaba por la custodia de su hijo menor. El juez fue juzgado aplicando la ley anticorrupción y declarado culpable, pero la condena fue anulada porque la petición de sexo se hizo de forma "sutil". Sin embargo, en un nuevo juicio el juez fue declarado culpable y condenado a ocho años de prisión.[94]

---

91 UNODC. (2009). Handbook for the Judiciary on Effective Criminal Justice Responses to Gender-based Violence against Women and Girls https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/HB_for_the_Judiciary_on_Effective_Criminal_Justice_Women_and_Girls_E_ebook.pdf.

92 International Association of Women Judges. (2012). Naming, Shaming and Ending Sextortion. http://www.iawj.org/wp-content/uploads/2017/04/Corruption-and-Sextortion-Resource-1.pdf.

93 Corruption and Crime Commission. (2010). Report on the Investigation of Alleged Public Sector Misconduct by Dr Nasrul Ameer Ali as a sessional academic employed by Curtin University of Technology. https://www.parliament.wa.gov.au/publications/tabledpapers.nsf/displaypaper/3812425a89afb0f0788ec4da482577970028e5a4/$file/tp2425.pdf.

94 Transparency International. (2020). Breaking the silence around sextortion: The links between power, sex and corruption https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2020-03/apo-nid278106.pdf.

Recomendacion expertas:

Proporcionar una formación adecuada en materia de integridad para el servicio público, incluida la extorsión sexual.

2.3 IMPACTO SECTORIAL: CORRUPCIÓN DURANTE LA CRISIS DE SALUD PÚBLICA

Como se mencionó anteriormente, la atención a la salud y la educación son dos sectores en que el número de mujeres que acceden al Estado es mayor que el de hombres, en consecuencia, las mujeres están más expuestas a la corrupción en dichos sectores. Hay numerosos ejemplos en la literatura médica de cómo la corrupción afecta negativamente a la prestación de servicios a mujeres y niños. Los estudios demostraron que las mujeres deben pagar sobornos para acceder a servicios de salud materna que se supone deberían ser gratuitos en las zonas rurales de Zimbabue[95] y en muchos otros lugares.[96] Las vulnerabilidades en estos dos sectores se ven exacerbados en tiempos de crisis.

2.3.1 Vulnerabilidades del Sistema de Salud

Las emergencias de salud pública han llegado a poner de manifiesto deficiencias arraigadas en la gobernanza, así como en los sistemas de salud pública, ya que muchos países de todo el mundo no están adecuadamente preparados para dar una respuesta eficaz a las crisis. Las principales emergencias de salud pública de las dos primeras décadas del milenio han puesto de manifiesto el impacto adverso en los sistemas sanitarios. Emergencias regionales como los tsunamis en Asia y el brote de ébola en África Occidental, así como la pandemia mundial de COVID-19, no sólo han puesto de manifiesto los defectos de los sistemas de gobernanza y supervisión sanitaria, sino también el modo en que la corrupción socava los procesos de recuperación.

95 Choguya, N. Z. (2018). Corruption in Health Service Delivery: The Case of Maternal Health in Rural Zimbabwe. *Review of Human Factor Studies*, 24(1), pp.81-104.

96 Schaaf, M. and Topp, S.M. (2019). A critical interpretive synthesis of informal payments in maternal health care. *Health Policy and Planning*, 34(3), pp.216–229.

El impacto del tsunami

El tsunami del océano Índico de 2004 causó más de 227.000 muertes[97] y puso de manifiesto la vulnerabilidad de los servicios de salud, entre otras cosas, al sacar a la luz diferentes tipos de corrupción, desde el robo o la reventa de medicamentos por agentes externos y personal interno de los centros de salud, hasta la corrupción sistémica, como lo describe el estudio de caso de Indonesia.[98] Según las investigaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el número de mujeres muertas por los tsunamis superó al de los hombres.[99] y las mujeres se vieron afectadas de forma desproporcionada debido a diversos factores, como la escasa participación en la vida pública, el acceso limitado a los recursos y la excesiva representación en los sectores informales, así como la violencia de género.[100]

En Indonesia, los disturbios tras el tsunami alimentaron la corrupción[101] y en cierto momento obligaron a organizaciones humanitarias, tales como Oxfam, a suspender sus operaciones en Aceh, que había sido particularmente golpeada.[102] Tras esta catástrofe natural sin precedentes, también se produjo una controversia sobre los roles de género y la representación simbólica del género en la sociedad de Aceh. La oficina del gobierno indonesio que coordinó la reconstrucción (el Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, o BRR) elaboró listas de control para incentivar que los programas de reconstrucción incorporen prácticas de integración de la perspectiva de género. Se creó un Grupo de Trabajo de Género para coordinar los esfuerzos de integración de la perspectiva de género en las organizaciones internacionales, el gobierno local y central, y las ONG que participan en la reconstrucción.[103] Sin embargo, estos esfuerzos fueron criticados por haber sido contraproducentes, ya que, en algunas cuestiones, como la titulación de tierras, dejaron a las mujeres en peor situación de la que tenían con las normas locales tradicionales.

97 Tsunamis, World Health Organization. Entre 1998 y 2017, unas 250.000 personas murieron a causa de tsunamis alrededor del mundo.

98 Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations, Asian Development Bank Organisation for Economic Co-operation and Development, Transparency International, 7-8 de abril, 2005.

99 Ten years after the tsunami of 2004: Impact action change future, World Health Organization, 1 January 2015.

100 Gender and inclusion alert: central Sulawesi earthquake and tsunami, *UNWomen*, noviembre, 2018.

101 Horgan, P., In the Wake of the Tsunami: An evaluation of Oxfam International's response to the 2004 Indian Ocean Tsunami. Oxfam International Tsunami Fund, *Monitoring and Evaluation*, diciembre, 2009. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/oxfam-international-tsunami-evaluation-summary_3.pdf

102 Gelling P., Oxfam Says 22 Will Face Discipline in Fraud. *New York Times*, 4 de mayo, 2006. https://www.nytimes.com/2006/05/04/world/asia/04iht-oxfam.html

103 Lee-Koo, K. Gender at the Crossroad of Conflict: Tsunami and Peace in Post-2005 Aceh. *Feminist Review* 101, no. 1 (julio, 2012): pp. 59–77.

El brote de ébola

El brote del virus del Ébola en África Occidental de 2014 a 2016[104] que comenzó en áreas rurales aisladas y se distribuyó a áreas urbanas sobrepobladas terminó con aproximadamente 28,600 casos y 11,325 muertes.[105] El brote se produjo en un contexto de guerra civil e inseguridad, con una infraestructura de salud pública dañada y débiles sistemas de supervisión y control.[106] La lenta respuesta de la comunidad internacional al brote de ébola tuvo consecuencias negativas en su contención.[107] La tasa de mortalidad fue mayor en mujeres que en hombres: en Liberia, el 75% de los fallecidos eran mujeres.[108]

En 2014, en Sierra Leona, las mujeres tenían que pagar con frecuencia una tarjeta para registrar las visitas prenatales para medicamentos infantiles, vacunas e incluso para pesar a su bebé.[109] Lo anterior se presentaba a pesar de que cuatro años antes Sierra Leona había introducido la atención a la salud gratuita para mujeres embarazadas, madres lactantes y niños menores de cinco años. Varias intervenciones por parte de organizaciones no gubernamentales no consiguieron frenar este problema, y en gran medida los trabajadores sanitarios actuaron con impunidad en el contexto en que su posición social y sus relaciones de poder con respecto a los solicitantes de asistencia se vieron infladas por el brote. Además, los servicios de salud carecían de personal y los salarios eran bajos. En los grupos de discusión, las mujeres que pagaban estos sobornos solían decir que no creían que las exigencias de pago estuvieran oficialmente sancionadas, pero que no se atrevían a desafiar a los trabajadores de la salud.[110]

Tras la crisis del ébola también se produjo un aumento de las tasas de mortalidad materna.[111] Esto se atribuyó a la reticencia de las mujeres a utilizar las instalaciones médicas disponibles y a la difusión de información falsa. Sin embargo, la relación explícita y causal que la corrupción tenía con la tasa de mortalidad materna en Sierra Leona se confirmó posteriormente y se profundizó en un estudio secuencial de métodos mixtos realizado entre octubre de 2016 y enero de 2017.[112] Las encuestas dirigidas a hogares de mujeres que habían dado a luz desde el brote de ébola concluyeron que las mujeres expresaban desconfianza en el personal de salud principalmente debido a la exigencia de pagos a cambio de atención médica que de otro modo habría sido gratuita. Por tanto, la corrupción fue una de las principales causas subyacentes y facilitadoras del aumento de muertes maternas.

---

104 Ebola virus disease, World Health Organization.

105 2014-2016 Ebola Outbreak in West Africa, Centers for Disease Control and Prevention, 8 de marzo, 2019.

106 Ibíd.

107 6 lessons from international response to Ebola, World Economic Forum, 23 de febrero, 2015.

108 Ebola outbreak takes its toll on women, *UNWomen*, 2 de septiembre, 2014

109 Pieterse, P. and Lodge, T. (2015). When free healthcare is not free. Corruption and mistrust in Sierra Leone's primary healthcare system immediately prior to the Ebola outbreak. *International Health*, 7(6), pp. 400–404.

110 Ibíd.

111 One year after Ebola's end, Sierra Leone's midwives help mend health system. United Nations Population Fund, junio, 2017.

112 Elston, J. W. T., Danis, K., Gray, N., West, K., Lokuge, K., Black, B., Stringer, B., Jimmisa, A.S., Biankoe, A., Sanko, M. O., Kazungu, D. S., Sang, S., Loof, A., Stephan, C. and Caleo, G. (2020). Maternal health after Ebola: unmet needs and barriers to healthcare in rural Sierra Leone. *Health Policy and Planning*, 35(1), pp. 78–90.

"Un tributo y un reconocimiento a las y los trabajadores esenciales y de primera línea. Una de las muchas lecciones que nos deja esta crisis actual es que muchas personas que solemos considerar poco calificadas son en realidad fundamentales para el buen funcionamiento de nuestros países. De hecho, se trata de trabajadores clave reconocidos. Por desgracia, muchas de estas personas son invisibles en nuestro reconocimiento a los que están en primera línea.

Es a la vez símbolo y síntoma de la flagrante desigualdad que persiste en nuestras ciudades, en nuestros países y en todo el mundo. En tiempos de crisis, los inmigrantes y las minorías suelen ser la clase social más afectada. La gran mayoría de los trabajadores esenciales no pueden permitirse el lujo de quedarse en casa ni recurrir a autos privados y son los más vulnerables entre nosotros".

Publicado con el permiso de Juliette Delorme - LadyJday

La pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto el papel de la corrupción en los servicios públicos, en el menoscabo de los avances en el empoderamiento de las mujeres y la profundización de las desigualdades de género existentes. De hecho, no será posible comprender en su totalidad el impacto de la pandemia del COVID-19 en las mujeres hasta que la crisis se disipe. La corrupción en el desembolso de paquetes de ayuda y socorro del COVID-19, incluidos los problemas de fraude, los atajos en los procesos de adquisición y el impago de los salarios al personal indispensable de la salud, socava la eficacia de los servicios de atención sanitaria para hacer frente a la crisis; podría decirse que las mujeres se verán afectadas de forma desproporcionada.[113]

La rápida propagación de la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto, una vez más, las deficiencias de los sistemas de salud de muchos países del mundo[114] con el temor de que algunos sistemas puedan incluso colapsar, aún en economías relativamente bien establecidas.[115] En el centro de la pandemia de COVID-19 está la cuestión de una atención sanitaria equitativa que reconozca y aborde las vulnerabilidades de género y los efectos nocivos de la pandemia. Al igual que ocurre con otras enfermedades altamente contagiosas, la COVID-19 expone al personal de salud de primera línea a un gran riesgo, creando circunstancias propicias para la corrupción: el personal de la salud desesperado y enfocado en su propia supervivencia y capacidad para trabajar podría ser más susceptibles al soborno y a otras formas de corrupción para pagar el equipo de protección personal, como se ha visto en anteriores emergencias de salud pública.

La corrupción socava la capacidad de los trabajadores y los sistemas de salud para contener eficazmente el impacto de COVID-19.[116] Sólo se puede abordar las malas prácticas cuando el personal se siente seguro para denunciar la infracción dentro de su organización y cuando cuenta con garantías de protección frente a las represalias. Cabe destacar que la falta de protección, el miedo a las represalias y el nivel de confidencialidad son cuestiones medulares a la hora de que las mujeres deciden si denuncian o no la corrupción[117] La importancia de contar con sistemas para denunciar la corrupción con perspectiva de género se analiza en el capítulo 4 de esta publicación.

113 Corruption in the time of COVID-19: A double-threat for low income countries, *U4 Anti-Corruption Resource Center, Chr. Michelsen Institute*, 2020.

114 WHO releases guidelines to help countries maintain essential health services during the COVID-19 pandemic, *World Health Organization*, March 2020.

115 Coronavirus: corruption in health care could get in the way of Nigeria's response, *The Conservation*, mayo 2020.

116 Coronavirus: corruption in health care could get in the way of Nigeria's response, *The Conservation*, mayo 2020.

117 Brierly, S. and Ozdemir, E. (2017). *Petty corruption in the provision of public services in Ghana*. Washington University in St Louis for STAAC-Ghana. Available on request from STAAC-Ghana (DFID)

Recomendacion expertas:

La importancia de la participación de las mujeres en los esfuerzos por responder permite incluir salvaguardias que mitiguen los riesgos de corrupción que podrían exacerbar la vulnerabilidad de las mujeres y su falta de acceso a los servicios de salud.

2.3.2 Vulnerabilidades del sector educativo

La educación es una herramienta fundamental para avanzar en la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres, dos aspectos clave para contrarrestar las dimensiones de género de la corrupción. Una emergencia sanitaria perturba los sistemas educativos, ya que muchos Estados optan por cerrar temporalmente los centros educativos en un intento de contener la propagación de la enfermedad en cuestión.[118] Durante el brote de ébola de 2014 en Sierra Leona, Liberia y Guinea, los embarazos en adolescentes se dispararon, junto con los incidentes de coacción y agresiones sexuales, lo que provocó un aumento de la exclusión de las niñas en la escuela una vez finalizada la pandemia.[119] Datos similares[120] están empezando a surgir en relación con la pandemia de COVID-19, lo que hace temer que esto pueda perpetuar el ciclo de pobreza y feminización de la misma. La crisis de COVID-19 socava el Objetivo de Desarrollo Sostenible de lograr una educación inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje para todos.[121]

En el sector educativo, los sobornos pueden adoptar diversas formas y a veces las madres se ven obligadas a pagarlos para inscribir a sus hijos e hijas en la escuela. Como ya se ha mencionado, la corrupción y el abuso de autoridad que implican actos de carácter sexual parecen ser especialmente frecuentes en el sector educativo.[122] Además de la corrupción en forma de sexo por calificaciones, se han producido escándalos de corrupción en los que se utiliza el sexo como moneda de cambio en la contratación de profesorado y en la promoción de profesionales de la educación.[123] En parte, esto se debe a la jerarquía de género y a la dinámica de poder que suele darse en el sector educativo. Con frecuencia las mujeres constituyen una gran proporción

118 Education: From disruption to recovery, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, May 2020.

119 Education in crisis: why girls will pay the highest price in the COVID-19 pandemic, The Telegraph, April 2020.

120 Rise in teenage pregnancies in Kenya linked to COVID-19 lockdown, *Global Citizen*, 19 August 2020.

121 COVID-19 is a serious threat to aid to education recovery, Policy Paper 41, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, July 2020.

122 Boehm, F. and Sierra, E. The Gendered Impact of Corruption: Who Suffers More – Men or Women? *U4 Brief*, August 2015.

123 Esto se ha registrado en África y Asia, y en un estudio sobre Honduras. Véase: Transformemos Honduras. (2010). Investigación documental sobre las normas para otorgar plazas a docentes en el sistema público de Honduras. *Tegucigalpa: Transformemos Honduras*.

de los niveles inferiores de empleo en el sector, por ejemplo, como profesoras de primaria, mientras que los hombres ocupan más puestos de mayor poder dentro de la administración. En consecuencia, las medidas de austeridad financiera dirigidas a la recuperación tras la emergencia también podrían dar lugar a que un número desproporcionado de empleadas del sector educativo siga siendo vulnerable a la corrupción - en parte debido a la falta de ingresos, pero también cuando la reducción del presupuesto para educación propicia que las mujeres sean propensas al pago de sobornos para evitar la reducción de personal y conservar sus puestos de trabajo como profesoras en general[124]

2.3.3 Papel del sector privado – dentro y fuera de la crisis de salud pública

En el sector privado, numerosos estudios han demostrado que una mayor igualdad de género en la alta dirección no sólo mejora las oportunidades para las mujeres, sino que también impulsa el rendimiento financiero de una empresa junto con una mayor transparencia. Por ejemplo, entre 2006 y 2012, Credit Suisse realizó un estudio[125] de más de 3.000 empresas en todo el mundo que concluyó con que la presencia de mujeres en los consejos de administración mejoraba los resultados en áreas clave como el rendimiento de las acciones y la disminución en la media de la deuda. El estudio mostró además que el crecimiento en los ingresos netos de estas empresas era mayor cuando había mujeres en los consejos de administración. Otro estudio de 2012, realizado por la Universidad de California, Berkeley, reveló que las empresas con mayor número de mujeres en los consejos de administración eran más propensas a instituir estructuras de gobierno sólidas con un mayor nivel de transparencia.[126]

La corrupción menoscaba los avances en materia de igualdad de género[127] y es un obstáculo para el crecimiento y la rentabilidad general y global de una empresa.[128] En el sector privado, aunque los altos cargos están habitualmente ocupados por hombres, los estudios han demostrado que la presencia de mujeres en el liderazgo se traduce en una "responsabilidad social corporativa" (RSC) de mayor calidad. Un ejemplo de iniciativa de RSC con perspectiva de género es ayudar a las mujeres propietarias de empresas a acceder a oportunidades y recursos.[129] Además, una mayor igualdad de género en la alta dirección mejora las oportunidades para las mujeres. Por

124 54% women paid bribe to get government jobs, The Sentinel, March 2018; Ensuring that Integrity Is at the Core of Sport's Response to the Pandemic: Preventing Corruption in Sports and Manipulation of Competitors, a Policy Brief by UNODC, IOC and Interpol, 2020, highlights similar concerns in relation to sports professionals.

125 The CS Gender 3000: Women in Senior Management (2014). *Credit Suisse Research Institute.*

126 McElhaney, K. and Mobasseri, S. (2012). Women Create A Sustainable Future. *UC Berkeley Haas School of Business.*

127 Para más información sobre la corrupción en el sector privado, consulte Education for Justice (E4J) Anti-Corruption Module 5.

128 Women's Enterprises: Corruption and Crime, International Center for Research on Women, octubre, 2019.

129 Gender and Corporate Social Responsibility: It's a matter of sustainability, Soares, R., Marquis, C. and Lee, M, 2011.

ejemplo, es más probable que las mujeres que ocupan puestos de responsabilidad apoyen las políticas de diversidad de género y sean mentoras de otras mujeres.[130]

Sin embargo, el impacto de la corrupción en las mujeres es aún más fuerte en el sector informal, donde hasta un 92% de las mujeres empleadas de países de bajos ingresos trabajan en dicho sector. En tal caso, las mujeres se ven afectadas desproporcionadamente por la falta de protección y regulación del Estado y son vulnerables ante la corrupción al ser objeto de sobornos y otras formas de corrupción que resultan necesarias para mantener su modus vivendi a salvo.[131] El caso de estudio de Indonesia explica cómo la gestión del negocio informal convierte a las mujeres en presa fácil de funcionarios públicos que las extorsionan para que mantengan el statu quo y no formalicen su negocio; y la manera en que la informalidad puede dificultar que se cumplan los contratos. Sin embargo, el estudio también muestra que en algunas situaciones las mujeres prefieren seguir siendo "informales" porque su análisis costo-beneficio indica mayores gastos si registran su negocio que si continúan dando los sobornos a los que están acostumbradas.

Durante esta crisis de salud pública, el riesgo de corrupción que afecta a las mujeres ha aumentado de muchas maneras.[132] Además, la corrupción en los procesos de desembolso adopta diversas formas, como la malversación y la apropiación indebida, el abuso de funciones y el tráfico de influencias, y se manifiesta como falta de transparencia, trato preferente a contrapartes conocidas, pagos no registrados o en exceso, etc.[133] Este comportamiento se produce a través de redes clientelares[134] respaldadas por conexiones establecidas. Las consecuencias pueden ser devastadoras para las personas excluidas, lo que se traduce en la pérdida de pequeñas y medianas empresas, así como de puestos de trabajo en el sector informal.[135] El acceso de las mujeres a herramientas de crédito y a la concesión de licencias también se ve obstaculizado por la corrupción, lo que impide su empoderamiento económico. El impacto negativo se agrava durante una crisis de salud pública.[136]

La aplicación de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres desempeña un papel fundamental para garantizar una recuperación inclusiva al desbaratar la red colusoria y clientelar[137] al tiempo que se proporciona una recuperación económica más transparente y responsable. Es importante, por tanto, que el sector informal se incluya también en planes de estímulo financiero y esfuerzos de recuperación, no sólo las empresas y corporaciones formalmente establecidas. Esto también implica sistemas sólidos de cumplimiento dentro de las empresas para garantizar el cumplimiento de las leyes y políticas aplicables, al tiempo que

130 Women in the Workplace 2020, McKinsey & Company, 2020.

131 Anti-Corruption Toolkit for Women-Owned Micro, Small and Medium Businesses in Fiji, UN-PRAC, 2020.

132 Le Houérou, P. (2020). 4 key trends on how COVID has impacted women in business. *World Economic Forum*. https://www.weforum.org/agenda/2020/07/how-private-companies-can-facilitate-a-gender-equal-recovery/.

133 Breen, M., Gillanders, R., Mcnulty, G. and Suzuki, A. (2016). Gender and Corruption in Business. *The Journal of Development Studies*, 53(9), pp. 1486–1501.

134 Véase Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections, UNDP and UNIFEM, 2010.

135 Our recovery from the coronavirus crisis must have gender empowerment at its heart, The World Economic Forum COVID Action Platform in collaboration with UNIDO, May 2020.

136 Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections, UNIFEM and UNDP, 2010.

137 Boehm, F. and Sierra, E. (2015). The gendered impact of corruption. *U4 Anti-Corruption Resource Centre*.

se proporcionan espacios adecuados y seguros para que todas las personas puedan denunciar la corrupción, incluyendo sus formas de género, tales como la corrupción de carácter sexual.[138] Como se comentó en el marco de la pandemia COVID19, los mecanismos de alerta y denuncia con perspectiva de género son importantes tanto en el sector público como el privado.

Dado que el sector privado participa en la mayor parte de la contratación pública, incluso a través del financiamiento para el desarrollo con contratos de bienes y servicios, los empleadores tienen la responsabilidad de aplicar normas laborales que definan y reconozcan los perjuicios de diversos ilícitos.[139] Por lo tanto, al sector privado le interesa identificar proactivamente el impacto de la corrupción en función del género y garantizar a las mujeres un acceso equitativo a las oportunidades de negocio y empleo, dado el doble beneficio de promover la igualdad de género y reducir la corrupción.[140]

Recomendaciones expertas:

- Debe elaborarse y llevarse a cabo un análisis de género sobre cómo la normativa empresarial, los requisitos y las medidas de cumplimiento e integridad afectan a los derechos y la participación de las mujeres en la organización. Esto puede incluir un análisis de las dinámicas y entornos que fomentan la presencia de más mujeres en puestos de liderazgo.

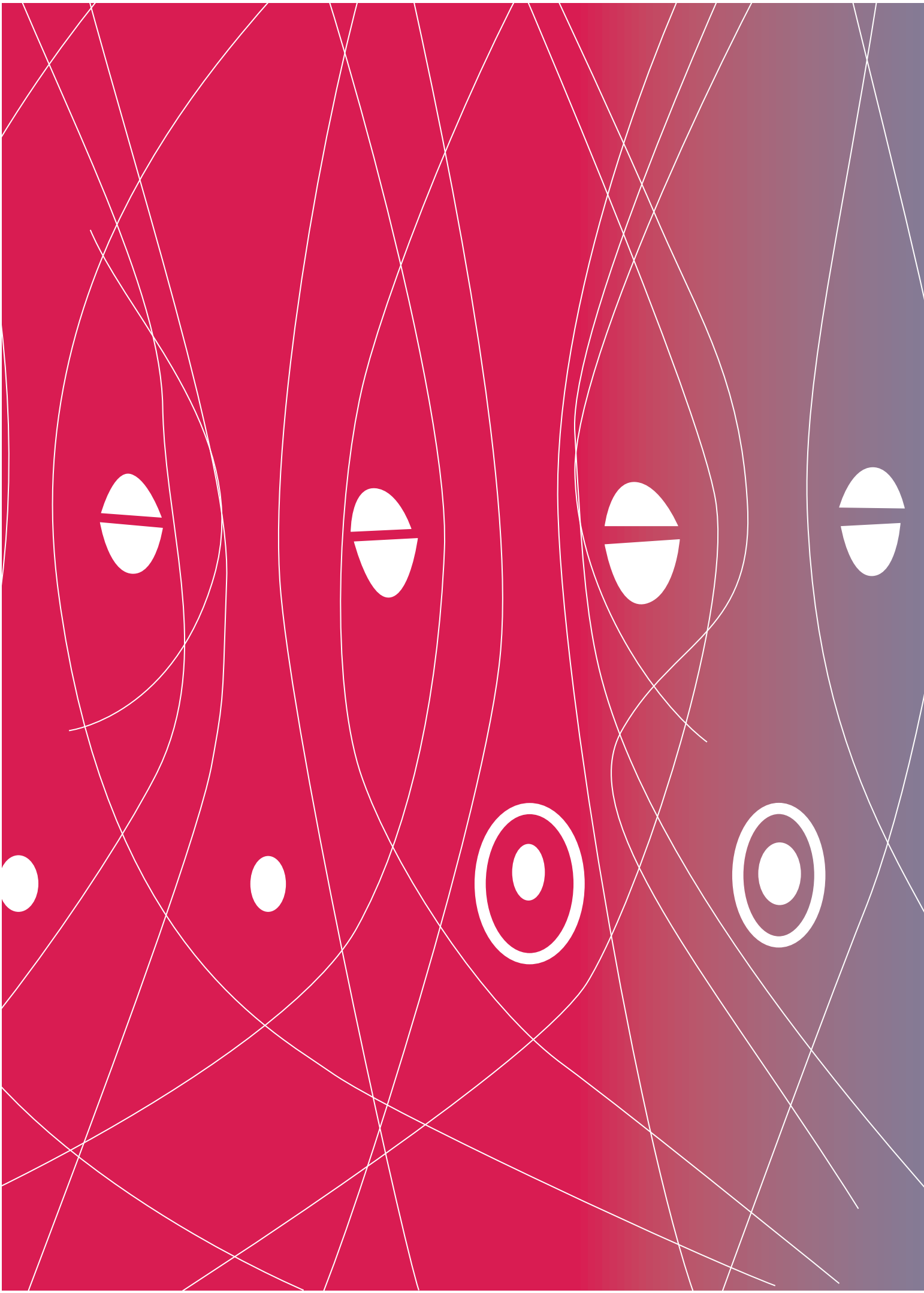
- Sensibilizar sobre los problemas de corrupción a los que se enfrentan las mujeres en el sector privado, incluida la corrupción sexual, desarrollando normas y reglamentos claros junto con las autoridades locales, como las cámaras de comercio.

- Incorporar la perspectiva de género en los sistemas de cumplimiento y apoyar los incentivos positivos (por ejemplo, premios).

138 Consulte el informe anexo sobre los resultados de la Reunión de Expertos de la UNODC sobre Género y Corrupción.

139 Según las nuevos Estándares Ambientales y Sociales (EAS) publicados por el Banco Mundial. https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-standards#ess2.

140 Breen, M., Gillanders, R., Mcnulty, G. and Suzuki, A. (2016). Gender and Corruption in Business. *The Journal of Development Studies*, 53(9), pp. 1486–1501.



Capítulo 3

MARCOS INTERNACIONALES

INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos internacionales para abordar la corrupción se desarrollaron en gran medida de forma paralela a los de igualdad de género y otros referentes de la transversalización. Sin embargo, para el año 2020 las instituciones internacionales y las organizaciones transnacionales se comprometieron públicamente a adoptar políticas conscientes de cómo pueden interactuar los esfuerzos para mejorar la igualdad de género con aquellos para reducir la corrupción, generando potencialmente resultados sinérgicos. En este capítulo se expone una cronología de las fechas en que se adoptaron los distintos instrumentos jurídicos internacionales y los compromisos jurídicos asumidos.

3.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE GÉNERO Y ANTICORRUPCIÓN

3.1.1 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

La adopción del Convenio de eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979,[141] fue un tratado que marcó un hito, debido a su enfoque transformador, holístico y específico de género de la no discriminación.[142] La CEDAW prevé un cambio estructural transformador de la sociedad que permita la agencia y el empoderamiento de las mujeres en igualdad de condiciones, por ejemplo, en la toma de decisiones y la ausencia de violencia. Sin embargo, el desfase entre la ambición de la CEDAW y la ineficaz protección de los derechos de la mujer y los derechos humanos en todo el mundo, llevó a 171 Estados a adoptar la Declaración y el Programa de Acción de Viena en 1993,[143] que condujo a la adopción formal del principio de integración de la perspectiva de género[144] por las Naciones Unidas y una agenda global para el empoderamiento de la mujer en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995.[145] En 1997, el ECOSOC adoptó las históricas Conclusiones convenidas sobre la Integración de la Perspectiva de Género como

141 United Nations, Treaty Series, vol. 1249, No. 20378 – The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) by the United Nations General Assembly, 1979.

142 Hellem, A. and Singing Aasen, H. (2013). Introduction., In Hellem, A. and Singing Aasen, H. (Eds.). Women's Human Rights: *CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

143 United Nations General Assembly, Vienna Declaration and Programme of Action, 12 de julio, 1993, A/CONF.157/23.

144 El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptó las Conclusiones convendias 1997/2, en las que se establecían algunos principios generales básicos de la integración, definidos como el proceso de evaluación de las consecuencias para mujeres y hombres de cualquier acción planificada, incluida la legislación, las políticas y los programas, en todos los ámbitos y a todos los niveles.

145 Adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer del 4 al 15 de septiembre de 1995, Hellem, A. and Singing Aasen, H. (2013). Conclusions. En: Hellem, A. and Singing Aasen, H. (Eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Resolución 1997/2. La promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se convirtió formalmente en uno de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000[146] y, posteriormente, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ahora Consejo de Derechos Humanos) aprobó la integración de la perspectiva de género en 2003.[147]

3.1.2 La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE)

Desde mediados de la década de 1990 hasta mediados de la década de 2000 se produjo una corriente de actividad primordialmente antisoborno que comenzó con la labor de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual se remonta a 1989, y la creación del Grupo de Trabajo Ad hoc sobre Pagos Ilícitos. El grupo ad hoc se encargó de explorar los conceptos fundamentales del delito de corrupción y el ejercicio de la jurisdicción nacional sobre delitos cometidos total o parcialmente en el extranjero. Las revisiones descubrieron que había un número razonable de países con leyes aplicadas en principio al soborno de funcionarios públicos extranjeros. Una vez adoptada la Recomendación no vinculante del Consejo sobre el soborno en transacciones comerciales internacionales en 1994, el grupo de trabajo ad hoc se formalizó como Grupo de Trabajo sobre el Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales (WGB).

En 1997, se adoptaron las Recomendaciones revisadas del Consejo sobre la lucha contra el soborno en transacciones comerciales internacionales, junto con el seguimiento sistemático encargado de supervisar su aplicación. Tras un debate elaborado en el WGB entre la utilización de las recomendaciones revisadas o la negociación de un nuevo instrumento internacional como la forma más rápida de lograr la penalización del soborno de funcionarios públicos extranjeros, la solución acordada fue hacer ambas cosas y así las negociaciones sobre un convenio internacional se iniciaron a finales de 1998. Debido al fuerte apoyo internacional a las iniciativas contra el soborno, las negociaciones se completaron y el Convenio para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales[148] se abrió para su firma el 17 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 15 de febrero de 1999.

146 Desde entonces, los Objetivos de Desarrollo del Milenio han sido sustituidos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, más explícitamente integrados, y en los que también se incluye "lograr la igualdad de género".

147 Otto, D. (2009). The Exile of Inclusion: Reflections on Gender Issues in International Law over the Last Decade. Melbourne *Journal of International Law*, 10(1), pp.11-26.

148 S. Treaty Doc. No. 105-43 (1998), 37 I.L.M. 1 - The Convention on Combatting Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1999.

3.1.3 Convenio Penal sobre la Corrupción y el establecimiento de GRECO (Consejo de Europa)

La atención del Consejo de Europa (CdE) a los asuntos relacionados con la corrupción comenzó en la década de los 90 tras una reunión de los ministros de Justicia europeos en 1994 cuyo objetivo central fue la amenaza de la corrupción a la democracia, los derechos humanos y la economía. Se creó el Grupo Multidisciplinario en materia de Corrupción (GMC) con el objeto de investigar todas las medidas (incluso legales) existentes para luchar contra la corrupción y desarrollar un plan de acción internacional para mejorarlas. Cabe mencionar que el primer Convenio del CdE de 1990 relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de productos del delito[149] cubría implícitamente algunos aspectos de la corrupción. Esto dio lugar a un Convenio más detallado relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de productos del delito y a la financiación del terrorismo en 2005.[150] No obstante, en 1997, el Comité de Ministros del CdE adoptó los Veinte Principios Rectores de la Lucha contra la Corrupción. Posteriormente, en 1998, el Consejo de Ministros aprobó la creación del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) que precedió inmediatamente a la adopción del Convenio Penal sobre la Corrupción del CdE[151] en 1999.

3.1.4 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

En diciembre de 1996, la Asamblea General de las Naciones Unidas, preocupada por la gravedad de los problemas que genera la corrupción, adoptó el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos (resolución 51/59) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (resolución 51/191) y los recomendó a los Estados miembros como instrumentos para orientar sus esfuerzos contra la corrupción. En su resolución 1998/21, de 28 de julio de 1998, titulada "Reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal", el Consejo Económico y Social pidió al Secretario General que preparara instrumentos de estudio sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales y el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos. En cumplimiento de esa petición, a finales de 1999, el Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito de la Secretaría envió a los Estados miembros dos cuestionarios relativos a los instrumentos mencionados. Estos esfuerzos culminaron en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC),[152] que se abrió para su firma en 2003 y entró en vigor el 9 de diciembre de 2005. A noviembre de 2020, 186 Estados parte y la Unión Europea han ratificado la Convención o se han adherido a ella.

---

149 Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 141– Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, 1990.

150 Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 198 – Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, 2005.

151 Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 174 – Criminal Law Convention on Corruption of the Council of Europe, 1999.

152 United Nations, *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146 – The United Nations Convention against Corruption (UNCAC) by the United Nations General Assembly, 2003.

3.2 REFERENCIAS DE GÉNERO EN LOS INSTRUMENTOS ANTICORRUPCIÓN

Entre mediados de la década de los 90 y mediados de la década de los 2000 la evolución de los instrumentos internacionales anticorrupción y de género y de los documentos políticos que promueven la igualdad de género y la lucha anticorrupción se hizo evidente. Mientras que la CEDAW y la Declaración de Beijing se centraron explícitamente en los derechos de las mujeres porque sus redactores coincidieron en que un enfoque simétrico de género no había llegado lo suficientemente lejos al abordar la discriminación generalizada y estructural contra las mujeres, los instrumentos internacionales anticorrupción se centraron en la corrupción, y luego principalmente en el soborno como delito sin víctimas.[153] Sin embargo, en 2002 el profesor Ruggiero sugirió que "... la corrupción política y administrativa puede ganar relevancia criminológica si el enfoque de la investigación se desplaza hacia el estudio del daño social causado por este comportamiento."[154] En su conclusión, Ruggiero destacó que ya no es posible identificar a las víctimas de la corrupción como entidades abstractas como el desarrollo, la competencia justa o la inversión productiva.[155]

Mientras casi todos los firmantes de la CEDAW[156] son también Estados parte de la CNUCC, ésta no menciona la palabra "género". Sin embargo, el texto del único instrumento jurídico anticorrupción universal y holístico no está totalmente desprovisto de la idea de que concierne tanto a hombres como a mujeres. Como ejemplo, las disposiciones de penalización de la CNUCC hacen referencia específica a hombres y mujeres ya que, por ejemplo, el Artículo 15 sobre el soborno de funcionarios públicos establece explícitamente que el beneficio indebido (es decir, el soborno) se refiere a ejercer influencia sobre el funcionario público para que "actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus (de ella o de él) funciones oficiales" (énfasis añadido en aras de la claridad). Además, el estudio insignia de la UNODC titulado "Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Penalización, Aplicación de la Ley y Cooperación Internacional"[157] subraya que en la CNUCC, el término y concepto de beneficio indebido "ha sido concebido para que se aplique con la mayor amplitud posible y que abarque también aquellos casos en los que se ofrecen bienes incorpóreos o beneficios no pecuniarios (por ejemplo, puestos y títulos honoríficos, trato preferente o favores sexuales), en la medida en que creen o puedan crear en el receptor el sentido de una obligación frente al proveedor" (énfasis añadido).[158]

---

153 Sisk, D.E. (1982). Police Corruption and Criminal Monopoly: Victimless Crimes. *Journal of Legal Studies*, 11(2), pp. 395–404.

154 Ruggiero, V. (2001). *Crime and Markets: Essays in Anti-Criminology*. Oxford: Oxford University Press.

155 Ibíd. p. 111.

156 In Hellem, A and Singing Aasen, H. (Eds.). *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

157 La segunda edición del estudio se puso en marcha durante la séptima sesión de la Conferencia de los Estados Partes, celebrada en Viena (Austria) del 6 al 10 de noviembre de 2017, y se basa en las conclusiones y resultados que emanan de los exámenes del primer ciclo de la aplicación de la Convención por parte de 156 Estados Partes (2010–2015).

158 Ibíd. p. 19.

Equidatd

/ e ki ‘ðad /
Sustantivo ~
Def.: La cualidad de ser justo e imparcial.

Mientras que la igualdad de género se centra simplemente en ofrecer a hombres y mujeres las mismas oportunidades (como legalizar la propiedad de la tierra para las mujeres, o incluso la escolarización), la equidad de género trabaja para corregir errores históricos que han dejado atrás a las mujeres (como las restricciones sociales al empleo). La equidad de género también significa dar a las mujeres herramientas para el éxito.

Igualdad

/i ɣwal ‘ ðad /
Sustantivo ~
El estado de ser igual, especialmente en cuanto a condición, derechos u oportunidades.

Esto no significa que el fomento a la igualdad de género no pueda interpretarse a partir de las partes del texto que son neutrales desde el punto de vista de género y, en consecuencia, incorporarse a la aplicación efectiva de la CNUCC. El párrafo 1 del artículo 7 fomenta la contratación meritocrática en la burocracia, al proponer que a los Estados “adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas … basados en principios … objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud”. Como tal, se puede argumentar que la CNUCC proporciona una base para analizar si los procesos de contratación y promoción de funcionarios públicos fomentan la igualdad de género. Además, se exhorta a los Estados parte a tipificar como delito el tráfico de influencias, análogamente, a cambio de cualquier tipo de “beneficio indebido” (artículo 18). Este término se traslada a los tipos de trato que pueden considerarse injustificados en el artículo 33 sobre la Protección de los Denunciantes, en el que se exige a los Estados parte considerar establecer medidas para proporcionar protección contra cualquier trato injustificado a cualquier persona que denuncie ante las autoridades delitos en contra de las disposiciones de la Convención. Por lo tanto, se ha interpretado que este artículo se extiende a cualquier persona que denuncie casos de soborno que impliquen actos de naturaleza sexual.[159]

159 Protección de los denunciantes del sector salud: Directrices para la adopción de políticas y procedimientos que faciliten la protección de los denunciantes del sector salud. Próxima publicación de la UNODC a principios de 2021.

De manera similar al lenguaje de la CNUCC, otros instrumentos internacionales anticorrupción emplean expresiones lo suficientemente amplias como para incluir los favores sexuales como moneda de cambio en los actos de corrupción. La Convención para Combatir el Cohecho de la OCDE[160] no menciona las palabras "mujeres" o "género", pero define el cohecho como la "oferta, promesa o la realización de un pago indebido u otra ventaja con el fin de influir en un funcionario público en el ejercicio de sus funciones oficiales", lo que, según los documentos de la OCDE, incluye ventajas no pecuniarias como moneda de cambio del soborno.

Otras organizaciones regionales también han abordado las dimensiones de género de la corrupción en los últimos dos años. La Organización de Estados Americanos (OEA), en su Compromiso de Lima de 2018, prometió promover la equidad e igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como objetivo transversal de las políticas anticorrupción, a través de un grupo de trabajo especial.[161] La Unión Africana celebró una reunión previa a la cumbre sobre género para debatir el tema y señaló en su informe sobre la estrategia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres 2018-2028 que la reducción de los ingresos fiscales afecta de manera desproporcionada a las mujeres[162] porque estos fondos, de haberse recaudado, se habrían gastado en servicios públicos tales como los relativos a cuidados;[163] el informe estima que una cuarta parte del PIB de las economías africanas se pierde a causa de la corrupción, lo que subraya la magnitud de los ingresos públicos no obtenidos.

160 La Convención de la OCDE para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales e instrumentos relacionados. Para más información, consulte OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Instruments, OECD. En 2019, el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Soborno buscó la participación de expertos y expertas en los debates sobre la manera de incorporar más plenamente la perspectiva de género en el seguimiento de su implementación. Véase: Weilert, A. K. (2016). Chapter 7: United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) – After Ten Years Being in Force. *Max Planck Yearbook of United National Law Online*, 19(1), pp. 216–240

161 Será "un grupo de trabajo sobre el liderazgo y el empoderamiento de las mujeres que promoverá activamente la cooperación entre las instituciones interamericanas y las sinergias con otros organismos internacionales". Para más información, consulte Lima Commitment- Democratic governance against corruption, Secretaría de Cumbres de las Américas, abril de 2018.

162 También se habla de cómo las mujeres constituyen la mayoría de los trabajadores del sector informal en África, donde la policía corrupta suele acosarlas a cambio de sobornos. Para más información, consulte AU Strategy for Gender Equality & Women's Empowerment 2018–2028, African Union, 14 de junio, 2019.

163 Otro informe publicado en 2019 se centra en los impactos negativos desproporcionados de la corrupción en la infancia. Para más información, consulte Stolen Futures: The Impact of Corruption on Children, African Union, 6 de junio, 2019.

3.3 SINERGIAS ENTRE GÉNERO Y ANTICORRUPCIÓN – UN NUEVO ENFOQUE

A lo largo de la última década (2010-2020), el doble propósito de reducir la corrupción y promover la igualdad de género se ha conjuntado de forma cada vez más estructurada. A nivel regional, el GRECO, organismo anticorrupción del CdE, tomó medidas en respuesta a la decisión del Comité de Ministros de enero de 2008[164] para reflexionar sobre si la perspectiva de género podría o debería incorporarse a su trabajo y cómo hacerlo. En junio de 2012, el GRECO nombró a su primer Relator de Igualdad de Género con el fin de explorar las dimensiones de género de la corrupción y si una perspectiva de género añadiría valor al trabajo del GRECO y de qué manera. Varias iniciativas de recopilación de datos y otras actividades, incluida la conferencia de 2013 sobre "Las dimensiones de género de la corrupción",[165] se caracterizaron por un alto índice de participación y obtuvieron apoyo de los Estados miembros del GRECO. Los Estados subrayaron el valor de incorporar la dimensión de género en la prevención y protección contra la corrupción, como medida para aumentar la comprensión de la corrupción y de cómo este delito afecta a grupos e individuos en diferentes contextos. De este modo, la elaboración de políticas beneficiaría a la población en su conjunto, en lugar de limitarse involuntariamente a beneficiar sólo a una parte.

Se consideró que aclarar las dimensiones de género de la corrupción estaba en consonancia con el mandato del GRECO, así como con las aspiraciones más amplias de democracia, derechos humanos y Estado de Derecho del CdE, y se subrayó el compromiso de 1) destacar los aspectos de género en las distintas fases del procedimiento de supervisión del GRECO, 2) apoyar la investigación y la recopilación de datos, y 3) cooperar con otras partes interesadas en la integración de la perspectiva de género. El GRECO elaboró y acordó un cuestionario más detallado para sus Estados miembros con el objetivo de recopilar datos relevantes. Esto permitiría un análisis más detallado de las dimensiones de género de la corrupción, identificar las lagunas probatorias, considerar cómo las estrategias anticorrupción podrían incorporar una perspectiva de género y, en general, contribuir al debate sobre la mejor manera de promover la igualdad de género en el marco de la lucha anticorrupción. Desde su quinta ronda de evaluación, aproximadamente un tercio de las preguntas del cuestionario de evaluación están relacionadas con el género. De este modo, el GRECO ha continuado pidiendo a sus Estados miembros que recojan y compartan más datos desglosados por sexo en sus informes de evaluación y, así, situar firmemente las dimensiones de género de la corrupción dentro de su procedimiento de evaluación.[166]

164 Equality between Women and Men in the Council of Europe – 10th report by the Secretary General – 2008, progress and achievements (CM/Del/Dec(2008)1040/4.5 and CM/Inf(2009)41).

165 GRECO Conference "Gender Dimensions of Corruption", Report and further information, Council of Europe, 13 de diciembre, 2013.

166 Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America, 20th General Activity Report (2019), GRECO, marzo, 2020.

3.4 IGUALDAD DE GÉNERO Y ANTICORRUPCIÓN – DE LOS ODM A LOS ODS

Si bien la igualdad de género ocupó un lugar destacado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),[167] con su propio Objetivo 3 "Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer",[168] la corrupción no lo hizo. Sin embargo, diez años después de la entrada en vigor de la CNUCC [169] en 2015, como parte de esta amplia y ambiciosa agenda, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a recuperar y devolver los activos robados, combatir el soborno y la corrupción en todas sus formas y desarrollar instituciones eficaces, que rindan cuentas y sean transparentes a todos los niveles.[170] El carácter unificado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supone que, si bien la igualdad de género se incluye como Objetivo independiente, el ODS 5, también es un elemento transversal. La igualdad de género es transversal a los 17 ODS y se refleja en 45 metas y 54 indicadores para su implementación. Además, la igualdad de género puede constituir una intervención política catalizadora que desencadena efectos multiplicadores positivos en todo el espectro del desarrollo.[171] Lo mismo ocurre con la lucha anticorrupción, fundamental no solo para la consecución de los ODS, sino también un factor clave para su sustentabilidad.[172]

Aprovechando esta interconexión entre igualdad de género y anticorrupción, la UNODC celebró la reunión de un grupo de expertos y expertas en Bangkok en 2018 para comenzar a explorar las dimensiones de género de la corrupción.[173] La reunión congregó a 26 participantes de organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, autoridades de lucha anticorrupción y profesionales nacionales de la justicia penal, así como de la sociedad civil y el mundo académico, con el objetivo de explorar ideas viables sobre cómo incorporar el género en la planificación de la lucha anticorrupción. De manera conjunta, expertos y profesionales compartieron y debatieron perspectivas y experiencias de sus diversos sectores y países. Uno de los resultados específicos del taller fue un conjunto de puntos clave y recomendaciones iniciales, pero factibles, que surgieron de los debates y aportaciones de los participantes en relación con cada una de las áreas temáticas debatidas: vulnerabilidades y oportunidades reflejadas en los esfuerzos de investigación; integridad de la justicia penal; sector privado; sociedad civil; y servicios públicos. En consecuencia, la presente publicación intenta profundizar en esta temática y discernir los orígenes de los temas que se debatieron y apoyarlos con fuentes académicas y otras investigaciones.

---

167 "The Millennium Assembly of the United Nations" Resolution 53/202 of 17 de diciembre, 1998.

168 Gender Equality Is Key to Achieving the MDGs: Women and Girls Are Central to Development, by Joanne Sandler the Ad Interim Executive Director of the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).

169 "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development", A/RES/70/1, Resolución adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

170 Sustainable Development Goals 16 and 16A.

171 Gender Equality as an Accelerator for Achieving the SDGs, UNDP, febrero, 2019.

172 Para más información, consulte Measuring progress towards the Sustainable Development Goals, Ritchie, H., Roser, M., Mispy, J. and Ortiz-Ospina, E. 2018.

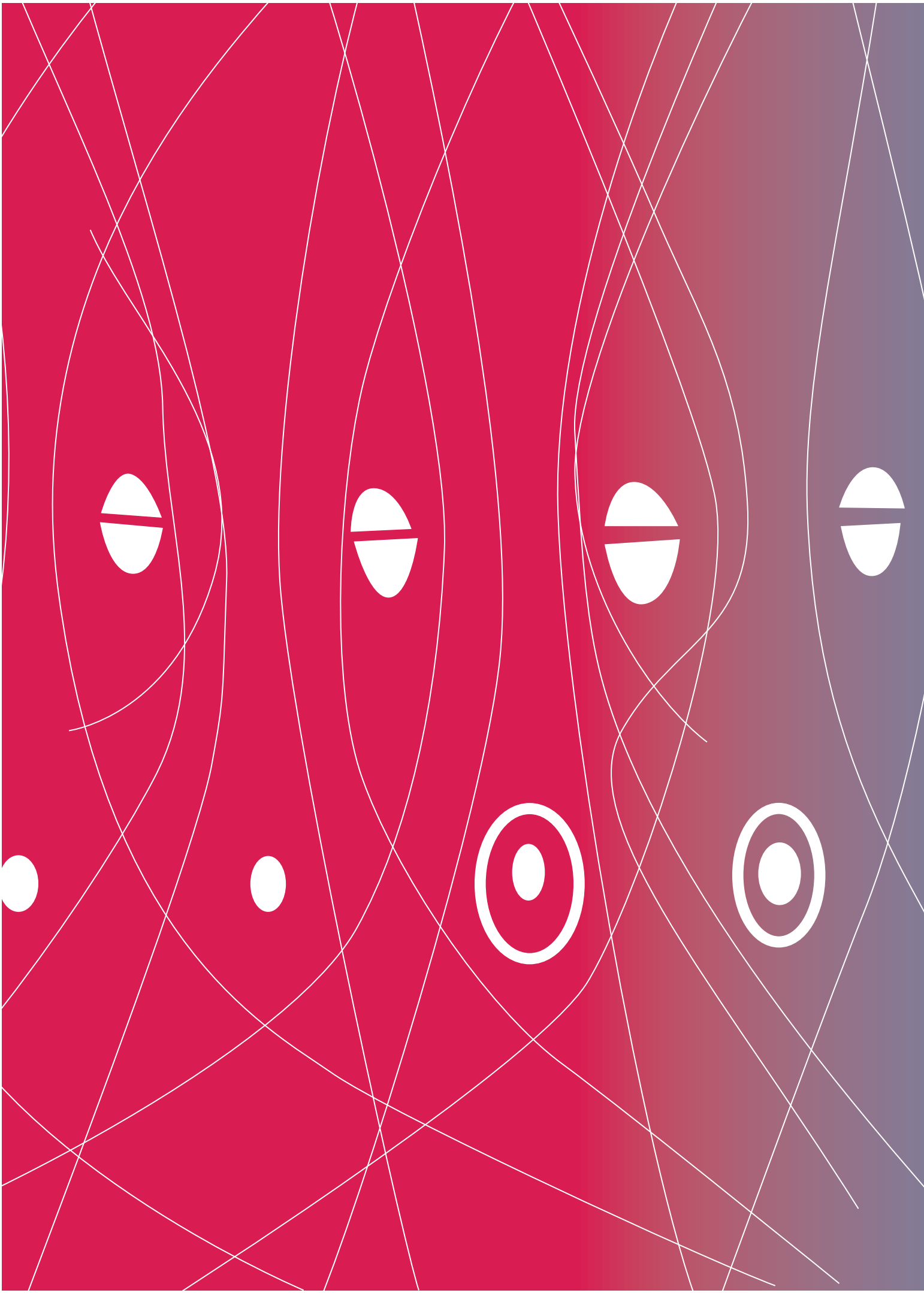
173 Addressing the interplay between gender and corruption, UNODC, 16 de noviembre, 2018.

Además, en 2018, el Grupo de los 20 (G20) abordó por primera vez los vínculos entre las desigualdades de género y la corrupción. El Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20 señaló en su plan 2019-2021 que profundizará en la comprensión de los vínculos entre el género y la corrupción, y "debatirá cómo podría incluirse la dimensión de género en la planificación y las políticas anticorrupción". También invitó a la UNODC a compartir las ideas derivadas de la reunión del grupo de expertos sobre la exploración de la interacción entre el género y la corrupción, celebrada en Bangkok en septiembre de 2018. Los grupos de compromiso B20 y C20 ("B" para las empresas y "C" para la sociedad civil) acuñaron el hashtag #CorruptionToo (la corrupción también) en una declaración conjunta, en la que también anunciaron una recomendación para que los países y organizaciones miembros incorporen la perspectiva de género en los programas anticorrupción.[174] La recomendación pedía a los países del G20 que reconocieran que los favores sexuales pueden constituir la moneda de cambio de los sobornos y que se esforzaran más por recoger, publicar y analizar datos desglosados por sexo.

174 #Corruptiontoo: Why Gender Matters for Anti-corruption, G20, C20, B20, 11 de octubre, 2018.

Tu puesto nunca te da derecho al mando. Sólo te impone el deber de vivir tu vida de tal manera que los demás puedan recibir tus órdenes sin ser humillados.

~ Dag Hammarskjöld
Secretario General de la ONU 1953–61



Capítulo 4

RESPUESTAS DE POLÍTICA NACIONAL A LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES

INTRODUCCIÓN

Tras el interés inicial en torno a las recomendaciones políticas que surgieron al detectarse por primera vez un patrón entre la presencia de mujeres en el poder y los niveles de corrupción,[175] el tema de género y corrupción parecía haber descendido en la lista de prioridades de los hacedores de políticas. No obstante, más recientemente, las políticas anticorrupción y las políticas de igualdad de género han llegado a reforzarse mutuamente aprovechando los puntos fuertes y los legados de cada una. Sin embargo, al hacerlo, la necesidad de contar con datos fiables -y la falta de ellos- en ambas áreas sigue siendo un problema, a pesar de que los datos desglosados por sexo sólo pueden revelar una capa en las polifacéticas dimensiones de género de la corrupción. El poder judicial desempeña un papel importante en el cambio de nuestra comprensión de la integridad, al garantizar la igualdad ante la ley, mientras que los sistemas establecidos para denunciar irregularidades y proteger a las personas denunciantes deben darse a conocer al público y ganarse su confianza.

4.1 ELABORACIÓN DE POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIAS Y LA NECESIDAD DE MÁS DATOS

La falta de datos fue una de las lagunas más recurrentes identificadas por el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC.[176] Como principal recomendación emitida por los equipos expertos gubernamentales encargados de la revisión, se pidió a los Estados que reforzaran la recopilación y disponibilidad de datos estadísticos sobre la aplicación de medidas anticorrupción, ya que incluso los Estados que cuentan con sistemas más avanzados de recopilación de datos estadísticos no podían informar de ellos en consonancia con los delitos de la CNUCC. En el ámbito de género y corrupción se necesitan datos fiables sobre la prevalencia de las diferentes variedades de corrupción y los procesos de género asociados. Disponer de esta información permitiría priorizar las recomendaciones políticas y localizarlas adecuadamente.

Sin embargo, estos datos rara vez están disponibles. Por ejemplo, hasta 2019, el Barómetro Global de la Corrupción no empezó a incluir los intercambios que implican favores sexuales en las preguntas de su encuesta sobre las experiencias de los ciudadanos en el pago de sobornos.[177] Del mismo modo, el punto de partida de cada evaluación de país del GRECO es un cuestionario que sirve de base para planificar las visitas in situ. Sin embargo, aunque se han incluido preguntas relativas a los datos, tal y como se ha indicado anteriormente, estos datos estuvieron lejos de encontrarse disponibles, ya que los países no recogían datos sobre delincuencia en esa forma.[178] Muchos informes han solicitado previamente la recopilación de mayores datos

175 World Bank. (2001). *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice.* Oxford: Oxford University Press.

176 Conjunto de recomendaciones y conclusiones no vinculantes basadas en las lecciones aprendidas en relación con la aplicación de los capítulos III y IV de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nota de la Secretaría. 17 September 2019, CAC/COSP/2019/3, p4.

177 Women and Corruption in Latin America & the Caribbean, Transparency International, 23 de septiembre, 2019.

178 Para más información, consulte Evaluations, Council of Europe, 2020.

desglosados por sexo.[179] Pero incluso con abundantes datos desglosados por sexo, sigue siendo un reto comprender lo que los datos implican en términos de procesos subyacentes de género, siendo dichos procesos la sustancia de lo que las intervenciones políticas deben intentar afectar.[180] Por lo tanto, además de hacerse eco de los llamamientos anteriores, esta publicación subraya que el valor de los datos desglosados por sexo consiste en proporcionar pistas sobre las reglas, prácticas y normas que pueden explicar los patrones expresados en los recuentos y las categorías de "hombres" y "mujeres".

En 2018, para facilitar una recopilación de datos estadísticamente sólida a los países y a las oficinas nacionales de estadística, y con el fin de apoyar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la UNODC y el Centro de Excelencia (CdE) de UNODC-INEGI, en colaboración con el Centro Global para la Excelencia en la Función Pública del PNUD, elaboraron un manual sobre medición de la corrupción mediante encuestas por muestreo tanto en la población como en las empresas.[181] El manual de encuestas subraya que sólo las encuestas por muestreo pueden captar con precisión la dimensión de género de la corrupción en la recopilación de datos. Dice que los enfoques indirectos de la medición de la corrupción no son adecuados para generar las evidencias necesarias para formular respuestas políticas con perspectiva de género. A continuación, el manual ofrece importantes consejos sobre cómo diseñar un cuestionario que incorpore la perspectiva de género en los objetivos de la encuesta; la formación de los entrevistadores y del personal sobre cómo manejar las preguntas sensibles; así como consejos sobre cómo realizar las entrevistas y el análisis posterior.[182]

Para ser más eficaces en mejorar la igualdad de género, hay que instar a los hacedores de políticas a pensar más allá de estas categorías, en términos de formas plurales de masculinidad (y feminidad), y de géneros no heteronormativos. Esto significa adoptar un enfoque para diseñar políticas que abarquen medidas sustantivas y mejoren la igualdad de género, en lugar de centrarse únicamente en lograr una mayor proporción de hombres y mujeres en determinados roles. El hecho de centrarse en la causa fundamental de las desigualdades de género es paralelo a un cambio en los esfuerzos para luchar contra la corrupción, pasando de un enfoque estricto de criminalización y cumplimiento, a la aplicación de reformas institucionales más profundas que tienen como objetivo construir integridad a nivel de las organizaciones y con el individuo en el centro. La incorporación de la perspectiva de género en las valoraciones de integridad institucional no sólo debería establecer una resiliencia organizativa a largo plazo contra las influencias corruptoras, sino también promover mejoras en la igualdad de género para las personas que trabajan e interactúan con la organización. Como tal, tampoco hay un enfoque de "talla única" que pueda aplicarse. Al igual que la CNUCC pide repetidamente a los Estados que apliquen sus disposiciones "de conformidad con su derecho interno"[183] y "conforme a

179 Por ejemplo, Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality, OECD.

180 Raj, A. *Gender Data: Moving Beyond Sex-disaggregated Analyses.* The Lancet Global Health Blog, 20 October 2017.

181 UNODC, UNDP and the UNODC-INEGI Center of Excellence in Statistical Information on Government, Crime, Victimization and Justice, Manual on Corruption Surveys (Viena, 2018) https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/CorruptionManual_2018_web.pdf

182 Ibíd. p. 43.

183 Artículo 32, Para más información, consulte United Nations, *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146 – The United Nations Convention against Corruption (UNCAC) by the United Nations General Assembly, 2003.

su constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico"[184], cualquier medida anticorrupción con perspectiva de género deberá ajustarse al contexto nacional. Estas soluciones equitativas deben tener en cuenta una serie de factores para atender tanto el contexto específico en que se elabora una política o ley, como las normas culturales y sociales únicas aplicables y relevantes en ese país.

En diciembre de 2019, la UNODC publicó sus resultados de la encuesta para medir patrones y tendencias de corrupción en Nigeria.[185] Con el fin de arrojar algo de luz sobre el comportamiento buscador de sobornos del funcionariado masculino y femenino, la encuesta de 2019 recogió información de más de 33.000 hogares de todo el país. Los resultados revelaron que en el 89 % de los casos, los funcionarios públicos que aceptaron sobornos eran hombres, mientras que eran mujeres en solo el 11 % de los casos. La proporción de hombres que aceptaron sobornos era aún mayor en el caso de los agentes de policía (95%), jueces y fiscales (94%), funcionarios de servicios públicos (93 %) y funcionarios del Cuerpo Federal de Seguridad Vial y de inspección de vehículos (92 %). Por el contrario, la proporción de mujeres que aceptaron sobornos fue considerablemente mayor en el caso de las profesoras (33 %) y las médicas, enfermeras y comadronas (46 %). En todos estos casos, sin embargo, la respuesta a la pregunta de si los funcionarios públicos varones son más propensos a aceptar sobornos que las mujeres, no es sencilla. Esto se debe a que la prevalencia del soborno por sexo no sólo depende del número de hombres y mujeres que aceptan sobornos, sino también de la proporción de hombres y mujeres entre cada tipo de funcionario público y del número de contactos directos que tienen con la ciudadanía. Por ello, en el momento de redactar este informe, la UNODC realiza un análisis con perspectiva de género a partir del conjunto de datos de la encuesta de Nigeria, así como de datos adicionales.

En resumen, hay sed de conocimiento sobre lo que constituye una buena política en el campo del género y la corrupción y, para ello, la publicación considera algunos de los esfuerzos en marcha dentro de los círculos de elaboración de políticas. En la medida en que se dispone de información, también se analiza cuáles de estos esfuerzos parecen tener mayor o menor éxito a la hora de lograr reducciones en la corrupción y mejoras en la igualdad de género. Las políticas que son destinadas principalmente a generar mejoras en la igualdad de género, que podrían acabar reduciendo la corrupción, y posteriormente políticas con un énfasis alternativo: aquellas diseñadas para reducir los niveles de corrupción que también podrían derribar las barreras invisibles para la igualdad de género. La siguiente parte de este capítulo promueve la combinación de ambos objetivos en el diseño y evaluación de las políticas.

184 Artículo 20, Para más información, consulte United Nations, Treaty Series, vol. 2349, No. 42146 - The United Nations Convention against Corruption (UNCAC) by the United Nations General Assembly, 2003.

185 Corruption in Nigeria: Patterns and trends, Second survey on corruption as experienced by the population, UNODC, diciembre, 2019.

Recomendaciones expertas:

- Faltan datos e investigaciones primarias sobre cómo la dinámica de género interactúa con la rendición de cuentas, la transparencia y las estructuras de poder, ya que los datos cualitativos son escasos. En lugar de asumir la equivalencia entre sexo y género, es necesario complementar los datos desagregados por sexo con una investigación cualitativa e información sobre los procesos detrás de los datos.

- La medición de la interacción entre corrupción y género es compleja. El Manual de Encuestas de Corrupción, publicado por la UNODC, el PNUD y el Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la UNODC-INEGI, ofrece orientación específica sobre la recopilación de datos específicos de género.

4.2 ABORDAR LA CORRUPCIÓN MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

4.2.1 Políticas de contratación pública con perspectiva de género – abordar el capital homosocial

La reducción de las desigualdades de género mediante el establecimiento de leyes nacionales dirigidas a los proveedores de la Administración es una práctica habitual en varios países. En virtud de la Ley de Igualdad de 1996, por ejemplo, Suiza exige a toda empresa que haga negocios con el gobierno que paguen por igual a hombres y mujeres. Las oficinas de adquisiciones de la Confederación Suiza realizan auditorías sobre igualdad salarial, y las empresas que no cumplen pueden ser sancionadas y sufrir la rescisión de sus contratos.[186] En otros países también hay un historial importante de "compras con justicia social" (por parte de los gobiernos) mediante la inclusión de disposiciones de política social en la ley

186 Para más información, consulte Government controls in public procurement, Federal Office for Gender Equality.

de contratación pública.[187] Este enfoque puede ser políticamente más fácil que aprobar una legislación de acción afirmativa más holística.[188] Algunos de los argumentos de ONU Mujeres para defender las normas de contratación que privilegian ofertas de empresas propiedad de mujeres[189] se plantean en términos económicos: la promoción de empresas de propiedad o dirigidas por grupos tradicionalmente ajenos a los círculos empresariales puede crear nuevos mercados. A la larga, debería hacer crecer la economía, aumentar los ingresos del gobierno, y podría reducir el costo de las adquisiciones para el gobierno en el futuro al aumentar la competencia entre los licitadores.[190]

En teoría, el cultivo de la diversidad de género entre los actores con poder en los negocios y en la política debería debilitar e inhibir el desarrollo de las redes de patronazgo vinculadas a través del capital homosocial.[191] Para que las políticas de igualdad de género contribuyan a la erosión de las redes de clientelismo, deben promover la diversificación entre quienes poseen y dirigen las empresas competitivas en los procesos de licitación. Es poco probable que estos cambios se produzcan si las disposiciones sobre igualdad de género son inadecuadas. Esto puede ocurrir si, por ejemplo, las disposiciones permiten que una empresa califique para un proceso de licitación, o se convierta en un proveedor gubernamental más atractivo, instalando rápidamente a la esposa de su director anterior como jefe. El exdirector podría seguir actuando como jefe entre bastidores y seguir haciendo tratos con otros miembros de la red de patronazgo. En este caso, la dirección de la empresa no verá ningún beneficio en desvincularse y denunciar la colusión de las licitaciones y otras formas de corrupción en el proceso de contratación.

¿Cómo son las disposiciones sustanciales de género en la contratación pública? La legislación en materia de contratación pública podría redactarse de manera que las políticas de permiso parental (incluidas las políticas de permiso de paternidad) acumulen puntos en los procesos de licitación. Podrían exigir a las empresas licitadoras que establezcan protecciones adicionales contra el acoso sexual, y que creen oportunidades de mentoría y formación con perspectiva de género para el personal. El requisito de igualdad salarial del marco de contratación pública

187 McCrudden, C. (2007). Buying social justice: *Equality, Government Procurement, & Legal Change*. Oxford: Oxford University Press. Otro ejemplo es el de Sudáfrica cuya Constitución contempla la contratación pública afirmativa. Para que las empresas obtengan contratos públicos deben aplicar políticas sociales. Véase Bolton, P. (2006). Government procurement as a policy tool in South Africa. *Journal of Public Procurement*, 6(3), pp. 193–217.

188 Como ocurrió en los Estados Unidos de América en los años 60. Allí, el poder ejecutivo no podía aprobar leyes de derechos civiles sin la aprobación legislativa, pero sí podía emitir una orden ejecutiva para crear normas de contratación pública que aumentaran las oportunidades económicas de los afroamericanos y que debían ser aplicadas por la Oficina de Programas de Cumplimiento de Contratos Federales de Estados Unidos. (Ibíd.) En el ámbito de género y corrupción, la analogía hipotética sería la de un presidente feminista que se enfrentara a un congreso lleno de miembros de redes clientelares masculinas y que, dentro de la ley de contratación pública, decidiera introducir medidas sustantivas de igualdad de género.

189 Chin, K. (2017). The Power of Procurement: How to Source from Women-owned Businesses. *UN Women.*

190 Hay que tener en cuenta que generar estos efectos positivos no siempre es sencillo. Si la contratación se encarece significativamente mediante la inclusión de disposiciones de justicia social, puede llevar a un gobierno a comprar -y, por tanto, a proporcionar- menos bienes y servicios públicos, lo que puede agravar la desigualdad social y provocar que la economía crezca menos.

191 La sección 1 contiene un análisis del "capital homosocial". Para más información, consulte Bjarnegård, E. (2013). Gender and Politics: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation. *Gender and Politics Series*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

suizo es un ejemplo de política que promueve la igualdad de género sustancial, ya que va más allá del simbolismo que puede producirse al utilizar indicadores descriptivos, desglosados por sexo, para evaluar en qué medida las estructuras de oportunidades internas de las empresas están condicionadas por el género. En España, donde la contratación pública aporta entre el 10 y el 20 % del PIB[192], la Ley de Contratos del Sector Público de 2017[193], incluye varias cláusulas de igualdad de género que se refieren a diferentes fases de un procedimiento de contratación, desde la selección del contratista hasta la ejecución del contrato público.[194] Cualquier persona con una condena por violar derechos laborales, incluyendo todas las conductas que atenten contra el derecho y las oportunidades de las mujeres, como la discriminación o el acoso, queda inhabilitada para realizar contratos con organizaciones del sector público.[195] Las empresas de más de 250 empleados que no hayan implantado planes de igualdad de género también tienen prohibido participar en la contratación pública. Incluso en el caso de empresas más pequeñas, la adjudicación de contratos debe basarse en criterios económicos y cualitativos que pueden incluir la existencia de dichos planes de igualdad de género.[196] Un ejemplo de disposiciones sustantivas en materia de género: los compradores pueden utilizar criterios de igualdad de género como criterio de exclusión a la hora de evaluar ofertas iguales.

Esto no quiere decir que las disposiciones descriptivas carezcan de valor al promover igualdad de género, sino que podrían no promover directamente cambios en los procesos y normas que generan desigualdades de género en primer lugar. En Kenia, una directiva presidencial de 2013 asigna el 30% de las oportunidades de contratación pública a empresas propiedad de mujeres, jóvenes y personas discapacitadas.[197] La investigación de grupos de discusión enfocada en los efectos de esta ley revela que ha tenido sus pros y sus contras: mientras que las mujeres propietarias de negocios reportan una mayor oportunidad económica, también hablan de una mayor exposición al acoso de los funcionarios de adquisiciones.[198] Se espera que el traslado de una mayor parte de la administración de la ley en línea,[199] como se ha propuesto, reduzca ese problema.

---

192 La CNMC publica un estudio sobre los procedimientos de contratación pública en España, Nota de prensa 22 de febrero de 2019. The National Commission of Markets and Competition (CNMC), https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Notas%20de%20prensa/2019/20190222_NP_Estudio%20procedimientos%20contratación.pdf.

193 Lay 9/2017, de 8 Noviembre, de Contratos del Sector Píublico.

194 Medina-Arnáiz, T. (2010). Integrating Gender Equality into Public Procurement: the Spanish Case. *Journal of Public Procurement*, 10(4), pp. 541–563.

195 Ibíd. p. 548.

196 Villarejo Galende, H. and Calonge Velázquez, A. (2018) The main innovations of the new Spanish Public Procurement Law 9/2017, of 8 November, *Revista Jurídíca de Castello y Léon*, p. 55.

197 Mohammed, R. (2019). *Progress on the Economic Empowerment of Female Entrepreneurs in Kenya's 30% Preferential Public Procurement Policy,* PhD Thesis, Walden University. Para más información, consulte Access to Government Procurement Opportunities, https://agpo.go.ke/pages/about-agpo.

198 Ibíd.

199 Kiragu, R. (2012). *Information Technology and Procurement Process in Kenya*, Master's Thesis, School of Business, University of Nairobi.

Recomendaciones expertas:

- Explorar la manera de elaborar herramientas anticorrupción tales como transparencia, datos abiertos, gobierno electrónico, rendición de cuentas y supervisión, mecanismos de quejas y reclamaciones, gestión de recursos humanos, gestión de riesgos de descentralización y contratación pública con perspectiva de género.

- Mejorar la inclusividad dentro de un determinado entorno social y romper los llamados "círculos cerrados" para reducir la corrupción: el equilibrio de género no es el objetivo principal, pero la integración debe tener como objetivo la incorporación de personas que han sido ajenas al poder debido a prácticas corruptas (y relativas al género).

4.2.2 Oportunidades para promover la igualdad de género mediante políticas anticorrupción

En lugar de esperar que un beneficio anticorrupción se desprenda de las políticas destinadas a promover la igualdad de género, un enfoque alternativo es entrelazar las medidas de igualdad de género con los esfuerzos anticorrupción.[200] Una forma de hacerlo es priorizar recursos para reducir la corrupción en la prestación de servicios públicos a los que acceden más mujeres que hombres. Esta estrategia de centrar las energías anticorrupción energías en determinados sectores o servicios también debería tener en cuenta las desigualdades interseccionales, y quelesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales tienden a depender de algunos servicios más que otros grupos.

De manera más idónea, todas las políticas para prevenir y reducir la corrupción deberían incorporar consideraciones sobre desigualdades de género, según las intenciones de varias organizaciones internacionales, y como lo ejemplifica la Estrategia para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (2018-2021) de la UNOV/UNODC, que obliga a incorporar la perspectiva de género en todos sus programas, no sólo en programas anticorrupción.[201] Este documento insta firmemente a la sensibilización sobre la CNUCC, al trabajo programático con grupos de mujeres, a la recopilación de datos desglosados por sexo y a la mejora de la capacidad de las instituciones nacionales.[202] El Fondo de Transparencia del Banco Interamericano de

200 Como demostraron Bauhr et al que las mujeres electas para los consejos europeos lo han hecho (tal como se comentó en la sección 1).

201 UNOV/UNODC Strategy for Gender Equality and the Empowerment of Women (2018–2021).

202 Véase: Ibíd., p. 55 Brief 2. Gender and countering corruption.

/ patro'naθɣo /

Sustantivo ~

Def.: El apoyo dado por un patrón o el poder de controlar nombramientos a cargos o el derecho a privilegios.

Desarrollo también ha publicado un documento de orientación sobre la incorporación de la perspectiva de género, que entra en mucho más detalle sobre las negociaciones de contratos con perspectiva de género, las auditorías de igualdad de género, la elaboración de presupuestos con perspectiva de género y el papel del gobierno electrónico.[203] Destaca la importancia de establecer sistemas de denuncia con perspectiva de género, proporcionando un "mecanismo de ventanilla única accesible y transparente para recibir, registrar y hacer un seguimiento de las denuncias de corrupción", junto con un seguimiento desglosado por sexo del tipo de denuncia y el tipo de resolución.[204]

El GRECO ha empezado a proponer sugerencias específicas para promover la igualdad de género en las revisiones por países. Por ejemplo, los Estados miembros donde los cuerpos de policía tienen jerarquías fuertemente marcadas por el género, con un mayor número de mujeres en la base y un número mucho menor en la cima, a menudo se debe a que las mujeres policías son asignadas a funciones policiales más "blandas" que sus colegas masculinos.[205] Esto significa que cuando se considera a las mujeres policías para su promoción, a menudo se percibe que carecen de las habilidades y experiencia necesarias para subir de rango.[206] La lógica que subyace al planteamiento del GRECO es que tener a las mujeres distribuidas de forma más uniforme en todos los niveles del cuerpo de policía dificultaría que las normas masculinas arraigaran en la forma en que los miembros de la policía demuestran confianza mutua, especialmente en las altas esferas de la institución.

Además de la Convención de la OCDE contra el soborno, el Consejo de la OCDE adopta recomendaciones sobre una amplia variedad de áreas de políticas públicas. Estas recomendaciones son el resultado del diálogo político y de las buenas prácticas, y a menudo son catalizadores de cambios importantes por parte de los gobiernos. Aunque todos los miembros de la OCDE se han comprometido a seguir estas recomendaciones, cada vez son más aceptadas por países no miembros. Se espera que los adherentes hagan todo lo posible para aplicar plenamente la recomendación, aunque se reconoce que los retos pueden variar de un país a otro.

---

203 Sample, K. (2018). *Gender Mainstreaming in the Transparency Fund, Inter-American Development Bank*. Esta publicación también señala que en la mayoría de los países es necesario ampliar los sistemas de denuncia, y que los funcionarios requieren una formación especializada, para que se establezca un espacio seguro para la denuncia de la corrupción sexual.

204 Ibíd. p20. Obsérvese que hay algunos indicios de que las denuncias de las mujeres sobre la corrupción se investigan con menos frecuencia. Véase: Feigenblatt, H. (2020). *Breaking the Silence Around Sextortion; The Links Between Power, Sex and Corruption*. Transparency International.

205 Garcia, V. (2003). "Difference" in the Police Department, Women, Policing, and "Doing Gender". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 19(3), pp.330-344.

206 U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, Women in Policing: Breaking barriers and blazing a path.

Dos recomendaciones son especialmente relevantes desde la perspectiva de la igualdad de género y la anticorrupción. La recomendación de 2015 del Consejo de la OCDE sobre igualdad de género en la vida pública[207] promueve una estrategia gubernamental para reformar la igualdad de género, mecanismos para garantizar la rendición de cuentas y la sustentabilidad de las iniciativas de género, además de herramientas y evidencias para fundamentar las decisiones políticas inclusivas. También promueve un enfoque de "toda la sociedad" para reducir estereotipos de género, fomentar la participación de las mujeres en la política y eliminar barreras implícitas y explícitas para la igualdad de género. Esta recomendación proporciona no sólo a gobiernos, sino también a parlamentos y poderes judiciales, directrices claras, oportunas y aplicables para implementar eficazmente iniciativas de igualdad de género y de integración de la perspectiva de género, además de mejorar la igualdad de mujeres y hombres de diversos entornos para acceder al liderazgo público.

Las recomendaciones del Consejo de Integridad Pública de la OCDE[208] proporciona a los responsables políticos una visión para la estrategia de integridad pública. Cambia el foco de las políticas anticorrupción ad hoc y reactivas a un enfoque integral basado en el riesgo con énfasis en cultivar una cultura de integridad en toda la sociedad. Según esta recomendación, la "integridad pública" se refiere a la alineación coherente de valores éticos compartidos, principios y normas para defender y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público, así como a la adhesión a los mismos. Por ejemplo, la recomendación se refiere a prácticas relacionadas con el servicio civil basado en el mérito, la gestión de conflictos de intereses, la gestión de riesgos de integridad, la auditoría interna y externa, el financiamiento político y el cabildeo, entre otros. Las buenas prácticas en estos ámbitos son fundamentales para ayudar a crear un entorno en el que no sólo se identifiquen y mitiguen los riesgos de corrupción, sino también para garantizar la eficacia de las políticas destinadas a mejorar la igualdad de género.

Aspirar a elevar la integridad implica aspirar a algo más que a evitar la transgresión de las normas de cumplimiento. En el ámbito de una institución pública, implica que el funcionariado que trabajan para la organización debe perseguir su propósito de todo corazón, siempre que este propósito sea legítimo, y que debe hacerlo de la manera más eficiente posible, y sólo a través de medios legítimos.[209] El objetivo de la integridad institucional también debe obligar a los funcionarios individuales íntegros a protestar, presionar o denunciar cualquier irregularidad para conseguir mejoras. Al incluir la igualdad de género en el concepto de legitimidad e integridad, los funcionarios públicos íntegros deben respaldar la búsqueda de los objetivos de la organización siendo también justos con todos los géneros y, lo que es más importante, procurando el cambio cuando no sea así.

---

207 OECD (2016), 2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en

208 2017 OECD Recommendations of the Council on Public Integrity, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf

209 Kirby, N., An 'Institution-first' Conception of Integrity, forthcoming British Journal of Political Science, working paper. Para más información, consulte https://integrity.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/integrity/documents/media/public_institutional_integrity_conceptual_issues.pdf

Es importante adoptar un enfoque gradual en la integración de los enfoques de género, provocando un cambio de mentalidad sobre la mejor manera de acrecentar la integridad a largo plazo e ir más allá de prevenir y combatir actos de corrupción individuales. Este cambio amplía el enfoque desde uno meramente anticorrupción y de cumplimiento para poner un mayor énfasis en la reforma institucional y la construcción de integridad. La motivación de este cambio radica en el reconocimiento de que muchos esfuerzos anticorrupción del pasado han tenido un éxito fragmentado y a menudo han fracasado, además de que los escándalos públicos resultantes de las investigaciones sobre corrupción tienden a reducir la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas,[210] lo que en sí mismo es indeseable.[211]

Recomendacion expertas:

Reconceptualizar la integridad a nivel institucional y no sólo a nivel individual.

4.3 RESPUESTAS JURÍDICAS Y SESGOS INCONSCIENTES

La eficacia del derecho internacional depende en gran medida de su aplicación en el ámbito nacional y, en última instancia, de la forma en que las leyes nacionales sean interpretadas por los tribunales nacionales. Mientras que algunos sistemas jurídicos no consideran los actos de naturaleza sexual como moneda de cambio de la corrupción, otros países han hecho del "soborno sexual" algo explícitamente ilegal, ya sea a través de la legislación anticorrupción o de la jurisprudencia.[212]

En Singapur, un antiguo jefe de defensa civil fue condenado a seis meses de prisión[213] por solicitar y recibir actos de carácter sexual de una mujer cuya empresa de ingeniería licitó por un contrato de su agencia.[214] En Rumanía, el Código Penal se aplica explícitamente a cualquier funcionario público que "solicite o reciba favores sexuales de una persona que tenga un interés

210 Chang, E. C. C. and Yun-han, C. (2006). Corruption and Trust: Exceptionalism in Asian Democracies? *The Journal of Politics*, 68(2), pp. 259–271. Nótese que la relación entre la corrupción y la confianza institucional (y la confianza interpersonal) se entiende como bidireccional. Morris, S. D. and Klesner, J. L. (2010). Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence from Mexico, *Comparative Political Studies*, 43(10), pp. 1258–1285.

211 Ciziceno, M. and Travaglino, G.A. (2019). Perceived Corruption and Individuals' Life Satisfaction: The Mediating Role of Institutional Trust. *Social Indicators Research*, 141(2), pp.685–701.

212 La IAWJ informa de que Australia, Canadá, Kenia, Taiwán y el Reino Unido han perseguido con éxito la corrupción sexual en virtud de los estatutos de corrupción existentes. Véase: Feigenblatt, H. (2020). *Breaking the Silence Around Sextortion; The Links Between Power, Sex and Corruption*. Transparency International.

213 Public Prosecutor v Peter Benedict Lim Sin Pang DAC 2106-115/2012.

214 Hasta ahora la jurisprudencia de Singapur sólo ha tratado casos de corrupción sexual heterosexual en los que un hombre tenía mayor poder.

El sesgo inconsciente es una de las cosas más difíciles de abordar.

~ Ruth Bader Ginsburg
Jueza del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América

directo o indirecto en ese acto profesional",[215] que lo clasifica como un acto de abuso de poder. En los Estados Unidos de América, se han utilizado diversos estatutos para perseguir delitos de corrupción que implican actos de naturaleza sexual, que van desde la extorsión,[216] a la solicitud o búsqueda de "cualquier cosa de valor" por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones. El Tribunal de Apelación del Undécimo Circuito de Atlanta, Georgia, ha interpretado que una "cosa de valor" es cualquier aportación intangible,[217] y específicamente, un acto sexual.[218] Esta interpretación ha venido a prever que el ofrecimiento o prestación de un favor sexual es contrario a la ley, y aunque la coacción puede guiar la interpretación del tribunal, esto no siempre ha ocurrido.[219]

No está claro cuántos sistemas judiciales han resuelto casos en los que se utilizaron actos de naturaleza sexual como moneda de cambio para la corrupción. Los estatutos de redacción amplia que abordan "una ventaja financiera o de otro tipo", "gratificación" o "beneficio" o "ventaja indebida de cualquier tipo"[220] deberían, en teoría, bastar como delitos de soborno en los que los favores sexuales son la moneda de cambio de la corrupción. Sin embargo, los jueces que trabajan en el mismo sistema jurídico pueden diferir en sus puntos de vista sobre el asunto, especialmente en ausencia de jurisprudencia que apoye una interpretación de cuáles actos de naturaleza sexual pueden constituir sobornos y, por lo tanto, corrupción.[221] Nancy Hendry, de la IAWJ, cuenta que en un taller para jueces y funcionarios contra la corrupción en un país

---

215 Article 299(1) of Criminal Code, 2009. Para más información, consulte https://www.icmec.org/wp-content/uploads/2018/08/ICMEC-Romania-National-Legislation.pdf.

216 El código de los Estados Unidos de América es una consolidación de leyes generales y permanentes preparada por el Consejo de Revisión de Leyes de la Cámara de Representantes.

217 United States v Nilsen, 967 F.2d 539, 542 (11th Cir 1992).

218 United States v Moore 525 F.3d 1033 (11th Cir 2008).

219 La Asociación Internacional de Abogados informa del caso The People of the State of New York, Respondent, v Steven Teitelbaum and Jeffrey Starroff, Appellants 138 A.D.2d 647 (1988). En este caso, los agentes de policía exigieron sexo a una mujer para evitar su detención, y el juez instruyó al jurado que, desde el punto de vista jurídico, la mujer era cómplice del delito de recibir un soborno. Al final, la mujer no fue acusada. Sara Carnegie, 'Sextortion: A crime of corruption and sexual exploitation', The International Bar Association, agosto de 2019. Otro caso ocurrió en los Estados Unidos de América en 2019, cuando dos policías admitieron haber recibido sobornos y haber tenido una conducta inapropiada tras ser acusados de violar a una mujer de 18 años esposada. No recibieron pena de cárcel porque el juez concluyó que la participación de la mujer en la "mala conducta" de los policías también involucraba actividad penal. Véase: Feigenblatt H. (2020). Breaking the Silence Around Sextortion; The Links Between Power, Sex and Corruption. Transparency International.

220 Corruption, A Glossary of International Criminal Standards. OECD, 2007.

221 Esto nunca se ha probado en la legislación sudafricana, por ejemplo. Thuli Madonsela, Pers. Comm., 21 October 2019.

en el que cerca de la mitad de los jueces de la sala afirmaron estar dispuestos a interpretar el estatuto penal de amplio espectro como si incluyera casos de actos de naturaleza sexual como moneda de cambio de la corrupción. Muchos de los que no estaban de acuerdo argumentaron que los individuos que ofrecían, o incluso consentían, los actos sexuales no podían saber que sus actividades equivalían a actos de corrupción.[222]

4.3.1 El papel del poder judicial – igualdad ante la ley

Las dudas sobre la interpretación judicial pueden disuadir a los fiscales de investigar y perseguir actos de naturaleza sexual como moneda de cambio corporal para cometer delitos de corrupción en muchas jurisdicciones.

Como ya se ha comentado, esto se debe con frecuencia a que los actos de naturaleza sexual quedan fuera del ámbito de aplicación directa de las leyes anticorrupción y, sin embargo, pueden no ser suficientes para constituir acoso sexual o violencia de género. No es raro que los marcos legales anticorrupción sigan exigiendo que los sobornos, o cualquier otra forma de ventaja indebida, tengan un valor pecuniario. Una de las observaciones más comunes de los Estados parte encargados de examinar la aplicación de la CNUCC es la siguiente: "[c]on respecto a los delitos de soborno (arts. 15 y 16), ampliar los objetos del delito, en particular en lo que respecta a beneficios no materiales y pagos o gratificaciones para acelerar o facilitar un acto o procedimiento administrativo que de otro modo sería lícito."[223]

Recomendaciones expertas:

- Garantizar la formación en materia de derechos humanos, anticorrupción y género como parte de la formación interna del funcionariado de justicia penal y mejorar los marcos de cooperación institucional con las autoridades anticorrupción.

- Destacar a mujeres que luchan contra la corrupción desde las redes de aplicación de la ley y educar a las mujeres de estos sectores sobre cómo inculcar el cambio institucional y cómo protegerse contra redes de corrupción; los métodos de formación podrían incluir juegos y podrían

222 Interviews: Noticing and Combating Sextortion: An Interview with Nancy Hendry, EuropeNow, 10 March, 2020.

223 Conjunto de recomendaciones y conclusiones no vinculantes basadas en las lecciones aprendidas a partir de la aplicación de los capítulos III y IV de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nota de la Secretaría. 17 de septiembre, 2019, CAC/COSP/2019/3, p. 5.

ser administrados bajo la supervisión de la autoridad anticorrupción.

- Apoyar iniciativas para aumentar la representación de las mujeres en las instituciones de justicia penal (por ejemplo: revisar las políticas y prácticas de contratación y personal, campañas de sensibilización contra las normas de género).

El Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de México realizó una serie de diagnósticos internos de conocimiento en 2008, 2009 y nuevamente en 2012[224] y a partir de ellos estableció el primer Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género[225] (en adelante Protocolo de Género). El Protocolo de Género se elaboró a raíz de tres casos[226] en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde la Corte señaló la obligación de México de aplicar, como derecho vinculante, los tratados internacionales de derechos humanos a los que se adhiere. Se introdujo la perspectiva de género en la toma de decisiones judiciales para ayudar a combatir argumentos basados en estereotipos y refutar los intentos de desconocer el derecho a la igualdad.

En 2012, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también llevó a cabo una evaluación titulada "Conocimiento y percepciones sobre género y derechos humanos del personal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", así como una evaluación sobre género y cultura laboral en 15 tribunales supremos estatales. Las evaluaciones mostraron que casi el 20% del personal judicial desconocía el significado de "perspectiva de género", que el concepto de "equidad de género" no era bien entendido e incluso que "el enfoque que se tiene actualmente en la Suprema Corte, todavía se tienen ideas muy distorsionadas de o que es esta gama de derechos humanos y la perspectiva de género".[227] El Protocolo de Género se estableció para orientar a las y los jueces en su tarea de impartir justicia con perspectiva de género y, para ello, serviría como una herramienta fundamental para garantizar que el derecho a la igualdad ante la ley sea una realidad tal y como se encuentra consagrada en la Constitución de México y en consonancia con las leyes internacionales de derechos humanos.

En 2019, la Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación inició la actualización del Protocolo de Género mediante la realización de un proceso

224 Coordinación General del Programa de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación, *Diagnósticos realizados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en materia de equidad de género 2008-2009.*.

225 Para más información, consulte https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_perspectiva_genero.pdf.

226 González et al. v. México (caso "Campo Algodonero") ver párrafos 502, 541, 542(I.A.Ct.G.R., 16 de nombiembre, 2009; Fernández Ortega et al. V. México, ver párrafos 236 and 260 (I.A.Ct.G.R., 30 de Agosto, 2010); and, Rosendo Cantú et al. v. México, ver párrafos 219 y 246 (I.A.Ct.G.R., 31 de Agosto, 2010).

227 Protocolo para juzgar con perspectiva de género, p. 9.

de consulta para recabar observaciones, inquietudes y recomendaciones de operadores de justicia, personal académico e integrantes de organizaciones de la sociedad civil. El ejercicio se realizó en conjunto con la Unidad General de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con el apoyo de Equis: Justicia para las Mujeres, una organización de la sociedad civil.[228]

Documento de la Red Mundial de Integridad Judicial sobre cuestiones de integridad judicial en materia de género

La Red Mundial de Integridad Judicial, puesta en marcha oficialmente en abril de 2018, tiene como objetivo asistir a los poderes judiciales de todo el mundo a fortalecer la integridad judicial y prevenir la corrupción en el sector de la justicia, en consonancia con el artículo 11 de la CNUCC. La Red es uno de los principales resultados del Programa Mundial de la UNODC para la Implementación de la Declaración de Doha, que se adoptó al concluir el 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal celebrado en Qatar en 2015. Entre otras áreas prioritarias, la Red ha abordado la complejidad de las cuestiones de integridad judicial en materia de género. En un intento de incrementar la atención en torno al tema, la Red preparó una gran cantidad de contenido relevante, sobre todo un documento temático específico,[229] una sección sobre cuestiones de género en el curso de formación sobre ética judicial,[230] episodios de podcast y artículos de opinión.[231] Para citar el resumen del documento sobre cuestiones de integridad judicial en materia de género:

> *"Esta investigación sobre cuestiones de integridad judicial relacionadas con el de género se produce en un momento en el que se está prestando nueva atención al papel que desempeñan el poder y el género en el lugar de trabajo. El movimiento #MeToo ha dado voz a las mujeres que han sufrido una serie de conductas sexuales inapropiadas a manos de hombres en posiciones de poder. La magnitud del problema ha quedado oculta durante mucho tiempo por la resistencia a enfrentarse a quienes ejercen ese poder y por no abordar la cultura organizativa que permite que esas conductas continúen con impunidad. Incluso cuando se han tenido motivos para conocer o sospechar una conducta sexual inapropiada, a menudo han pasado muchos años antes de que se investigue o se aborde un incidente. Cuando por fin se ha roto el silencio, otras personas han presentado denuncias similares, revelando que la conducta indebida no era un hecho aislado, sino parte de un patrón de larga duración. A medida que más mujeres han hablado, se ha ido reconociendo que los problemas son generalizados y no se denuncian."*

228 Con base en información de la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. Para más información, consulte https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/para-juzgar-con-perspectiva-de-genero.

229 Paper on Gender-Related Judicial Integrity Issues of the Global Judicial Integrity Network, https://www.unodc.org/ji/en/knowledge-products/gender-related-integrity-issues.html.

230 El paquete de herramientas de formación en ética judicial, en particular el módulo 3 del curso de aprendizaje electrónico y el curso auto dirigido, incluyen una sección sobre temas de integridad judicial en materia de género. Las herramientas están disponibles en: https://www.unodc.org/ji/es/judicial_ethics.html.

231 Los episodios del podcast y los artículos de opinión escritos están disponibles en: https://www.unodc.org/ji/en/multimedia/podcasts.html y https://www.unodc.org/ji/en/views/index.html.

4.3.2 Adopción de sistemas de protección de denunciantes con perspectiva de género

Además de presionar para concientizar sobre las ambigüedades legales existentes en torno a favores sexuales como moneda de cambio de la corrupción, los organismos de asesoramiento público y la sociedad civil tienen un papel que desempeñar en la asistencia a las víctimas. Las denuncias de regularidades y alertas de los empleados y otras personas pueden salvar vidas, además de reducir o evitar pérdidas financieras y de reputación para su organización. En las Directrices sobre la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de la salud, la UNODC destacó la necesidad de impartir una formación adecuada a funcionarios públicos a quienes se pudiera reportar este tipo de corrupción.[232] La posibilidad de denunciar irregularidades desempeña un papel fundamental para mantener la honradez, la eficiencia y la rendición de cuentas de entidades públicas y privadas, ya que permite al personal denunciar con seguridad una infracción dentro de su organización, protegiéndolo al mismo tiempo de las represalias.

La Asociación Internacional de Mujeres Juezas (IAWJ),[233] aunque quizá no fue la primera en acuñar la expresión "sextorsión", ha desempeñado un papel importante a la hora de convertir el término en una referencia común en los casos de actos de corrupción relacionados con el sexo. La IAWJ ha desempeñado un papel importante en la concienciación sobre esta forma de corrupción no monetaria. Además, un Comité de la Cámara de los Comunes, en su función de supervisión del entonces Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido,[234] tras recibir pruebas orales y escritas sobre la explotación y el abuso sexual en el sector de la ayuda -a menudo como parte de los intercambios corruptos-, recomendó que se integrara plenamente un enfoque centrado en las víctimas en todos los aspectos de cómo el sector de la ayuda aborda el problema.[235] El Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (SIWI) dio prioridad a las campañas de concienciación pública sobre el tema en respuesta a sus hallazgos de corrupción generalizada que implica favores sexuales y actos de naturaleza sexual en el sector del agua, como se describió en el Capítulo 1. Durante la Semana Mundial del Agua de 2018[236] el SIWI celebró un evento para dar a conocer sus hallazgos. El SIWI también ha colaborado con la Red Africana de la Sociedad Civil sobre Agua y Saneamiento y la Red de ONG de Agua y Saneamiento de Kenia para producir un vídeo educativo.[237]

---

232 Directrices para la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector sanitario. Próxima publicación de la UNODC a principios de 2021.

233 Stopping the Abuse of Power through Sexual Exploitation: Naming, Shaming, and Ending Sextortion. International Association of Women Judges, 2012.

234 Desde el 16 de junio de 2020, este departamento se fusionó con el Ministerio de Asuntos Exteriores y del Commonwealth del Reino Unido.

235 Sexual exploitation and abuse in the aid sector. International Development Committee of the United Kingdom, 31 July 2018.

236 Sex for Water: A Woman's Right Violation, 27 August 2018.

237 Véase: https://www.youtube.com/watch?v=c4AkG0h83gg.

Sextortión – intercambio de sexo del tipo quid pro quo por un ejercicio favorable del poder

Asociación Internacional de Mujeres Jueces (IAWJ)

4.3.3 Lecciones aprendidas – un enfoque centrado en la víctima

Una encuesta titulada "Normas sociales y pequeña corrupción en la prestación de servicios públicos en Ghana" reveló que las mujeres suelen tener más miedo que sus homólogos masculinos a denunciar tales casos de corrupción. Cabe destacar que la falta de protección, el miedo a las represalias y el nivel de confidencialidad son prioritarios entre las mujeres a la hora de decidir si denuncian la corrupción o no.[238] Además, durante un taller sobre el impacto de la corrupción en las mujeres y una introducción a la CNUCC y su mecanismo de revisión en Albania,[239] coorganizado por ONU Mujeres y la UNODC en abril de 2012, uno de los resultados y recomendaciones clave fue "promover la denuncia de actos de corrupción, mediante, por ejemplo, la plataforma virtual en línea que está desarrollando el Gobierno y dando a conocer la existencia de otros medios, como los números de teléfono gratuitos y la denuncia en persona". La recomendación se produjo tras el debate durante el cual los participantes, en su mayoría mujeres, destacaron las dificultades a las que se enfrentaban para denunciar la corrupción en persona.

En un enfoque innovador, la República de Corea comenzó a aplicar un sistema de notificación por delegación para denunciantes.[240] En la primera continuación de la undécima reunión del Grupo para la Revisión de la Aplicación 31 de agosto - 2 de septiembre de 2020,[241] la República de Corea explicó que su sistema de denuncias de interés público no permite denuncias anónimas con el fin de desalentar denuncias falsas y poder identificar a la persona que pudiera recibir protección legal e indemnización. Aunque la ley garantiza la confidencialidad de la identidad del denunciante, en la práctica siguen produciéndose revelaciones de identidad por falta de atención o por errores.

---

238 El proyecto de investigación Social Norms and Petty Corruption fue realizado por un equipo dirigido por la profesora Sarah Brierley (Washington University, St. Louis) y Eliz Ozdemir con el apoyo de UK Aid a través del programa STAAC. El informe completo puede solicitarse a STAAC-Ghana.

239 El informe completo se puede solicitar a la UNODC, y el informe sobre el taller en el siguiente enlace: https://www.unodc.org/documents/southeasterneurope//newsletters/UNODC_Newsletter_South_Eastern_Europe_4.pdf.

240 La presentación está disponible en el sitio web de la primera continuación de la undécima reunión del Grupo de Examen de la Aplicación, del 31 de agosto al 2 de septiembre de 2020. Para más información, consulte: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/31Aug-2Sep2020/Presentations/Republic_of_Koreas_experience_of_whistleblower_confidentiality.pdf.

241 Undécima sesión del Grupo de Examen de la Aplicación (29 de junio de 2020, formato virtual). Para más información, consulte https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/session11.html.

Para evitar la posibilidad de que se revele la identidad de un denunciante, en noviembre de 2018 la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles (ACRC) adoptó un sistema de denuncia por delegación. Aunque mantiene la obligación legal de indicar el nombre del denunciante, permite insertar el nombre de un abogado en el formato del informe, que sería el único nombre revelado durante la tramitación del mismo. Sin embargo, debido al costo de contratación de un abogado y las dificultades para ubicar al abogado correcto, los niveles de denuncia a través del nuevo sistema de apoderamiento siguieron siendo bajos. Para abordar el asunto, la ACRC, en colaboración con el Colegio de Abogados de Corea, formó en julio de 2019 un grupo de abogados asesores quienes, a su vez, proporcionarían asesoramiento jurídico y presentarían la denuncia por delegación en nombre del denunciante. Dado que la ACRC financia el grupo, éste también es gratuito. En el momento de la presentación, en septiembre de 2020, ya se preveían nuevas mejoras, pero el concepto de denuncia por delegación podría ser idóneo para casos de corrupción por razón de género.

Los avances logrados en la atención de la violencia sexual y de género (VSG) también pueden servir de inspiración en la búsqueda de un enfoque más orientado a las víctimas en la protección de denunciantes. Hay que destacar que "víctima" en estos ámbitos no implica las mismas experiencias, ya que las víctimas de la violencia sexual y de género se inclinan más por las de "supervivientes".[242] Un enfoque centrado en la superviviente significa que todos los que participan en la programación de iniciativas para atender la violencia contra las mujeres dan prioridad a los derechos, necesidades y deseos de la superviviente.[243] No obstante, lo que se ha dado a conocer como un enfoque "orientado a la superviviente" o "orientado a la víctima" implica acciones sensibilizadas tales como garantizar la participación efectiva de la víctima en los procesos pertinentes, e incluye el consentimiento informado, confidencialidad, comunicación periódica, clara y transparente, así como una evaluación continua del riesgo para proteger a las víctimas.[244] Denunciar puede suponer costos personales, profesionales, psicológicos, físicos y emocionales extraordinarios. Éstos pueden intensificarse severamente en el caso de las mujeres denunciantes, quienes soportan el peso adicional de los impactos de género de la corrupción y las presiones de la sociedad. El enfoque descrito, centrado en la víctima, consiste en el diseño de estrategias destinadas a empoderar a la víctima/sobreviviente para garantizar su acceso a los servicios necesarios, así como a formas holísticas de protección y el disfrute de sus derechos.[245] Al incorporar estos enfoques en los mecanismos de denuncia y protección de los denunciantes, los entornos sensibles y propicios al género, como el ejemplo de la República de Corea, pueden garantizar las salvaguardias adicionales necesarias en casos en que la dinámica de poder podría disuadir a una persona de denunciar un delito.

242 El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) en su resolución 2467 reconoció que un enfoque centrado en el sobreviviente es clave para abordar y prevenir la violencia sexual en los conflictos.

243 'Survivor-centred approach'. Virtual Knowledge Centre to End Violence against Women and Girls, *UN Women*.

244 Strategic litigation for sexual and gender-based violence: Lessons learned, United Nations High Commissioner for Human Rights, 2019.

245 Ibíd.

Recomendaciones expertas:

- Las soluciones deben ajustarse al contexto institucional, en el que se tiene en cuenta la interseccionalidad de género, etnia y otras normas sociales dentro de un entorno determinado.

- Hacer que los esfuerzos anticorrupción tengan en cuenta el factor género, mediante auditorías sociales que garanticen el acceso de las mujeres a servicios, promulgando leyes que reconozcan el impacto de género de la corrupción, abordando la extorsión sexual como forma de corrupción, implementando normas para abordar la extorsión sexual e implementando mecanismos de denuncia con perspectiva de género.

- Sensibilizar sobre las buenas prácticas relativas a mecanismos de denuncia anónimos/confidenciales y en línea.

4.4 PARIDAD DE GÉNERO – LA ESTRATEGIA DE LAS NACIONES UNIDAS

Este cambio, que se aleja de los programas tradicionales anticorrupción y se orienta hacia las reformas institucionales para promover la integridad, tiene por objeto aislar a las organizaciones públicas, así como al poder judicial, de las diferentes influencias corruptoras que tradicionalmente se han infiltrado en ellas o podrían seguir haciéndolo, lograr la igualdad de género y aumentar la fiabilidad institucional en general. En el seno de las Naciones Unidas, las cuestiones relativas a la igualdad y la paridad de género comenzaron a impregnar el trabajo de la Organización de forma sistemática tras la adopción de la agenda global para el empoderamiento de la mujer en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995[246] cuando, en 1997, el ECOSOC adoptó las históricas Conclusiones Convenidas sobre la Incorporación de la Perspectiva de Género como Resolución 1997/2. El ECOSOC dio el siguiente paso decisivo en 2005, año en que adoptó la Resolución 2005/31 y pidió a todos los organismos de las Naciones Unidas elaborar planes de acción para la integración de la perspectiva de género con directrices y plazos claros para la aplicación práctica de la perspectiva de género en políticas y programas.

246 Hellem, A. and Aasen, H.S. (2013). Conclusions. In Hellem, A. and H. Singing Aasen (Eds.). Women's Human Rights: *CEDAW in International, Regional and National Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

/ pa ri ‘ðad /

Sustantivo

Def.: El estado de ser igual, especialmente el estado de tener igual salario o estatus.

En 2006, la Junta de Jefes Ejecutivos[247] aprobó una política de igualdad de género y empoderamiento de la mujer para todo el sistema, pero pidió a la Red Interinstitucional sobre la Mujer y la Igualdad de Género (IANWGE) que elaborara, en amplia consulta con el sistema de las Naciones Unidas, un plan de acción para todo el sistema que pusiera en práctica la política y acelerara la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de las Naciones Unidas.[248] El proceso preparatorio para el desarrollo del Plan de Acción para todo el Sistema (SWAP)[249] implicó amplias consultas con más de 50 entidades del sistema de Naciones Unidas y un ejercicio piloto. El proceso dio como resultado el establecimiento del SWAP como marco unificado de género diseñado para promover el entendimiento común, una mayor coherencia, autoevaluación sistemática y un enfoque progresivo para la incorporación de la perspectiva de género. 2018 marcó el primer año de presentación de informes según el marco de rendición de cuentas ampliado y mejorado del ONU-SWAP 2.0 sobre la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de Naciones Unidas. Como tal, el desempeño de 2018 establece un nuevo punto de referencia para los siguientes años, habiendo recibido informes de 66 entidades de las Naciones Unidas (93%) con respecto a este marco. El análisis de resultados se publicó en 2019, con un 17% de calificaciones que cumplen o superan las categorías de requisitos para el indicador de “Representación equitativa de las mujeres”.[250]

Con la llegada del secretario general António Guterres en 2017, la cuestión de paridad de género pasó a ser el centro de atención en la Secretaría de las Naciones Unidas. Como parte de su juramento al cargo, el Secretario General, al tiempo que lamentaba que los niveles de paridad de género no se hubieran alcanzado en el año 2000, declaró que la reforma de la gestión debe garantizar alcanzar la paridad de género lo antes posible y, para ello, se comprometió a “... respetar la paridad de género desde el principio en todos mis nombramientos para el Grupo

247 La JEC reúne a los jefes ejecutivos de 31 organizaciones especializadas de las Naciones Unidas para que actúen como una sola entidad a nivel mundial, regional y nacional. Es el principal instrumento para reforzar la función de coordinación de los órganos intergubernamentales de la ONU en materia social, económica y afines. Para más información, consulte https://www.unsystem.org/.

248 Action on the system wide action plan for gender equality and the empowerment of women. Para más información, consulte UN System Chief Executives Board for Coordination, 20 de marzo, 2012.

249 Plan de acción para todo el sistema 2012–2017, ONU Mujeres. Para más información, consulte https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability.

250 Los resultados del desempeño de la entidad UN-SWAP 2.0 se publicaron en 2019 y están disponibles en: https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability/un-swap-results.

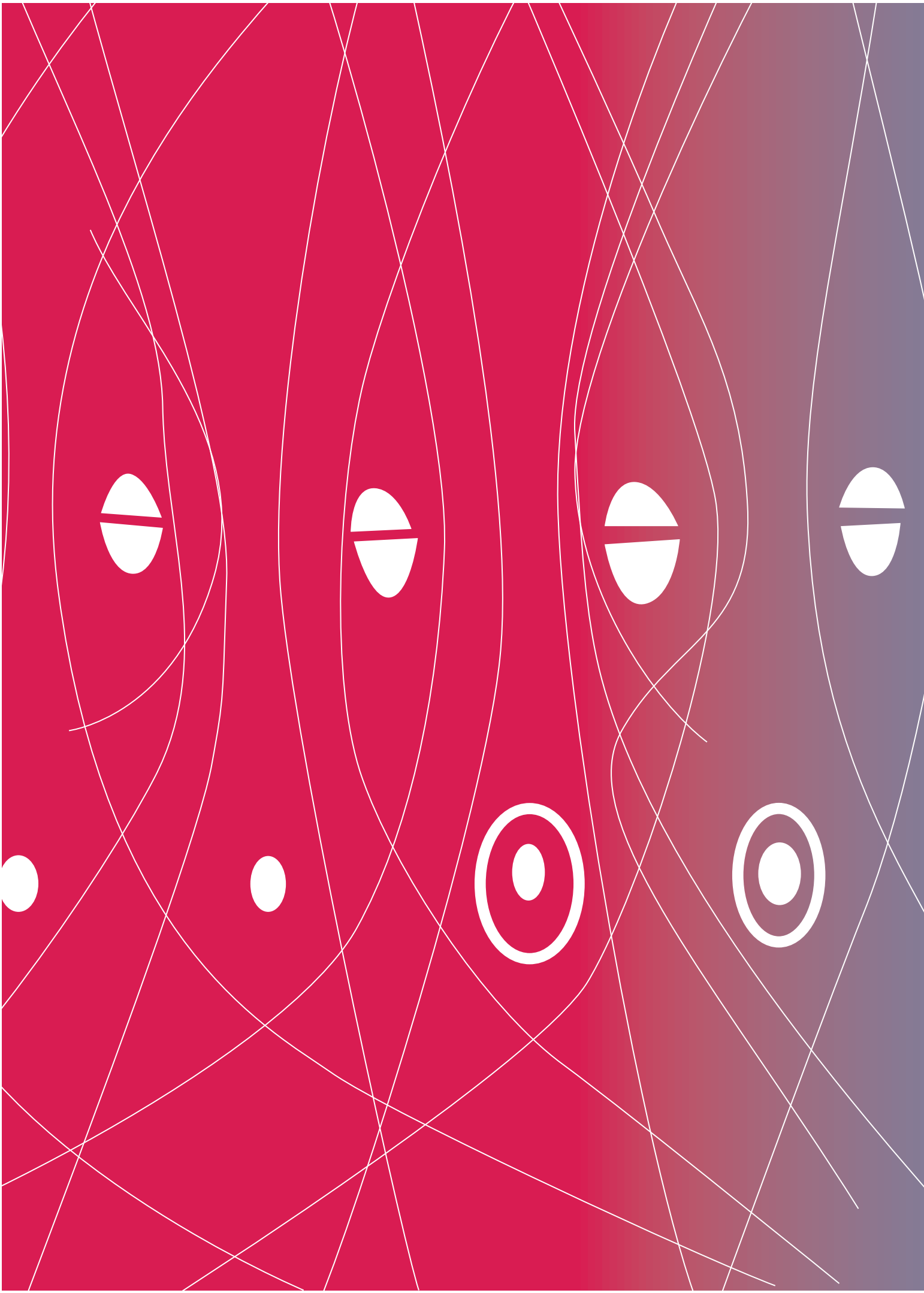
Superior de Gestión y la Junta de Jefes Ejecutivos."[251] La Estrategia de Paridad de Género,[252] presentada en octubre de 2017, debe aplicarse para que "[l]a paridad de género... pueda lograrse no solo atendiendo a los parámetros más altos de mérito, sino, de hecho, fortaleciendo a la vez los criterios de eficiencia, competencia e integridad."[253] El objetivo final del nuevo enfoque estratégico es permitir un cambio en la cultura de organización de la ONU para que se convierta en "un lugar de trabajo favorable a las mujeres y a las familias, y garantizar prácticas laborales que tengan en cuenta las cuestiones de género para crear un entorno propicio y promover un enfoque sostenible de paridad de género".[254]

251 The full Oath of Office of António Guterres, Secretary-General of the United Nations. Para más información, consulte https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech.

252 System-Wide Strategy on Gender Parity, 6 October 2017. Para más información, consulte https://www.un.org/gender/sites/www.un.org.gender/files/gender_parity_strategy_october_2017.pdf.

253 Ibíd. p. 29.

254 Ibíd. p. 32.



Capítulo 5

ESTUDIO DE CASOS

INTRODUCCIÓN

Los tres países en los que se centran los estudios de caso contenidos en el capítulo 5 han sido expuestos por las siguientes razones. Indonesia estuvo representada en la Reunión del Grupo de Expertas y Expertos celebrada en Bangkok en septiembre de 2018, donde presentó la inspiradora red SPAK. Ghana era, cuando se inició la redacción de la presente publicación, el único Estado parte de la Convención que había señalado la importancia de la incorporación de la perspectiva de género en sus esfuerzos de anticorrupción al inicio de su participación en el Mecanismo de Examen de la Aplicación. Se seleccionó a Brasil por sus prácticas innovadoras en la identificación y la lucha contra la corrupción a nivel político local, y también por la amplia información disponible al respecto.

Además, los tres países también forman parte de dos proyectos de anticorrupción dirigidos por la UNODC. El proyecto "Acelerar la aplicación de la CNUCC en África", financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, abarca cinco países africanos, entre ellos Ghana. El proyecto "Acelerar la aplicación de la CNUCC" aplica un enfoque de plataforma regional en su aplicación y está financiado por el Fondo de Prosperidad del Reino Unido. La plataforma del Sudeste Asiático incluye a Indonesia, mientras que la plataforma de Sudamérica y México incluye a Brasil.

ESTUDIO DE CASO: BRASIL

Este mural fue creado por el alumnado y profesorado de la Escuela Pública Wilson Camargo de Americana, São Paulo, Brasil. Fue diseñado por Luana Cristina para el proyecto sociocultural "Rebeldia Evoluída" bajo el tema de la cultura brasileña. Este proyecto pretende atraer a jóvenes de la zona que no tienen actividades de ocio en la escuela, ofreciéndoles un espacio cómodo para el aprendizaje. El arte del grafiti se presenta como un medio para canalizar y expresar su energía de forma que contribuya a la mejora de la sociedad en general. Esta obra de arte fue realizada por Leonardo Smania Donanzan.

Publicado con la autorización de Leonardo Smania Donazan.

INTRODUCCIÓN

Brasil, junto con Argentina y Chile, es uno de los pocos países latinoamericanos que han elegido –y reelegido– a una mujer como jefa de Estado. Sin embargo, a pesar de que muchos grupos feministas de la sociedad civil presionan por una mayor igualdad de género en Brasil, la proporción de cargos electos ocupados por mujeres ha sido una de las más bajas de América Latina.[255] Esto es cierto tanto a nivel federal como local. Hay muchas razones para ello: desde la exclusión histórica de las mujeres de las redes de poder, hasta la menor financiación de las campañas y su falta comparativa de tiempo en la televisión. Sin embargo, ninguna de ellas aporta conclusiones claras. Más importante aún, ninguna de ellas impide a las mujeres políticas de Brasil plantear cuestiones relacionadas con la mujer. En la década de 1980, un grupo de mujeres en el Congreso, denominado "bancada del lápiz de labios" (*bancada do batom*), consiguió que se reescribiera la Constitución -promulgada en 1988- para incluir cuestiones como la igualdad de género.[256]

Este estudio de caso se centra en la corrupción en los municipios y los procesos de género asociados. Describe cómo los estereotipos de género comúnmente sostenidos, que consideran y esperan que las mujeres sean menos corruptibles que los hombres, pueden afectar a las posibilidades de las mujeres de ganar la alcaldía, un cargo que ejerce una cantidad inusualmente grande de poder en Brasil.[257] Además, ilustra cómo las mujeres que obtienen los poderes de los cargos públicos los utilizan para representar de forma sustantiva a las mujeres. Para ello, promueven a otras mujeres y mejoran la prestación de servicios en los sectores públicos con los que interactúan las mujeres en particular, lo que a menudo implica reducir la corrupción.

Cuando una mujer llega a la alcaldía en Brasil, la brecha salarial de género en la burocracia local se reduce en promedio,[258] principalmente porque es más proclive a promover a las mujeres funcionarias que su predecesor masculino. Los análisis estadísticos apuntan a que los presupuestos locales se reconducen hacia un mayor gasto en educación, asistencia social y sanidad.[259] Para liberar fondos que hagan posibles dichos cambios, las alcaldesas de Brasil tienden a recortar el gasto en otras áreas en las que la corrupción florece con frecuencia, tales

---

255 Arajúo, C. Calasanti, A. and Htun, M., *Women, Power, and Policy on Brazil from Gender and Representation in Latin America*, edited by L.A Schwindt-Bayer, Oxford Press 2018.

256 Ibíd. Htun, M. (2002). Puzzles of Women's Rights in Brazil. *Social Research* 69(3), pp. 733–751.
Artículo 5 de la Constitución
"Todas las personas son iguales ante la ley, sin distinción alguna, quedando garantizada a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos:
I – hombres y mujeres tienen los mismos derechos y deberes en los términos de esta Constitución; ..."

257 Samuels, D. Reinventing Local Government? Municipalities and Intergovernmental Relations in Democratic Brazil. En: Kingstone, P. R. & Power T. J., *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2000.

258 Funk, Kendall D., Silva T. and Escobar-Lemmon, M. C., Leading toward Equality: The Effect of Women Mayors on Gender Equality in Local Bureaucracies, *Politics, Groups, and Identities*, 21 de noviembre, 2017, pp. 1–20.

259 Funk, K. D. and Philips, A. Q., Representative Budgeting: Women Mayors and the Composition of Spending in Local Governments (2018). *Political Science Faculty Contributions*. p. 33.

/ es te re o 'ti po /

Sustantivo ~

Def.: La idea o imagen fija que muchas personas tienen de un determinado tipo de persona o cosa, pero que a menudo no es cierta en la realidad.

como obras públicas.[260] Las alcaldesas también gastan menos dinero que los alcaldes varones en clientelismo (por ejemplo, en la contratación de personal temporal poco antes de las siguientes elecciones) y destinan más fondos públicos a la atención prenatal, lo que se traduce en una reducción apreciable de los nacimientos prematuros.[261]

Sin embargo, sigue sin estar claro cuáles pueden ser las consecuencias a largo plazo de los esfuerzos en pro de la igualdad de género. Las mujeres que llegan al poder tras los escándalos de corrupción en que se ven envueltos los hombres podrían adoptar los estereotipos de género tradicionales en sus campañas electorales,[262] reforzándolos por consiguiente. El inconveniente es que estas situaciones dificultan el seguimiento de otras mujeres, ya que incluso la insinuación de un escándalo reduciría las oportunidades de las mujeres en muchos ámbitos profesionales,[263] sobre todo en negocios y política.[264] En las elecciones a la alcaldía de Brasil de 2016, las mujeres obtuvieron el 11,57 % [265] de las alcaldías, siendo ésta la segunda mayor proporción que han obtenido las mujeres. Sin embargo, las reducciones en la brecha salarial de género en las jerarquías burocráticas locales que las mujeres alcaldesas tienden a iniciar parecen durar sólo por un tiempo corto en el siguiente mandato del alcalde masculino.[266]

260 Ibíd.

261 Brollo, F. and Troiano, U., What Happens When a Woman Wins an Election? Evidence from Close Races in Brazil, *Journal of Development Economics*, vol. 122, septiembre, 2016, p. 28.

262 Petherick, A., *Revising Supply and Demand: Women's Electoral Participation and Performance Where Parties are Diverse, Personalism Prevails, and Corruption is Commonplac*e, DPhil Thesis, University of Oxford, 2019.

263 Davison, H. K., and Burke., M. J., Sex Discrimination in Simulated Employment Contexts: A Meta-Analytic Investigation. *Journal of Vocational Behavior* 56, no. 2 (abril, 2000): 225–48.

264 Mo, C. H., The Consequences of Explicit and Implicit Gender Attitudes and Candidate Quality in the Calculations of Voters. *Political Behavior* 37, no. 2 (junio, 2015): pp. 357–95.

265 Eleições 2016: número de prefeitas eleitas em 2016 é menor que 2012, Press release of the Brazilian Superior Electoral Court, 8 de noviembre, 2016. http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/eleicoes-2016-numero-de-prefeitas-eleitas-em-2016-e-menor-que-2012.

266 Funk, K. D., Silva, T. and Escobar-Lemmon, M. C., Leading toward Equality: TheEffect of Women Mayors on Gender Equality in Local Bureaucracies, *Politics, Groups, and Identities*, 21 de noviembre, 2017, pp. 1–20.

MUJERES ACTUANDO PARA MUJERES

Dado cuán extendidas están las expectativas de género en relación con la corruptibilidad en Brasil, parece probable que las alcaldesas prevean una sanción adicional por parte de los votantes por transgresiones éticas y estén menos dispuestas a correr el riesgo de participar en actos corruptos cuando perciben que los mecanismos de rendición de cuentas funcionan.[267]

Asimismo, parece que las alcaldesas tienen menos acceso a las redes que reúnen el poder político y empresarial, por lo que destinan menos recursos municipales al clientelismo que los alcaldes varones. Diversos estudios confirman que las mujeres elegidas como titulares de los ejecutivos locales aprovechan las facultades de su cargo para mejorar sustancialmente la vida de las mujeres, además de sugerir que el aumento en la calidad de los servicios públicos locales suele traducirse en la contención del gasto público para otros fines, incluyendo las fugas hacia la corrupción.

Los gobiernos municipales de Brasil se encargan de la prestación de servicios públicos, tal y como se refleja en la nueva Constitución aprobada en 1988.[268] Las administraciones locales se encargan de la atención médica preventiva y primaria, de la educación temprana y elemental, la vivienda, la infraestructura urbana, el saneamiento, el transporte y el mantenimiento de los sitios de patrimonio cultural.[269] Los alcaldes pueden influir en la calidad del suministro de bienes y servicios públicos designando a secretarios municipales para áreas clave de política, utilizando diversos poderes discrecionales para remodelar la burocracia local y modificando el presupuesto municipal.[270] En promedio, los estudios muestran que las mujeres alcaldesas y los hombres alcaldes realizan estas acciones de manera distinta.[271]

En un estudio que analizaba estas diferencias, Funk et al descubrieron que las alcaldesas son más propensas a promover a las mujeres dentro de la burocracia local, lo que conlleva cambios notables en los salarios medios de hombres y mujeres burócratas.[272] En otro estudio, Funk y Meier descubrieron que cuando una mujer es elegida alcaldesa, hay una mayor probabilidad de que los secretarios municipales de salud pública y asistencia social sean mujeres.[273] Esto podría

---

267 Como se explicó en la sección 1.

268 Samuels, D., The Political Logic of Decentralization in Brazil. En: *Decentralization and Democracy in Latin America*, en: Alfred P. Montero and David Samuels (Eds), pp. 67–93. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004. Véase también el artículo 18 de la Constitución de 1988: "La organización política y administrativa de la República Federal de Brasil comprende la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, todos ellos autónomos, según dispone esta Constitución".

269 Funk, K. D., and Philips, A. Q., Representative Budgeting: Women Mayors and the Composition of Spending in Local Governments. *Political Research Quarterly* 72, no. 1 (marzo, 2019): pp. 19–33.

270 Ibíd.

271 Ibíd.

272 Kendall D. Funk, K. D., Thiago Silva, T. and Maria C. Escobar-Lemmon, M. C., Leading toward Equality: The Effect of Women Mayors on Gender Equality in Local Bureaucracies, *Politics, Groups, and Identities*, 21 de noviembre, 2017, pp. 1–20.

273 Meier, Kenneth J. and Kendall D. Funk. Women and Public Administration in a Comparative Perspective: The Case of Representation in Brazilian Local Governments. *Administration & Society* 49, no. 1 (enero, 2017): pp. 121–42.

verse como un intento de impulsar cambios políticos y mejorar la calidad de los servicios en áreas de "interés para las mujeres". Según diversas evaluaciones, en Brasil estos sectores son más importantes para la vida de las mujeres que para la de los hombres: aproximadamente seis veces más mujeres que hombres en el país trabajan en salud pública y asistencia social,[274] y cuando se pregunta a la ciudadanía cuál es el problema más importante al que se enfrenta el país, son más mujeres que hombres las que dicen que la falta de servicios de salud, o señalan los niveles de pobreza, marginación o hambre.[275]

La distinción entre la gestión de los alcaldes y las alcaldesas es especialmente evidente en la atención a la salud prenatal. Las mujeres alcaldesas son mucho más propensas a garantizar que las mujeres embarazadas de su municipio reciban al menos una visita médica para evaluar tanto la evolución de su embarazo como la salud del bebé por nacer. La atención prenatal es tanto mejor con las alcaldesas[276] que la proporción de nacimientos prematuros es notablemente menor.[277]

La educación primaria también es más importante para las mujeres que para los hombres en Brasil, no sólo porque las madres tienden a asumir la responsabilidad de encontrar escuelas para sus hijos y de garantizar que sus hijos vayan a la escuela, sino porque tres veces y media más mujeres que hombres en el país tienen puestos en el sector educativo.[278] En los municipios con alcaldesas, las prioridades de gasto tienden a cambiar, destinándose mucho más dinero a la educación y a la asistencia de salud y social.[279] Las mujeres que dirigen los ayuntamientos de todo el país parecen encontrar los fondos para ello al recortar el gasto en transporte y desarrollo urbano, un cambio que puede reducir por sí mismo la corrupción, ya que los contratos de obras públicas y la contratación pública en Brasil, como en otros lugares, conllevan riesgos inherentes y representan una importante área de riesgo para la corrupción.[280]

Los mismos investigadores que analizaron las disposiciones sobre atención prenatal, Brollo y Troiano, también compararon los niveles generales de corrupción en los municipios a cargo de alcaldes y alcaldesas. Sus conclusiones refuerzan el argumento de que las mujeres suelen quedar al margen de las redes de clientelismo dominadas por hombres. La falta de transparencia en la contratación gubernamental es una de las formas en que los alcaldes pueden congraciarse con los votantes y con las familias de los nuevos cargos. Brollo y Troiano han constatado que no hay diferencia en el número de contrataciones temporales bajo alcaldes y alcaldesas durante el primer

274 Funk, K. D., and Philips, A. Q., Representative Budgeting: Women Mayors and the Composition of Spending in Local Governments. *Political Research Quarterly* 72, no. 1 (marzo, 2019): pp. 19–33.

275 Ibíd.

276 Incluso cuando se consideran otras explicaciones de dichas diferencias en el análisis estadístico, como la posibilidad de que municipios más ricos tengan más probabilidades de elegir una mujer y destinar dinero a la salud.

277 Brollo, F. and Troiano, U., 'What Happens When a Woman Wins an Election? Evidence from Close Races in Brazil', *Journal of Development Economics*, vol. 122, septiembre, 2016, p. 28.

278 Funk, K. D., and Philips, A. Q., Representative Budgeting: Women Mayors and the Composition of Spending in Local Governments. *Political Research Quarterly* 72, no. 1 (marzo, 2019): 19–33.

279 Ibíd.

280 Ibíd.

año de los cuatro de su gestión.[281] Sin embargo, durante el cuarto año, cuando aumentan las presiones para la reelección, los alcaldes varones contratan en promedio un 1,5% adicional del electorado local. Otro indicio de las diferencias en la implicación con las redes de clientelismo proviene de las fuentes de financiación de las campañas.[282] Las pautas de financiamiento de las campañas han diferido entre candidatos y candidatas de Brasil, ya que los hombres han podido atraer más donaciones para campañas del sector privado (desde entonces, estos métodos de financiamiento han sido considerados ilegales por el Tribunal Supremo[283]). Esto está fuertemente vinculado a un trato preferencial posterior, en la adjudicación de contratos públicos.[284] La unión de estos dos indicios de incorporación de los alcaldes varones a las redes de colusión, es decir, contrataciones clientelares y apoyos corporativos quid-pro-quo, ayuda a explicar por qué las alcaldesas tienen un 20% menos de probabilidades de obtener un segundo mandato.[285] Esta estadística de reelección es aún más sorprendente si se tiene en cuenta que las mujeres alcaldesas en Brasil tienden a aumentar el nivel general de financiamiento que llega a los municipios desde el gobierno federal: se demostró que atraen alrededor de un 60% más de transferencias fiscales discrecionales a sus municipios, presionando en nombre de las necesidades de sus distritos.[286]

REVELANDO LA CORRUPCIÓN LOCAL

La mayoría de los estudios sobre corrupción se enfrentan al hecho de que los datos confiables sobre los niveles reales de corrupción son escasos.[287] Esto significa que las investigaciones en materia de corrupción y las oficinas públicas a menudo se basan en estimaciones de expertos y en la percepción ciudadana, con sólo un puñado de denuncias de casos de corrupción.[288] Los estudios sobre los gobiernos municipales brasileños son una excepción. Gracias a un programa de auditorías aleatorias de la Contraloría General de Brasil, conocida en el país por sus siglas CGU (*Controladoria-Geral da União*), se dispone de mediciones confiables del desvío de finanzas

281 Brollo, F. and Troiano, U., What Happens When a Woman Wins an Election? Evidence from Close Races in Brazil, *Journal of Development Economics*, vol. 122, septiembre, 2016, p. 28.

282 Se impugnaron con éxito las normas para el financiamiento de campañas con el fin de ilegalizar las donaciones de empresas a campañas políticas - Tribunal Constitucional de Brasil (STF) caso n°4.650 del 17 de septiembre de 2015.

283 Ibíd.

284 Boas, T. C., Hidalgo, F. D., and Richardson, N. P., The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil, *The Journal of Politics* 76:2 (2014), 415-429.

285 Brollo, F. and Troiano, U., What Happens When a Woman Wins an Election? Evidence from Close Races in Brazil, *Journal of Development Economics*, vol. 122, septiembre, 2016, p. 28.

286 Ibíd.

287 En 2020, la UNODC en Brasil y el INEGI en México se preparaban para realizar la primera Encuesta de Victimización de la Corrupción en Brasil como una forma de reducir la brecha entre la "percepción social de la corrupción" y la "experiencia concreta de estar expuesto a actos de corrupción".

288 Algunas encuestas exploran casos reales de corrupción, por ejemplo, preguntando a los encuestados con qué frecuencia han pagado un soborno en los últimos tiempos. Suponiendo que los participantes se sientan libres de responder con honestidad, estas preguntas sólo se refieren a la microcorrupción y pasan por alto muchas otras formas de abuso de poder, que, al menos en términos monetarios, pueden constituir la mayor parte del problema.

públicas en más de 2.000 de los 5.570 municipios del país.[289] Los registros detallan diversos tipos de ilícitos en la administración local, tales como fraude, exceso de facturación y prácticas ilegales de contratación.

Los ciudadanos aprecian la CGU por su independencia. De hecho, cuando los investigadores tratan de averiguar cuánto confían los brasileños en las distintas fuentes de información sobre corrupción, otras fuentes, tales como las denuncias de los partidos políticos, suelen compararse con las auditorías de la CGU, ya que el público considera que las evaluaciones de la CGU son justas y precisas.[290] Lo anterior se debe parcialmente a los arreglos institucionales[291] y a que se ha desarrollado una fuerte norma contra vínculos partidistas dentro de la institución.[292]

En 2003, la CGU comenzó a utilizar la lotería nacional para seleccionar a los gobiernos locales que serían auditados. Con miles de administraciones municipales bajo su responsabilidad y un presupuesto limitado, la CGU necesitaba una forma demostrablemente justa de seleccionar los gobiernos locales a auditar. Cada cierto número de meses, a lo largo de los 12 años siguientes, las turbinas de la lotería nacional de Brasil rodaron ante un público en directo y, a menudo, ante las cámaras de televisión. Se sacaban 60 pelotas de ping-pong numeradas cada vez.[293] Cada bola tenía un número que correspondía a un municipio.

Inmediatamente después de cada lotería, los auditores de la CGU solicitaban información a los ministerios federales, detallando todas las transferencias fiscales que se habían enviado a los municipios seleccionados desde al menos 2001, a partir de lo cual se creaban listas de comprobación de auditoría. Estos registros fiscales detallados han permitido a los auditores ver, por ejemplo, cuánto dinero se envió a un municipio concreto para comprar un determinado artículo de equipo médico para la clínica local. Los auditores podían entonces especificar en la lista de control de la auditoría para buscar y localizar el artículo. Podían averiguar las dimensiones previstas para los nuevos bloques de sanitarios públicos e incluir en la lista de comprobación que los auditores sobre el terreno debían estar atentos al tamaño de dichos edificios. De este modo, estas fiscalizaciones municipales no dependían de la contabilidad de la administración local. Curiosamente, en algunos casos, la selección de la lotería incluso hizo que los registros desaparecieran o se destruyeran.[294] Una semana después de cada sorteo, los equipos de auditores de la CGU se desplazaban a los 60 municipios seleccionados, con

289 Y como las auditorías fueron aleatorias, es posible hacer inferencias sobre los niveles de corrupción de gobiernos locales en municipios no auditados.

290 Winters, M. S. and Weitz-Shapiro, R., Can Citizens Discern? Information Credibility, Political Sophistication, and the Punishment of Corruption in Brazil, *The Journal of Politics*, vol. 79, no.1., octubre, 11, 2016, p. 61.

291 La CGU es una institución autónoma.

292 Bersch, K., Praça, S., and Taylor, M. M., State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil, *Governance*, vol. 30, no. 1, pp. 105–124.

293 En la primera lotería se seleccionaron 23 municipios, y en las siguientes, 50. A partir de entonces, y para la gran mayoría de estas loterías de auditoría, se seleccionaron 60 cada vez.

294 En el caso del municipio de São Francisco do Conde, en Bahía, los ladrones llegaron a irrumpir en el edificio del ayuntamiento poco después de que el municipio fuera seleccionado en la lotería 6, y robaron teléfonos móviles, disquetes y documentos relacionados con la actividad de dos exalcaldes ya sospechosos de malversación de fondos públicos. Véase: Municipio sorteado pela CGU tem arquivos roubados, Agencia Nordeste, 21 October 2003.

listas de comprobación en la mano. Un par de meses después, publicaban sus conclusiones en línea.[295]

Este programa fue eficaz para denunciar la corrupción por varias razones. Facilitó la rendición horizontal de cuentas,[296] es decir, la rendición de cuentas entre las instituciones públicas, mediante la recopilación de información sobre casos de corrupción intermunicipal que, de otro modo, difícilmente hubiera salido a la luz. Al cabo de uno o dos años del programa de lotería, por ejemplo, empezaron a aparecer patrones en la adquisición de ambulancias. A menudo, los importes pagados eran ligeramente excesivos y las furgonetas adquiridas eran demasiado pequeñas para llevar el equipo que normalmente deberían contener las ambulancias. Pero como estos pagos excesivos y las deficiencias no eran dramáticos a nivel individual, podrían interpretarse razonablemente como errores honestos de los administradores locales que carecen de las habilidades para evaluar rigurosamente las ofertas de adquisición de ambulancias. Sin embargo, los informes de auditoría de los distintos sorteos, al compararlos, mostraron que los mismos nombres de proveedores seguían reapareciendo y, en ocasiones, a estos proveedores se les concedían contratos de adquisición en municipios situados extrañamente lejos.[297] La prensa calificó el plan como "el escándalo de los chupasangres".[298]

El programa de lotería de la CGU también fue eficaz para reducir la corrupción porque impulsó la rendición de cuentas vertical, que es cuando los ciudadanos castigan a los titulares corruptos retirándoles el apoyo político. En Brasil, los ciudadanos tienden a culpar al alcalde de la corrupción del gobierno local porque muchas políticas son de su competencia. Aunque el umbral varía según el municipio, los alcaldes brasileños tienen autoridad para aumentar el gasto del gobierno local hasta un 40% sin la aprobación previa del consejo municipal.[299] Son responsables de la prestación de bienes y servicios públicos en diversos ámbitos de la política pública. También pueden contratar y despedir a los empleados del gobierno local (aunque con algunas restricciones).

Las evaluaciones de los impactos de las loterías de la CGU en las carreras de los alcaldes de turno muestran que cuantos más actos de corrupción figuran en un informe de auditoría, menores son las probabilidades de reelección del alcalde.[300] El efecto es especialmente poderoso en municipios que cuentan con una emisora de radio a través de la cual se difunden las conclusiones de los

295 La información sobre los municipios sorteados está disponible aquí: https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/02/cgu-realiza-sorteio-dos-60-municipios-que-serao-fiscalizados-em-2020

296 O'Donnell, G. A., Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* 9, no. 3, 1998, pp. 112–26.

297 Petherick, A., Brazil and the Bloodsuckers. *Foreign Policy*, 14 de Agosto, 2015. https://foreignpolicy.com/2015/08/14/brazil-and-the-bloodsuckers-corruption-lottery/.

298 Para ver una lista de la cobertura, consulte: https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2006/mafiadossanguessugas/.

299 Funk, K. D. and Philips, A. Q., Representative Budgeting: Women Mayors and the Composition of Spending in Local Governments, *Political Research Quarterly*. 2019; 72(1): pp. 19–33.

300 Ferraz, C. and Finan, F., Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes, *Quarterly Journal of Economics,* vol. 123, no. 2, May 2008, pp. 703–45.

auditores.[301] En efecto, el valor de la rendición de cuentas vertical es evidente donde no existe. Por ejemplo, aunque la rendición de cuentas de los alcaldes se mantiene para un segundo mandato, la Constitución les impide presentarse a un tercer mandato, lo que significa que los votantes no pueden "castigarlos" en las urnas.[302] La falta de miedo al castigo electoral les lleva a malversar más dinero que los alcaldes de primer mandato, en promedio, unos 55.000 dólares más.[303] La rendición de cuentas vertical también amplía las oportunidades para los candidatos que quieren desafiar a un titular aparentemente corrupto en su primer mandato, atrayendo a los votantes para que apoyen una alternativa menos corruptible. Otro dato relevante: el voto es obligatorio en Brasil.[304]

ESTEREOTIPOS DE GÉNERO Y ACCESO DE LAS MUJERES AL PODER

En la encuesta del Barómetro de las Américas de 2014,[305] a los participantes brasileños se les preguntó directamente qué políticos creen que son más corruptos, si los hombres o las mujeres; el 70,4 % respondió que los hombres, y el 4,3 % dijo que las mujeres.[306] Otra encuesta realizada a finales de 2017[307] proporcionó a los brasileños dos listas con 25 características que poseen los políticos: una con los "imprescindibles" más importantes y otra con los "no imprescindibles". A continuación, los encuestados tuvieron que valorar las connotaciones de género de cada atributo. La "honestidad" fue el atributo positivo más elegido y la "corrupción" la característica negativa más elegida entre las 25.[308] Y aunque los encuestados, en promedio,

301 Durante los años de las loterías de la auditoría de la CGU, la radio fue la principal fuente de noticias locales en Brasil. En un análisis que consideró el modo en que las conclusiones de los informes de auditoría provocaron cambios en la cantidad de dinero que el gobierno federal enviaba a los municipios, y cómo esos cambios afectaron al apoyo al alcalde, el castigo de la corrupción por parte de los votantes (en contraste con la menor entrega de bienes y servicios públicos) sólo se produjo en los municipios que tenían estación de radio local. Véase: Brollo, F. Evidence from the Brazilian Anti-Corruption Program, IGIER Working Paper, n. 336, 2010.

302 Según la Constitución de 2008, el apartado 5 del artículo 14 establece que los alcaldes sólo pueden buscar la reelección una vez.

303 Ferraz, C. and Finan. F., 2011. Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, 101 (4): pp. 1274–1311. La malversación adicional de los alcaldes de segundo término en todo el país equivale a cerca de la mitad del importe de Bolsa Escola, el programa de transferencia de fondos para la educación del gobierno federal.

304 Véase: Power, T. J. and Roberts, J. T., Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil. Political Research Quarterly 48, no. 4 (diciembre, 1995): pp. 795–826. Véase también el artículo 14 de la Constitución de 1988.

305 Americas Barometer 2014, Latin American Public Opinion Project (LAPOP). https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014.php.

306 El 25,3 % dijo que ambas cosas. Los beliceños fueron los únicos que recibieron la misma pregunta, y aunque la mayoría también respondió que los hombres, las respuestas no estaban tan marcadas por el género como en Brasil.

307 Gatto, M. and Petherick, A., *The Presidenta Effect* (título provisional), próxima publicación.

308 No sólo fueron éstas las selecciones más populares en general, sino que recibieron el primer puesto en todas las principales subdivisiones demográficas, incluso cuando se consideraron las respuestas de hombres y mujeres por separado (ya fuera que se comparasen las clasificaciones de palabras entre grupos de edad, sexo del encuestado, categorías de nivel de ingresos familiares).

juzgaron la "honestidad" como un rasgo ligeramente femenino, la "corrupción" fue el atributo más masculino de los 50 incluidos en la encuesta.[309]

La fuerza de los estereotipos de género es importante para el acceso de las mujeres al poder, especialmente en los sistemas políticos en los que la ciudadanía tiende a emitir su voto basándose en las impresiones de las cualidades personales de los candidatos,[310] más que en las afiliaciones partidistas. En la mente del público, los alcaldes brasileños capaces poseen un conjunto de atributos percibidos como altamente masculinos; son híper-ejecutivos decisivos y dominantes,[311] y que a menudo muestran un estilo oligárquico de dirigir los asuntos locales, conocido en Brasil como '*coronelismo*'.[312] Pero cuando se produce un escándalo y la corrupción se convierte en un tema de primer orden, los ciudadanos buscan un líder local más honesto. En estas circunstancias, el estereotipo de género tradicional parece beneficiar a las candidatas, porque entonces en seguida se considera que las mujeres son mucho más adecuadas para los cargos ejecutivos locales.

Es posible calcular en qué medida es probable que la auditoría de la lotería haya dado accidentalmente un impulso electoral a las candidatas a alcaldesas en Brasil. Las auditorías de la lotería han tenido poco efecto a la hora de incitar a los votantes a expulsar a los titulares masculinos corruptos en los casos en que no hay una emisora local, o cuando los informes de dichas auditorías se publicaron al principio del mandato de un titular masculino.[313] Cuando quedan dos o tres años de mandato para las próximas elecciones, los alcaldes corruptos tienen cierto tiempo para intentar enmendar sus faltas, por lo que la atención de los ciudadanos se desplaza a otra parte. Pero, a medida que se acercan las siguientes elecciones, aumentan las posibilidades de que una auditoría aleje los votos que serían destinados a un hombre corrupto y los dirija hacia una contrincante mujer.[314]

Además, cuanto mayor sea el alcance de las irregularidades -medido en términos de la proporción de fondos auditados que se hayan gastado de forma contraria a la ley-, mayor será el potencial de una auditoría para desplazar los votos hacia una candidata, entre los municipios con emisoras de radio que informen a los votantes de la corrupción.[315] En promedio, si se publica un informe de auditoría tres meses antes de las siguientes elecciones, en un municipio

309 Siendo los hombres quienes lo perciben como ligeramente masculino, y las mujeres como ligeramente femenino –aunque con un mayor grado de distinción de género que los encuestados masculinos.

310 Valdini, M. E., Electoral Institutions and the Manifestation of Bias: The Effect of the Personal Vote on the Representation of Women, *Politics & Gender*, vol. 9, no. 1, March 2013, pp. 76–92.

311 Samuels, D., *Reinventing Local Government? Municipalities and Intergovernmental Relations in Democratic Brazil*. En: Kingstone, P. R. & Power T. J., Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2000.

312 Nune Leal, V., Coronelismo, enxada e voto, 1948. Leal acuñó la expresión en este libro como "un compromiso, un intercambio de favores entre un poder público que se fortalecía progresivamente y la decadente influencia social de los caciques locales, en particular los terratenientes". Sin embargo, con el paso del tiempo, la expresión ha pasado a simbolizar una relación patronal-clientelista.

313 Petherick, A., *Revising Supply and Demand: Women's Electoral Participation and Performance Where Parties are Diverse, Personalism Prevails, and Corruption is Commonplace*, DPhil Thesis, University of Oxford, 2019.

314 Ibíd.

315 Ibíd.

en el que el 20 % de los fondos auditados se han gastado de forma incorrecta, puede esperarse que la proporción total de votos que van a las candidatas aumente en un 11,8 %. Esto puede no parecer dramático, pero sí suficiente para que resulte elegida una mujer que de otro modo no lo habría sido. Entre los municipios con un 20% de fondos gastados ilegalmente, el margen medio de victoria en las anteriores elecciones a la alcaldía es de aproximadamente un 8 %.[316] Este análisis también sugiere que los políticos locales en Brasil están al tanto de la opinión pública, ya que la proporción de mujeres candidatas aumenta cuando los informes de auditoría de lotería detallan la corrupción de los alcaldes varones en los municipios con estaciones de radio. En estas circunstancias, o son más las mujeres dispuestas a postularse a la alcaldía, o bien los encargados locales del partido están más dispuestos a colocar una mujer candidata, o ambas cosas. Este cambio en la frecuencia de las candidaturas femeninas se produce aproximadamente en el mismo periodo del ciclo electoral en el que los informes de auditoría pudieron empujar a los ciudadanos a votar por una mujer candidata.[317]

La reedición de las elecciones locales en Brasil parece poner en marcha mecanismos similares. Una elección se repite cuando el intento original de celebrarla encontró algún problema que llevó a los tribunales electorales a anular los resultados. Aunque es un fenómeno residual, cuando se repiten las elecciones a la alcaldía en Brasil, suele ser porque surgen pruebas de actividades ilegales, como puede ser la compra de votos. El hecho de tener que repetir una elección porque el titular descalificado compró apoyos parece impulsar a los ciudadanos a exigir que alguien más limpio dirija el gobierno local.[318] De hecho, en este tipo de elecciones repetidas, y en las que el ganador masculino descalificado de la elección original no compite, normalmente porque se le prohíbe hacerlo, las mujeres que se presentan a las elecciones obtienen excelentes resultados en las urnas. La ausencia del ganador original en la repetición de las elecciones parece indicar a los votantes su culpabilidad.[319]

Curiosamente, los brasileños no consideran que todas las candidatas a las alcaldías en la repetición de las elecciones sean igualmente incorruptibles. Aunque las autoridades han reprimido la práctica,[320] las esposas de los alcaldes descalificados compiten a veces en la repetición de las elecciones. Por lo general, estas candidatas a reelegirse no obtienen buenos resultados, ya que los ciudadanos ven a estas mujeres principalmente como extensiones de sus maridos. Este hallazgo también indica que no todas las mujeres son percibidas de la misma manera, aunque al ser entrevistadas, muchas personas en Brasil afirman que las mujeres son más honestas por naturaleza.[321] Esto demuestra que los datos desglosados por sexo sólo apuntan

316 En concreto, un 7,9 % en los años electorales 2000–4 y 2004–8.

317 Sin embargo, dentro del año electoral este efecto se disipa. Para entonces, los candidatos ya han sido elegidos y las campañas ya están en marcha, por lo que un informe de auditoría publicado entonces llega demasiado tarde para afectar a las opciones de los candidatos.

318 Petherick, A., *Revising Supply and Demand: Women's Electoral Participation and Performance Where Parties are Diverse, Personalism Prevails, and Corruption is Commonplace*, DPhil Thesis, University of Oxford, 2019.

319 Ibíd. Si, por el contrario, se le permitiera presentarse, la señal para los votantes sería que las pruebas contra él eran débiles, o que el alcance de sus ilícitos era irrelevante.

320 Petherick, A., *Revising Supply and Demand: Women's Electoral Participation and Performance Where Parties are Diverse, Personalism Prevails, and Corruption is Commonplace*, DPhil Thesis, University of Oxford, 2019.

321 Ibíd.

a un aspecto de la realidad multicapa de la interseccionalidad, y como tal, simplemente no reflejan las realidades vividas.[322]

CONCLUSIÓN

El estudio de caso de Brasil muestra cómo la revelación de la corrupción y los estereotipos de género ampliamente extendidos pueden influir en el resultado de las elecciones locales a favor de la elección de más mujeres en lugar de titulares masculinos que se perciben -o se muestran- como corruptos. Aunque se puede considerar que el papel que desempeñan los medios de comunicación locales en la difusión de la información alimenta y promueve esos cambios, el hecho es que algunas funcionarias electas continúan sin ser reelegidas para un segundo mandato a pesar de haber desbancado a un titular masculino corrupto la primera vez. La iniciativa de la CGU de vincular su selección aleatoria de administraciones locales para auditarlas con los números sorteados en la lotería nacional de Brasil es innovadora. La iniciativa no sólo mantiene en vilo a las administraciones locales, sino que, como estas auditorías se concluyen con relativa rapidez y se publicitan ampliamente, tienen el potencial de tener un impacto real, y en muchos casos en beneficio de las candidatas.

322 Hankivsky, O. and Cormier, R., Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models, *Political Research Quarterly*, March 2011, Vol. 64, No. 1, p. 219.

ESTUDIO DE CASO – INDONESIA

Imagen cortesía: Tropenmuseum, parte del Museo Nacional del Mundo.

Cada abril, Indonesia celebra la vida y la obra de Raden Ayu Kartini, conocida en todo el país simplemente como Kartini: el 21 de abril es el día de la emancipación de la mujer. Nacida en 1879, Kartini era una aristócrata javanesa que pronto llegó a desafiar las estrictas normas sociales que la rodeaban. Aunque fue una de las primeras mujeres indonesias en acceder a una escuela europea en Indonesia, el padre de Kartini se opuso a que siguiera estudiando en la escuela secundaria. Posteriormente, se convirtió en una enérgica defensora de la educación universal, la igualdad de género y la igualdad de oportunidades, cuya ausencia atribuía al "despotismo oriental". Su pensamiento y sus ideas siguen siendo importantes en la sociedad indonesia, ya que las cartas en las que exponía sus puntos de vista se han conservado para la posteridad.

INTRODUCCIÓN

Los enfoques de talla única para el empoderamiento de las mujeres y la lucha anticorrupción tienen pocas probabilidades de éxito. Esto es especialmente cierto en un país tan diverso y extenso como Indonesia, compuesto por 16.056 islas, 1.340 grupos étnicos reconocidos y 718 lenguas con más de un millón de hablantes cada una. El género se cruza con muchos otros aspectos de la identidad -incluyendo, pero no limitándose a etnia, riqueza, estado civil, nivel educativo y edad- para afectar a la forma en que las mujeres están expuestas a la corrupción y se ven afectadas por ella. Esto sugiere que los "intereses de las mujeres" comprenden un conjunto especialmente diverso de necesidades y preferencias en Indonesia. Del mismo modo, el concepto de corrupción se entiende de forma diferente en Indonesia.

Indonesia cuenta con instituciones encargadas de reducir la corrupción y mejorar la igualdad de género, con logros que pueden señalarse en ambas áreas. En el año 2000, Indonesia cambió el nombre de su Ministerio para el Papel de las Mujeres por el de Ministerio de Estado para el Empoderamiento de las Mujeres.[323] En 2009, se añadió un requisito denominado "cremallera" a la cuota de género del 30% en las listas de candidaturas de partidos políticos para las elecciones legislativas, una disposición destinada a aumentar la eficacia de la cuota para conseguir que las mujeres sean elegidas.[324] Según la disposición "cremallera", las listas de los partidos deben ordenarse de manera que haya una mujer entre cada tres candidatos nominados que desciendan en la lista. A pesar de ello, la cuota ha tenido un impacto limitado[325] y las importantes barreras estructurales a menudo se interponen en el camino de las mujeres no afiliadas a las jerarquías políticas frecuentemente patriarcales para competir y ganar el poder. De hecho, muchas de las mujeres que se presentaron a las elecciones regionales de 2018 eran esposas, hijas, hermanas o sobrinas de titulares masculinos que habían alcanzado el límite de su mandato.[326]

La corrupción, los negocios y la política en gran parte de Indonesia se entrelazan a través de dos subtipos de clientelismo,[327] a saber, la compra de votos y las redes de clientelismo. Este estudio de caso ilustra cómo las redes de clientelismo se estructuran en torno a la deferencia pagada por los hombres a otros hombres que demuestran un tipo de masculinidad dominante, a menudo como señal de lealtad y para gestionar los beneficios del patronazgo. También muestra cómo las identidades interseccionales pueden estar asociadas a las experiencias de corrupción entre las mujeres, y a las oportunidades disponibles para mujeres al frente de negocios informales. Por último, este estudio de caso examina una importante historia de éxito que ofrece Indonesia, a saber, la red SPAK.

---

323 Graham Davies, S., *Women in Politics in Indonesia in the Decade post-Beijing*. UNESCO, 2005. Actualmente, el ministerio se denomina Ministerio de Empoderamiento de la Mujer y Protección de la Infancia.

324 La ley también exige que los partidos incluyan un 30 % de mujeres en su estructura organizativa a nivel nacional.

325 Hillman, B., The Limits of Gender Quotas: Women's Parliamentary Representation in Indonesia. *Journal of Contemporary Asia* 48, no. 2 (15 de marzo, 2018): pp. 322–38.

326 Kenawas, Y. C., Urgency of quota system for women in regional elections. The Jakarta Post. 15 de marzo, 2018.

327 Stokes, S. C., *Political Clientelism*. Oxford University Press, 2011.

DESCENTRALIZACIÓN – DE LO VERTICAL A LO HORIZONTAL

Desde su independencia en 1945, Indonesia fue gobernada por sucesivos regímenes autoritarios, que ejercían un control centralizado. La descentralización y las reformas comenzaron tras el colapso del régimen militar en 1998. La posterior democratización fue de la mano de la descentralización. Esto tuvo importantes consecuencias para el funcionamiento de la corrupción en el país, y especialmente en su organización. La descentralización significó la celebración de elecciones locales directas, una mayor proporción de fondos estatales asignados a los gobiernos locales y el establecimiento de un papel formal para el derecho consuetudinario común (conocido como *adat*).[328]

Indonesia ha sido calificada a menudo como una "democracia clientelar",[329] lo que significa que los funcionarios elegidos tienen un amplio poder de decisión sobre el reparto de los empleos y servicios estatales. Esto da a los funcionarios públicos, pegawai negeri sipil o PNS, un poder considerable y en ciertas partes de Indonesia es una aspiración profesional entre los jóvenes, ya que el Estado proporciona muchos puestos de trabajo y servicios.[330] Por ejemplo, incluso un PNS de bajo rango tiene el poder de negociar la colocación en el proceso de contratación de PNS, siempre que tenga una buena relación con un funcionario de mayor rango. La persona que ofrece esta conexión y servicio se conoce como "*calo*" (intermediario) y a veces ha sido objeto de acusaciones de soborno.[331]

Las redes de clientelismo que conectaban el dinero y el poder también se descentraron al compás de estos cambios.[332] Los académicos han argumentado que la consecuencia política más dramática de la descentralización fue el auge de la búsqueda de rentas a nivel local.[333] Desde la democratización se han creado más de 160 nuevos distritos.[334] Aunque algunos afirman que el esfuerzo de descentralización estuvo motivado en gran medida por los deseos de un mayor patronazgo,[335] el haberse alejado de un gobierno centralizado dio lugar a lucrativos contratos de construcción de nuevos edificios para el gobierno local, donde familiares y amigos podían encontrar puestos de trabajo en la administración pública de nueva creación. Un estudio sobre

---

328 Simandjuntak, D. Gifts and Promises: Patronage Democracy in a Decentralised Indonesia. *European Journal of East Asian Studies* 11, no. 1 (2012): pp. 99–126. Por lo tanto, en gran parte del país existen sistemas jurídicos plurales, es decir, los sistemas tradicionales coexisten con el sistema nacional de leyes.

329 Berenschot, W. The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy. *Comparative Political Studies* 51, no. 12 (octubre, 2018): 1563–93.

330 Chandra, K., *Why ethnic parties succeed: Patronage and ethnic head counts in India*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004.

331 Minza, W. M., I*n search of Middle Indonesia: middle classes in provincial towns, Ethnicity and Young People's work aspirations in Pontianak*, Verhandelingen van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land en Volkenkunde, (volume 292) (*Power and place in Southeast Asia;* volume 4).

332 Aspinall, E., A Nation in Fragments: Patronage and Neoliberalism in Contemporary Indonesia. *Critical Asian Studies* 45, no. 1 (marzo, 2013): pp. 27–54.

333 Hadiz, V. R., Power and politics in North Sumatra: The uncompleted reformasi. En: *Local power and politics in Indonesia*, Edited by: Aspinall, E. and Fealy, G., pp. 119–31. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002.

334 En 1998, Indonesia tenía 341 distritos, en 2017, tenía 508.

335 Aspinall, E., A Nation in Fragments: Patronage and Neoliberalism in Contemporary Indonesia. *Critical Asian Studies* 45, no. 1 (marzo, 2013): pp. 27–54.

las consecuencias de las redes locales de clientelismo descubrió que a menudo se contrata y asciende a personas mediocres e incompetentes en el sistema de salud proporcionado por el gobierno, por ser amigos leales, coetáneos y familiares de quienes están en el poder.[336]

Redes de patronazgo

En los años subsiguientes a los esfuerzos de descentralización de Indonesia, aparecieron focos de corrupción en todo el estado del archipiélago. Una comparación de los registros administrativos del programa de asistencia social, que detallaban la cantidad exacta de arroz fuertemente subvencionado que se asignaba a los distintos distritos y pueblos, mediante encuestas casa por casa a las personas que efectivamente lo recibían, reveló que el 18% del arroz desaparecía. La mayor parte de ese arroz se perdía en el camino en tan sólo el 10% de los pueblos,[337] donde era presuntamente interceptado por jefes de aldea y funcionarios que lo revendían en mercados del sector privado.[338] Esto fue suficiente para anular el potencial beneficio del programa en términos de bienestar.

Aunque el estudio sobre distribución del arroz se llevó a cabo en 2005, 15 años después siguen existiendo variaciones geográficas sustanciales en cuanto a la percepción que tienen los ciudadanos de que la política se rige por redes de patronazgo. La percepción del clientelismo es mucho mayor en las capitales de provincia dependientes del Estado y en Kalimantan central -donde la economía es más altamente dependiente del aceite de palma y la minería- que, por ejemplo, en la Java rural.[339] Lo que parece impulsar estos sucesos y variaciones es el grado de concentración de las actividades económicas en manos de unos cuantos.[340] La colusión entre las empresas y la política es más fácil cuando un cuadro especialmente pequeño de empresas locales se relaciona con el poder político que está en manos de un pequeño clan.

Llegar a ser un funcionario electo requiere hacer tratos con las élites locales capaces de entregar votos, pagar la compra de los mismos y los costosos mítines, además de la publicidad de campaña, a menudo prometiendo un acceso privilegiado a licencias comerciales y contratos gubernamentales. De este modo, las redes que conectan el dinero y el poder a través de la lealtad quid pro quo tienden a ser difíciles de desarticular, incluso cuando los impactos de este equilibrio en el desarrollo pueden ser palpables. Se ha culpado a la corrupción generalizada de frenar la generación y transmisión de electricidad, la construcción adecuada de carreteras y puentes, y el suministro de agua potable en algunas partes del país.[341]

---

336 Blunt, P., Turner, M., and Lindroth, J., Patronage, Service Delivery, and Social Justice in Indonesia. *International Journal of Public Administration* 35, no. 3 (febrero, 2012): pp. 214–20.

337 Normalmente, los pueblos con mayor heterogeneidad étnica.

338 Olken, B. A. Corruption and the Costs of Redistribution: Micro Evidence from Indonesia. *Journal of Public Economics* 90, no. 4–5 (mayo, 2006): pp. 853–70.

339 Berenschot, W., The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy. *Comparative Political Studies* 51, no. 12 (octubre, 2018): pp. 1563–93.

340 Ibíd.

341 Bertelsmann Stiftung, BTI 2016 – Indonesia Country Report. https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2016_IDN.pdf .

/ peɪtrɪˈɑːk(ə)l /

Adjetivo ~

Def.: Relativo o que designa un sistema de sociedad o de gobierno controlado por hombres.

Para ser invitado a formar parte de un grupo colusorio o de una red clientelar, es de utilidad tener acceso a las herramientas que permiten a la red mantener su poder, por ejemplo, tener dinero para pagar votos, o tener cierto tipo de discrecionalidad administrativa al alcance de la mano. Cuando estas redes surgen y mantienen su dominio a través de actividades ilegales y semilegales, dan prioridad a la secrecía y a la predictibilidad. Para indicar predictibilidad a los demás miembros de la red, los miembros suelen mostrar normas de género particulares que termina por ser favorecidas dentro del grupo.[342] Estas interpretaciones, a menudo subliminales, de las formas adecuadas de comportamiento se convierten en una parte importante del pegamento social que sella la confianza dentro del grupo. Como se ha explicado en el capítulo 1, las normas sociales están fuertemente marcadas por el género, ya que las personas consideran que los comportamientos de los miembros de su propio sexo son más fáciles de predecir.[343]

LAS MUJERES EN EL SECTOR INFORMAL

La diversidad de intereses entre los distintos grupos de mujeres es evidente con respecto a las preferencias en la formalización del sector informal. Mientras que las mujeres constituyen la mayoría de la clase trabajadora del sector informal en la mayoría de los países, en Indonesia hay poca diferencia a nivel agregado, aunque los sectores y las regiones a nivel individual muestran una amplia variación.[344] Las mujeres con empleo formal suelen trabajar en la industria manufacturera, especialmente en la producción de productos textiles y de tabaco. Las mujeres con empleo informal suelen dirigir pequeños negocios de propiedad única desde sus casas o reciben una remuneración en especie o de manera informal en efectivo por trabajos en restaurantes y hoteles.

En el sector formal, los negocios son empresas registradas y, por tanto, están sujetos a la normativa laboral, incluida la obligación de pagar impuestos. Los beneficios incluyen un mayor acceso a líneas de crédito reguladas. Las empresas informales pueden evitar los requisitos normativos y fiscales que se imponen a las empresas formales, pero suelen tener que pagar más sobornos para poder seguir desarrollando su actividad. Las empresas informales suelen obtener créditos

342 Lo que a veces se denomina "recursos expresivos". Véase: Bjarnegård, E. Focusing on Masculinity and Male-Dominated Networks in Corruption. En: Stensöta H., Wängnerud L. (Eds) Gender and Corruption. *Political Corruption and Governance*. Palgrave Macmillan, 2018.

343 Ibíd.

344 Mazaheri, N., Associate Professor, Tufts University. Personal commentary, 14 de octubre, 2019.

de prestamistas usureros, exponiendo a sus propietarios a diversas formas de extorsión.[345] Por ello, la mayoría de los legisladores y analistas empresariales sostienen que la única solución es "formalizar" lo informal. De hecho, los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen incluso una meta para promover la formalización (ODS 8.3) como una aproximación del trabajo digno.

En 2019, Babbit et al estudiaron cómo la interseccionalidad entre las empresarias de negocios informales en Java Oriental y Sumatra Septentrional se asociaba con su preferencia por la formalización.[346] Esta investigación descubrió que las mujeres con mayor preferencia por la formalización solían ser mayores, estar casadas y vivir en zonas rurales. Las mujeres con diferentes características interseccionales tendían a tener diferentes preferencias en torno a la formalización. La intersección entre el género y la brecha rural-urbana resultó especialmente predictiva. Las mujeres empresarias rurales tenían un 20% más de probabilidades de querer formalizar sus empresas que sus homólogos masculinos, después de tener en cuenta otros aspectos de las características individuales de las empresarias, así como el sector y el tamaño de sus empresas. El entusiasmo relativo de las mujeres rurales por la formalización dependía de cuánto buscaban evitar el pago de tasas informales a las redes organizadas y corruptas y a la policía, de cuánto querían una mayor seguridad en los contratos y un mayor acceso a las asociaciones empresariales, a las cooperativas y al crédito.

Babbit et al no profundizan en las explicaciones del porqué de la diferencia entre preferir o no formalizar el sector informal. Sin embargo, en comparación con los hombres, es posible que a las mujeres de las zonas rurales les resulte más difícil aprovechar y cultivar los contactos comerciales con personas más poderosas. Estos resultados son importantes para comprender las diversas necesidades y aspiraciones de las mujeres indonesias, quienes son cada vez más las que crean pequeñas empresas. Entre 2006 y 2013, este porcentaje creció del 18,7% al 25,1%, lo que convierte a Indonesia en el país del sudeste asiático con mayor porcentaje de mujeres empresarias,[347] y donde el espíritu empresarial de las mujeres está creciendo con más rapidez.

345 Nimah Mazaheri, profesora asociada de la Universidad de Tufts. Comentario personal, 14 de octubre de 2019. Las empresas del sector informal también pueden tener dificultades para hacer cumplir los contratos comerciales y en ocasiones para acceder a bienes públicos como la electricidad. Estos sobornos pueden ser necesarios para obtener permisos esenciales en las operaciones, o para pagar a funcionarios de bajo nivel que realizan recorridos de vigilancia en pequeñas empresas, en busca de aquellas no registradas formalmente.

346 Babbitt, L. G., Brown, D. and Mazaheri, N., Gender, Entrepreneurship, and the Formal–Informal Dilemma: Evidence from Indonesia. *World Developmen*t 72 (Agosto, 2015): pp. 163–74.

347 Ibíd.

LAS ELECCIONES LOCALES DE 2017 Y LAS MUJERES INTERMEDIARIAS EN ACEH

En la Indonesia rural hay muchas sociedades patriarcales, pero también algunas en las que las mujeres tienen más poder que los hombres.[348] En teoría, cualquier sistema de poder estructurador en función del género podría estar ligado al clientelismo, sin embargo, prácticamente todos los casos estudiados por los investigadores a nivel mundial han sido patriarcales.[349] En la política tailandesa (con la que a veces se compara la política indonesia),[350] los que no se ajustan al tipo de masculinidad hegemónica que se expresa como parte de las normas aceptadas de una red clientelar, no tienen acceso al poder porque no se confía en ellos en este tipo de intercambios sensibles.[351] Aunque se ha investigado poco sobre las normas de género de los intercambios clientelares en Indonesia, se sabe que la gran mayoría de estas redes clientelares están dominadas por hombres,[352] proporcionando razones para creer que el papel de las normas masculinas puede ser análogo.[353] En términos más generales, la investigación sobre las jerarquías entre hombres indonesios concluye que la deferencia de los jóvenes hacia los mayores es un elemento clave de la pertinencia masculina.[354] Los estudios sobre las formas dominantes de masculinidad en Indonesia describen un tipo de paternalismo aspiracional conocido como *"bapakismo"*, que ha sido ampliamente promovido y perpetuado en la cultura popular.[355]

Esfuerzos de ayuda tras el tsunami — cuando sale mal la transversalización de la perspectiva de género

Las investigaciones sobre género y corrupción concluyen, en general, que el clientelismo es malo para el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, las elecciones locales de 2017 en Aceh del Norte parecen ir en contra de esa conclusión. Unos 13 años antes, el tsunami del

348 Blackburn, S., Review Article: Two Views of Indonesian Women: Matriarchy vs Patriarchy. *Australian Feminist Studies* 19, no. 44 (julio, 2004): pp. 241–43.

349 Szwarcberg Daby, M., Género y Clientelismo: Lecciones del Caso Argentino, *Revista SAAP*, vol. 10, no. 1, mayo 2016: pp. 123–140.

350 Aspinall, E. A Nation in Fragments: Patronage and Neoliberalism in Contemporary Indonesia. *Critical Asian Studies* 45, no. 1 (March 2013): p. 36. However, political parties in Indonesia have a lesser role in structuring political competition than in Thailand. In Thailand, candidates tend to be those who have risen within the party ranks. In Indonesia, parties often nominate candidates from outside of party ranks, with their own networks largely established. Sometimes candidates pay parties for their nomination. See also: Aspinall, E. and Mas'udi, W., The 2017 Pilkada (Local Elections) in Indonesia: Clientelism, Programmatic Politics and Social Networks. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 39 no. 3, 2017: pp. 417–426.

351 Bjarnegård, E. Gender and Politics: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation. *Gender and Politics Series*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

352 Edward Aspinall, Professor of Politics, Department of Political & Social Change, Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, Australia National University. Personal Commentary, 22 October 2019.

353 Ibíd.

354 Nilan, P. and Demartoto, A., Patriarchal Residues in Indonesia: Respect Accorded Senior Men by Junior Men. *European Journal of Social Sciences*, 31, no.2 (2012): pp. 279–293.

355 Eliyanah, E., *Reconfiguring Ideal Masculinity: Gender Politics in Indonesian Cinema*. PhD Thesis, Australian National University, 2019.

26 de diciembre de 2004 había matado a más de 200.000 personas en cinco países, de las cuales 120.000 estaban en Aceh, y provocó el desplazamiento de al menos 700.000 acehneses.[356] Ocho meses después del tsunami, el gobierno central alcanzó un histórico acuerdo de paz con el Movimiento Aceh Libre, poniendo fin a un conflicto armado de 29 años de duración.[357] Los esfuerzos que buscaban tanto construir la paz como reconstruir la infraestructura de Aceh también vieron la asignación de grandes cantidades de fondos.[358] Con estos recursos, se establecieron nuevas redes de patronazgo, ya que todos los lazos sociales que estructuraban la sociedad se habían visto sacudidos. Las elecciones de 2017 se produjeron después de todo esto, en un contexto en el que se habían abierto nuevos espacios sociales tras los grandes trastornos y los posteriores esfuerzos de reconstrucción.

Los trastornos posteriores al tsunami alimentaron la corrupción[359] y en un momento dado llevó a organizaciones humanitarias como Oxfam a suspender sus operaciones de reconstrucción en Aceh.[360] Tras esta catástrofe natural sin precedentes, también se produjo una contestación sobre los roles de género y la representación simbólica del género en la sociedad de Aceh. El organismo gubernamental indonesio que coordinó la reconstrucción (el *Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi*, o BRR) elaboró listas de comprobación para animar a los programas de reconstrucción a incorporar prácticas de integración de la perspectiva de género. Se creó un Grupo de Trabajo de Género para coordinar los esfuerzos de integración de la perspectiva de género de las organizaciones internacionales, el gobierno local y central, y las ONG que participan en la reconstrucción.[361] Pero, a pesar de sus mejores intenciones, algunos de los esfuerzos de reconstrucción tras el tsunami fueron criticados por estereotipar a las mujeres musulmanas y, en algunas zonas, sus esfuerzos para transversalizar la perspectiva de género resultaron contraproducentes.[362] En retrospectiva, algunos círculos académicos criticaron el proceso de paz por no reflejar una "problemática agenda de élites masculinas".[363] A nivel internacional, estas deficiencias han llevado a un cambio de mentalidad, pasando del "feminismo y las catástrofes" al "feminismo y el desarrollo",[364] a manera de fomentar una mayor consideración de la interseccionalidad de las experiencias, la voz y las oportunidades de hombres y mujeres durante y después de las catástrofes naturales.

---

356 Jauhola, M., *Post-Tsunami Reconstruction in Indonesia: Negotiating Normativity through Gender Mainstreaming Initiatives in Aceh*. Routledge: 2013.

357 Ibíd.

358 Masyrafah, H. and McKean J. M. J. A,. *Post-tsunami Aid Effectiveness in Aceh: Proliferation and Coordination in Construction*. Wolfensohn Center for Development at Brookings, 2008.

359 Horgan, P., I*n the Wake of the Tsunami: An evaluation of Oxfam International's response to the 2004 Indian Ocean Tsunami*. Oxfam International Tsunami Fund, Monitoring and Evaluation, diciembre, 2009. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/oxfam-international-tsunami-evaluation-summary_3.pdf

360 Gelling P., Oxfam Says 22 Will Face Discipline in Fraud. *New York Times*, 4 de mayo, 2006. https://www.nytimes.com/2006/05/04/world/asia/04iht-oxfam.html.

361 Lee-Koo, K. Gender at the Crossroad of Conflict: Tsunami and Peace in Post-2005 Aceh. *Feminist Review* 101, no. 1 (julio, 2012): pp. 59–77.

362 Un ejemplo de ello fue la titulación de tierras, en la que las mujeres achenesas quedaron en ocasiones en peor situación de la que habrían tenido con las normas locales consuetudinarias de los adat.

363 Ibíd.

364 Hyndman, J., Feminism, Conflict and Disasters in Post-Tsunami Sri Lanka. *Gender, Technology and Development* 12, no. 1 (enero, 2008): pp. 101–21.

No todas las redes son masculinas

En medio de la agitación y la contestación de género de la época, muchas mujeres asumieron nuevas funciones de liderazgo en sus familias y comunidades y adoptaron la organización cívica. Darwin ha estudiado cómo las mujeres llegaron a ejercer la agencia dentro del clientelismo de Aceh del Norte, que había sido el centro del movimiento secesionista.[365] En las elecciones locales de 2017, los dos candidatos más votados desplegaron redes de intermediarios centradas en las mujeres, a diferencia de los demás candidatos. Esta estrategia tuvo especial éxito porque estas redes estaban muy organizadas y les resultó más fácil operar en zonas dominadas por rivales políticos. En el equipo de un candidato había una jefa, una secretaria, una tesorera –todas ellas mujeres– y 27 coordinadoras de las intermediarias que operaban en los pueblos. Las intermediarias sobre el terreno transmitían la información sobre las necesidades de las aldeas a la candidata. Entregaban dinero para el desarrollo de la aldea, zapatos para los niños de la aldea y puñados de dinero en efectivo (algo más de 2,20 dólares) a cada persona que encontraban en los recorridos, promoviendo siempre la candidatura. Las intermediarias también movilizaban a los votantes para que asistieran a los grandes mítines políticos, a menudo mediante pagos. Darwin descubrió que las mujeres que habían forjado sus propias redes clientelares aprovechaban su capacidad de entregar votos para presionar a candidatos para que hicieran campaña a favor de políticas en favor de las mujeres.

SOY UNA MUJER CONTRA LA CORRUPCIÓN: SPAK

Desde 2004, la Comisión para la Erradicación de la Corrupción (*Komisi Pemberantasan Korupsi* o KPK) ha estado al frente de la lucha contra la corrupción en Indonesia.[366] Sus investigaciones han llevado a la condena de muchos funcionarios de alto rango[367] y también ha firmado una serie de Acuerdos de Asistencia Jurídica Mutua con otros países, como Suiza y Singapur, que le permiten recuperar activos del Estado en el extranjero.[368] En 2014, KPK y el Gobierno australiano[369] lanzaron una iniciativa llamada *Saya Perempuan Anti-Korupsi* (SPAK) – "Soy una mujer contra la corrupción", comúnmente conocida por su acrónimo: SPAK.

365 Darwin, L. R. The Power of Female Brokers: Local Elections in North Aceh, *Contemporary Southeast Asia*, 39(3): pp. 532–51 (2017).

366 Bolongaita, E. P. An exception to the rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission succeeds where others don't – a comparison with the Philippines' Ombudsman. *U4* Issue August 2010 No 4.

367 Ibíd.

368 Véase el comunicado de prensa de la Cámara de Representantes de Indonesia: http://www.dpr.go.id/en/berita/detail/id/29280/t/javascript.

369 Como uno de los elementos de la asociación de cinco años (2011–2016) denominada Asociación Australia Indonesia para la Justicia 1 (AIPJ1) y su continuación (2017–2022) denominada Asociación Australia Indonesia para la Justicia 2 (AIPJ2).

"Melalui Gelap menuju ke Penerangan,
melalui perang menuju kemanangan,
melalui susah menuju kesenangan."
(R. A. Kartini)
Kekuatan Perempuan Inspirasi Perubahan

"De la oscuridad a la luz,
de la guerra a la victoria,
de las dificultades al placer".
El poder de las mujeres inspira el cambio

La creación de SPAK respondió a las preocupaciones identificadas en la encuesta realizada por KPK en 2012–2013 entre la ciudadanía de las ciudades de Solo (centro de Java) y Yogyakarta, que muestra que solamente el 4% de los padres enseñan honestidad a sus hijos para practicarla en la vida diaria. SPAK respondió a la necesidad de empoderar a las mujeres para reforzar la educación anticorrupción, ya que las madres indonesias se siguen considerando figuras centrales a la hora de impartir educación moral en la familia. Las actividades sociales de las mujeres en Indonesia (como las *pengajian*, reuniones sociales, reuniones de padres de familia en la escuela, cursos de cocina/tejido) y los negocios caseros fueron todos foros potenciales para difundir el discurso anticorrupción. Más tarde, SPAK animó a las mujeres encargadas de hacer cumplir la ley a sugerir reformas internas en sus organismos y a abordar las oportunidades de corrupción que habían identificado. El éxito del programa fue reconocido por las instituciones policiales indonesias, que otorgaron premios que reconocían el papel de las mujeres en las mejoras institucionales y los sistemas innovadores de lucha contra la corrupción. Desde su creación, SPAK se ha expandido rápidamente reconociendo la diversidad de experiencias de las mujeres con la corrupción y desarrolló un enfoque a la medida para educar y empoderar a diferentes grupos de mujeres. En la actualidad, SPAK Indonesia se ha convertido en un movimiento nacional y está registrada como asociación independiente.

SPAK ha desarrollado una forma de abordar simultáneamente los matices de aquello que el empoderamiento de las mujeres implica para los diferentes grupos de mujeres y la forma en que las personas de este gran país dan sentido a la corrupción en su vida cotidiana. Investigadores ajenos a SPAK examinaron recientemente la divergencia en la forma en que la gente de Indonesia entiende la corrupción a través de una encuesta.[370] Cuando a más de 2.000 personas

370 Abraham, J. and Pradipto, Y. D., Corruption: Its Representations and Psychology in Indonesia. Working Paper Presented at *The Asian Conference on Psychology and the Behavioral Sciences* 2016.

de cuatro provincias diferentes –Kalimantan Occidental, Sumatra del Norte, Sulawesi del Norte y Yakarta– se les planteó la pregunta abierta "Cuando oye la palabra corrupción, ¿qué es lo primero que le viene a la mente?" los encuestados respondieron de diversas maneras. Un análisis de frecuencia de las palabras en las respuestas identificó varios elementos comunes en la forma en que los indonesios de estas provincias representan cognitivamente la corrupción. Para los indonesios, la "corrupción" implica el daño causado a los demás, a todas las formas de robo (independientemente de que lo robado sea una "ventaja indebida"[371]). Se trata de un comportamiento motivado, ya que el análisis indicó que había poco espacio conceptual para las fuerzas estructurales que presionan a las personas para que cometan actos corruptos. También se trata de la pérdida de fondos del Estado, por lo que la "gran corrupción" ocupa un lugar destacado en la mente de la gente, mientras que la "pequeña corrupción" se reconoce poco como corrupción.

SPAK lucha contra la corrupción impartiendo talleres de formación de tres días a grupos compuestos generalmente por mujeres.[372] Un elemento popular de la formación son los juegos indonesios comunes, modificados para convertirlos en herramientas de aprendizaje que clarifique qué tipo de actos cotidianos constituyen corrupción. La formación está adaptada para atraer a diferentes tipos de mujeres y es sensible a las diferentes concepciones de la corrupción. Según los resultados de la mencionada encuesta, Maria Kresentia, directora de SPAK, constata que cuando pregunta a las mujeres qué es la corrupción al comienzo de la formación, ellas se refieren a "los peces gordos, los miles de millones que faltan, algo que está alejado de ellas". Casi nunca se refieren a situaciones de la vida cotidiana, como sobornar a un policía para evitar una infracción de tráfico. Por ello, SPAK introduce el término "comportamiento corrupto" para describir la pequeña corrupción y deja que la palabra "corrupción" signifique lo que los alumnos entiendan. Los juegos están diseñados para aclarar qué es el comportamiento corrupto y cuál el comportamiento anticorrupción, consisten en preguntas tipo test relativos a compra de votos, uso inapropiado de recursos públicos, etc. Las respuestas incorrectas conducen a una tarjeta de castigo, que tiene una pregunta diferente, por ejemplo, que indaga sobre cómo denunciar a los policías corruptos.

SPAK ha desarrollado ya siete juegos, la mayoría resultado de que los "agentes" de SPAK (como se conoce a los que han completado la formación) comunicaron que era necesario un nuevo enfoque para atraer a un nuevo grupo. "Creamos un juego sobre los presupuestos de los pueblos tras la aportación de una agente de una región concreta: un juego para los jefes y funcionarios de los pueblos", dice Kresentia. "El agente dijo que la gente no entiende cuál es el objetivo del presupuesto de la aldea y cómo participar en el control de su gestión". Independientemente, las investigaciones sobre el proceso de descentralización en Indonesia han descubierto que las redes clientelares políticas han llevado a los jefes de aldea y a otras élites locales a captar ingresos

371 Artículo 15 a de la CNUCC.

372 Aunque los juegos están diseñados para grupos de mujeres, SPAK no impide que los hombres se unan o apoyen la iniciativa. Maria Kresentia, comentario personal, 18 de octubre de 2019.

extraoficiales, y que hay poca supervisión de los presupuestos de las aldeas.373 El último juego desarrollado trata de identificar la corrupción en la concesión de licencias matrimoniales que permiten los matrimonios infantiles. Esto ocurre cuando los funcionarios (empezando por el jefe de barrio) aceptan sobornos para registrar la edad de los niños como apta para casarse, cuando de hecho no lo es.

SPAK Indonesia se ha convertido en una organización independiente y se ha expandido rápidamente. En febrero de 2020 había formado a 2.430 agentes y ha llegado a muchos más indonesios e indonesias a través de sus juegos. Gran parte de su éxito se debe a la adaptación de sus juegos al público y al énfasis en la diversión. La mayoría de los días de un curso de formación comienzan con cantos y bailes. Algunos de los juegos incluyen juegos de rol en los que el alumnado suele llevar bigotes falsos, lo que hace reír a todo el mundo. La idea es crear una manera de formación anticorrupción que el alumnado quiera compartir después. El último día del curso de formación de SPAK se centra en el debate sobre cómo difundir los juegos. Tres meses más tarde, el alumnado se reúne para compartir sus experiencias sobre los éxitos y los retos a los que se ha enfrentado al hacerlo. Hay numerosos microejemplos de que la formación se traduce en cambios en el mundo real. Una jueza de Java Oriental regresó a su país y creó un sistema de filas con entradas para su tribunal, en sustitución de los intermediarios que aceptan sobornos para manipular el horario del tribunal. "Queremos utilizar este ejemplo para formar a otras juezas de Java Oriental", dice Kresentia. SPAK ha formado mujeres policías, mujeres con pequeños negocios informales en casa, mujeres de comunidades religiosas. "En el futuro, queremos poder llegar a más mujeres de más regiones y sectores de Indonesia y crear una formación a medida para ellas."

CONCLUSIÓN

Indonesia demuestra la diversidad de las experiencias de las mujeres con la corrupción y nos recuerda cómo las dimensiones de género de la corrupción son complejas y multidimensionales. El estudio de caso pone de relieve esta variación al examinar cómo las redes clientelares se confabulan y excluyen para obtener ganancias privadas y beneficios restringidos. Estas redes suelen ser predominantemente masculinas, pero el estudio de caso ofrece el ejemplo de una situación en la que las mujeres formaron redes clientelares para influir en las elecciones locales de 2017. Lo más importante es que la iniciativa SPAK muestra cómo las mujeres pueden ser agentes activas del cambio movilizando a sus comunidades para luchar contra la corrupción, un enfoque innovador que puede servir de inspiración a muchos otros países.

373 El jefe de la aldea de Ladang Palembang, en la provincia de Bengkuku (Sumatra), exigió sobornos de hasta 20% de los presupuestos para proyectos de conservación de los bosques, y pagos adicionales a miembros de la comunidad que supuestamente accederían a beneficios de mitigación de la pobreza, como cocinas de gas y paneles solares, de forma gratuita. Véase: Kirya, M. "Gender, Forestry and Corruption: Promoting a Gender-sensitive Approach to Corruption in the Forestry Sector", U4, 2019.

ESTUDIO DE CASO: GHANA

Imagen por cortesía de Fuente: Unidad de Publicación Electrónica, Naciones Unidas (Viena).

INTRODUCCIÓN

En los círculos de desarrollo se suele elogiar a Ghana por su estabilidad política y su constante crecimiento económico. Indicadores como las tasas de matriculación en la escuela primaria y la esperanza de vida, que han mostrado grandes avances desde al menos el cambio de milenio,[374] sugieren que los beneficios de la mejora de la gobernanza se han ido filtrando. No obstante, las evaluaciones de la gobernanza sobre igualdad de género,[375] el estado de derecho,[376] y la corrupción[377] encuentran que los esfuerzos para erradicar la corrupción han sido menos eficaces.

Al mismo tiempo, en Ghana se innova en políticas que promueven simultáneamente la igualdad de género y tratan de prevenir y frenar la corrupción. Su Plan Nacional de Acción Anticorrupción (NACAP) y varias iniciativas de la sociedad civil, algunas de las cuales se destacan en este estudio de caso, pretenden abordar ambas cuestiones conjuntamente. Ghana ilustra varios puntos más amplios sobre las sutilezas de cómo pueden interactuar el género y la corrupción. Los datos apuntan a una desconexión entre las actitudes reales de las mujeres ghanesas hacia la corrupción, que parecen ser similares a las actitudes de los hombres ghaneses, y los estereotipos tradicionales de género que pintan al sexo femenino como menos corruptible. Parece que las mujeres ghanesas se enfrentan a una dicotomía: la relativa ausencia de mujeres entre el funcionariado local y las expectativas sociales a las que se enfrentan, por un lado, y la presión incondicional para que se comporten de forma corrupta con la amenaza implícita de que, si no lo hacen, podrían ser enviadas a trabajar a un distrito lejano, por otro.

Este estudio de caso comienza describiendo el NACAP, el cual podría ser único entre las estrategias nacionales de lucha anticorrupción al reconocer el "impacto negativo desproporcionado de la corrupción en mujeres, niños y otros 'grupos que buscan la equidad', como las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables".[378] Este plan anticorrupción afirma explícitamente que el soborno suele producirse en forma de favores sexuales[379], y que "el diseño, la aplicación y el seguimiento de las iniciativas anticorrupción deben tener en cuenta

374 Datos de World Bank, Ghana. https://data.worldbank.org/country/GH.

375 El Informe de País 2019 de Freedom House, Ghana, afirma que: "a pesar de la igualdad de derechos ante la ley, las mujeres sufren discriminación social, especialmente en las zonas rurales... personas con discapacidades y personas LGBT también sufren discriminación social. La actividad sexual entre personas del mismo sexo sigue estando penalizada, lo que fomenta acoso policial e impunidad ante la violencia." https://freedomhouse.org/country/ghana/freedom-world/2019.

376 Rahman, K. Overview of Corruption and Anti-corruption in Ghana, *U4* Helpdesk Answer 2018:21, 11 de septiembre, 2018.

377 Ejercicio de seguimiento de la corrupción judicial de la Iniciativa de Integridad de Ghana (agosto de 2007). En 2015, se descubrió que 180 funcionarios judiciales, 34 jueces y muchos fiscales y abogados del Estado aceptaban sobornos a cambio de resoluciones favorables. Freedom House, 2016. En una encuesta realizada en 2018 por la Fundación STAR para evaluar los motivos del pago de sobornos en Ghana, se informó de que la policía era el sector más corrupto. Normas sociales y pequeña corrupción en Ghana, 7 de junio de 2018. https://www.star-ghana.org/stories-of-change-2/275-social-norms-and-petty-corruption-in-ghana

378 NACAP, p. 19. https://tinyurl.com/y43h4dzl.

379 Ibíd. p. 34.

las diferencias, necesidades, preocupaciones, prioridades y experiencias únicas de las mujeres y los hombres".[380]

Además de centrarse en la administración local, este estudio de caso describe cómo se relacionan la desigualdad de género y la corrupción en la administración de la tierra. Aunque hay poca diferencia en la frecuencia de los pagos de sobornos de hombres y mujeres en relación con los derechos sobre la tierra en Ghana, las razones por las que hombres y mujeres pagan estos sobornos difieren. Por lo tanto, es más probable que las soluciones políticas eficaces para reducir la corrupción en el sector tengan éxito si tienen en cuenta las formas en que los incentivos para el soborno afectarán a las mujeres y a los hombres de manera diferente. En el marco de una sociedad civil vibrante y vocal, una de las organizaciones ha cambiado el énfasis de sus actividades, pasando de criticar únicamente la corrupción a celebrar la integridad, con el reciente lanzamiento de un programa de premios para instituciones y personas íntegras.

EL MANIFIESTO DE LAS MUJERES POR GHANA

En la Ghana poscolonial, las mujeres comerciantes dominaban la economía informal [381] bajo un aparente consenso de que ser comerciante informal es "una forma 'natural' y conveniente para que las mujeres cumplan con la expectativa social de combinar la condición de madre y esposa con la generación de ingresos".[382] Según un informe de ActionAid, el sector informal en Ghana emplea aproximadamente al 86,7% de la población, siendo mujeres en su mayoría.[383] A finales de la década de 1970, las mujeres comerciantes del sector informal, a través de la creación de asociaciones, se convirtieron en poderosos actores económicos y fueron vistas como una amenaza al dominio masculino. Durante el periodo de golpes militares que tuvieron lugar a finales de la década de 1970 y durante 1980, las mujeres comerciantes fueron víctimas de los militares en medio de acusaciones de ser corruptas y responsables de los problemas económicos a los que se enfrentaba el país.[384] Esto culminó con la destrucción por parte del régimen militar del mercado de Makola en 1979, que se consideraba un símbolo del dominio corrupto de las mujeres en la economía, pero que en aquel momento era también el principal

380 Ibíd. p. 38.

381 El antropólogo Keith Hart se refirió a la economía informal como "la masa de transacciones económicas que tiene lugar más allá del control efectivo del Estado" (Hart 2000: p. 98).

382 Overå, R. (2005) Money has no Name: Informalisation, Unemployment and changing Gender Relations in Accra, Ghana, WP 2005: 7, Chr. Michelsen Institute.

383 https://actionaid.org/sites/default/files/publications/actionaid%20briefing%20paper%20final%20_march%204.pdf.

384 British Council Ghana. (2016) Shakespeare lives in Ghana: roles, representations and perceptions of women in contemporary Ghanaian society. The Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER), University of Ghana.
Como se ha reflejado ampliamente en la prensa, Rawlings lo admitió en un discurso en el instituto de Adidome en 2014, cuando describió cómo había dado instrucciones a sus compañeros de comando para destruir el mercado de Makola, en su opinión el epicentro de la corrupción ghanesa en ese momento. Véase, por ejemplo: https://www.modernghana.com/news/538963/1/rawlings-destroys-makola.html.

mercado mayorista y minorista de Accra y el epicentro del comercio en el país.[385] Manuh y Anyidoho[386] señalan que aunque "se esperaba que las mujeres fueran laboriosas, también se esperaba que no representaran un desafío al poder de los hombres".

En 1993, el profesor Kenneth Attafuah [387] publicó su tesis doctoral detallando los castigos que recibían las mujeres acusadas de comportamiento corrupto y su colaboración con el régimen previo que vivió Ghana durante el período de 1979 y 1982–1992.[388] Las llamadas "mujeres de alto nivel" eran empresarias urbanas y adineradas consideradas culpables de haber explotado la economía ghanesa para su beneficio personal. Los tribunales públicos (etiquetados por Attafuah como tribunales marciales canguro), dictaban su veredicto y la sentencia se ejecutaba inmediatamente: se confiscaban todos sus bienes y las mujeres de alto nivel eran desnudadas y paseadas por las calles, o cosas peores.[389]

En este contexto, la igualdad de género se consagró en la Constitución de 1992 y en 2001 se creó el Ministerio de Asuntos de las Mujeres y la Infancia (MOWAC). En respuesta al aumento de la violencia contra las mujeres y a la falta de respuesta por parte de las fuerzas del orden, el poder judicial y el gobierno, las activistas ghanesas salieron en protesta el 5 de julio de 2000 a las calles, marcando el punto de partida de un movimiento, la Coalición del Manifiesto de las Mujeres por Ghana. Al mismo tiempo, la rama ghanesa de la Federación Internacional de Mujeres Abogadas escribió al presidente Jerry Rawlings, así como al poder legislativo, pidiéndoles que trataran la situación como una crisis nacional.[390] Sin embargo, como se informó a las Naciones Unidas en 2004, las mujeres ghanesas seguían estando marginadas política y económicamente.[391]

La Coalición inició un proceso inclusivo y participativo en el que se abordaron diez áreas de desigualdades y prácticas de género que afectan a la ciudadanía ghanesa, desde los derechos sobre la tierra hasta la política, la toma de decisiones y la vida pública, pasando por las prácticas culturales discriminatorias. Sobre la base de un consenso alcanzado, el resultado acordado se publicó como el Manifiesto de las Mujeres por Ghana[392] y fue lanzado en el Centro de Conferencias de Accra el 2 de septiembre de 2004. En vísperas de las elecciones de diciembre de 2004, el Manifiesto también pretendía capacitar a las mujeres para que utilizaran su voto

385 Ibíd.

386 Manuh, T. and Anyidoho, N. A., (2015) To Beijing and back: Reflections on the influence of the Beijing Conference on popular notions of women's empowerment in Ghana. *IDS Bulletin*. 46(4): pp. 19–27.

387 Head of the National Identification Authority, Ghana.

388 Attafuah, K. "Criminal Justice Policy, Public tribunals and the Administration of Justice in Rawlings' Ghana (1982–1992): A study on the Political Economy of Revolutionary Social Change and Criminal Law Reform", tesis doctoral, Simon Fraser University, 24 de septiembre, 1993.

389 Id. Attafuah registró el relato de un testigo de cómo las mujeres también eran tendidas desnudas "sobre una mesa y azotadas sin piedad con una vara, un cinturón o una correa de cuero".

390 *"Fury over women's killings in Ghana",* By Kwaku Sakyi-Addo; Wednesday, 5 de julio, 2000, http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/819744.stm.

391 Segundo informe de Ghana sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de África y Pekín e informe de revisión para Pekín +10, septiembre de 2004. https://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/GHANA-English.pdf.

392 El Manifiesto puede consultarse aquí: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ghana/02983.pdf.

como herramienta de negociación y exigieran a los cargos electos y a los partidos políticos que rindieran cuentas sobre la base de la agenda que el Manifiesto proporcionaba. Porque "a pesar del régimen constitucional multipartidista y de las condiciones de buena gobernanza, la corrupción, la falta de responsabilidad y la negación del acceso a la toma de decisiones siguen excluyendo a la mayoría del pueblo….[393] Desde la publicación del Manifiesto en 2004, el poder legislativo de Ghana ha promulgado la Ley de Violencia Doméstica, la Ley de Trata de Personas, la Ley de Discapacidad y ha prohibido la mutilación genital femenina. Además, el MOWAC creó el Fondo para la Agencia de las Mujeres en el Gobierno Local.[394] Aunque el Manifiesto ha sido criticado por no ofrecer un resultado acorde con su gran ambición, sigue siendo un punto de referencia y, como tal, ha afianzado firmemente la desigualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la agenda ghanesa.[395]

PLAN NACIONAL DE ACCIÓN ANTICORRUPCIÓN DE GHANA

La estrategia anticorrupción de Ghana, el Plan Nacional de Acción Anticorrupción (NACAP) se elaboró en 2010 y 2011 a través de un proceso de consulta con múltiples partes interesadas en el que participaron, entre otros, grupos de mujeres.[396] La iniciativa de aportar una perspectiva de género a la elaboración del documento partió principalmente de uno de sus autores, el profesor Ken Attafuah, que presionó para que el NACAP reconociera las diferentes formas en que la corrupción puede afectar a hombres y mujeres a la luz de la historia de Ghana de sanciones brutales y basadas en el género.

El NACAP describe una estrategia de 10 años para frenar la corrupción, desde 2015 hasta 2024. Parte de su valor, desde el punto de vista de Charles Ayamdoo, Director de Anticorrupción de la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa (CHRAJ) de Ghana, ha sido cambiar las perspectivas entre el funcionariado y el público en general, sobre las diversas estrategias para abordar la corrupción.[397] Antes de la creación del NACAP, la mayoría de los ghaneses consideraban que la reducción de la corrupción era responsabilidad de unas pocas instituciones creadas para vigilar y atajar el problema, dice Ayamdoo. Pero el proceso de creación y aprobación del NACAP en el Parlamento generó un mayor sentido de responsabilidad colectiva.[398] Tras la adopción del NACAP en 2014,[399] la CHRAJ comenzó rápidamente a formar a 35 agentes de cumplimiento ético y de integridad.[400] En la actualidad,

393 The Women's Manifesto for Ghana, p. 55.

394 Quaicoe-Duho, Rebecca. Five years after 'Women's Manifesto', *Daily Graphic*, 1 de septiembre, 2009, p. 11 accessed via http://pathwaysghana.blogspot.com/2009/09/five-years-after-womens-manifesto.html

395 El Manifiesto se menciona, por ejemplo, en la Política Nacional de Género de Ghana, 2015. Consulte: https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103987/126660/F-515436150/GHA103987.pdf

396 Ken Attafuah. Pers. Com. 2 de octubre, 2019.

397 Charles Ayamdoo. Pers. Com. 14 de octubre, 2019.

398 Ibíd.

399 NACAP Progress Report 2016. http://sia.arapghana.eu/web/uploads/documents/NACAP_PROGRESS_REPORT_-2016.pdf

400 Charles Ayamdoo. Pers. Com. 14 de octubre, 2019.

más de 160 instituciones de Ghana presentan informes a través de una plataforma en línea, en los que se detallan sus avances para frenar y prevenir la corrupción[401]. La CHRAJ coordina este proceso y publica informes anuales sobre el grado de aplicación. Hay indicios de que el NACAP está movilizando a algunas organizaciones para que se tome más en serio la corrupción sexual. El informe de aplicación del NACAP de 2017[402] afirma que 27 instituciones habían elaborado y publicado políticas contra el acoso sexual en sus centros de trabajo, frente a 21 en 2016. Desde entonces, la prensa ha informado de continuas mejoras.[403] Según el NACAP, todos los organismos públicos deben elaborar una política de acoso sexual. Ayamdoo dice que la CHRAJ está especialmente interesada en este ámbito porque en 1995 investigó las denuncias de acoso sexual en el lugar de trabajo presentadas por dos empleadas contra el director general de una empresa. El resultado de la investigación confirmó que el acoso sexual era un problema creciente en el país, que requería atención seria.[404]

La evolución de las políticas de acoso sexual de los organismos públicos se produce al mismo tiempo que la sensibilización sobre el alcance del acoso sexual en Ghana, especialmente en las instituciones de enseñanza superior. Historias recientes de los medios de comunicación han demostrado la omnipresencia de la corrupción sexual para el público en general. En octubre de 2019, la BBC Africa Eye difundió los resultados obtenidos tras un año de investigación sobre sexo a cambio de calificaciones en la Universidad de Ghana (así como en la Universidad de Lagos en Nigeria), para lo cual envió personal reportero encubierto que se hizo pasar por estudiantes y filmaron las proposiciones de los profesores.[405] Las investigaciones llevaron a varios académicos a perder sus puestos de trabajo.[406]

A pesar de los avances en algunas áreas, se ha criticado el ritmo de aplicación del NACAP.[407] En 2016, el 51 % de las instituciones con la responsabilidad de informar lo hicieron, frente al 44% del año anterior.[408] Un estudio ha examinado los impedimentos para una aplicación adecuada. En él se identificó financiamiento y aceptación insuficientes por parte de la alta dirección, así como una limitada conciencia dentro de las organizaciones, más allá de las personas que asisten a una actividad de formación inicial, como preocupaciones clave.[409]

---

401 Ibíd.

402 Este es el más reciente de los informes que detalla los avances en este frente. Véase: http://sia.arapghana.eu/web/uploads/documents/NACAP-Informe-2017.pdf.

403 Fight against corruption is achievable - Mr Quayson, Business Ghana, 11 de diciembre, 2019. https://www.businessghana.com/site/news/general/202186/Fight-against-corruption-is-achievable-Mr-Quayson.

404 Referencia: Tetteh v. Novor [2001-2002] 1 GLR 78]; Manso v. Nornor [1994-2000]. Decisions of the Commission on Human Rights and Administrative Justice –Ghana (1994-2000), p. 12.

405 Sex for Grades: undercover inside Nigerian and Ghanaian universities. BBC Africa Eye Document, 7 de octubre, 2019. https://www.youtube.com/watch?v=we-F0Gi0Lqs.

406 Two Ghanaian lecturers suspended after BBC Africa Eye 'Sex For Grades' film, BBC News, 9 de octubre, 2019. https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-49993588.

407 Rahman, K. Overview of Corruption and Anti-corruption in Ghana, *U4* Helpdesk Answer 2018:21, 11 de septiembre, 2018.

408 Charles Ayamdoo. Pers. Com. 14 octubre, 2019.

409 Making the NACAP Work. Policy Brief. Ghana Anti-corruption Coalition. https://tinyurl.com/yxdvtwdq.

La responsabilidad de aplicar las medidas expuestas en el NACAP se ha ido extendiendo gradualmente desde el gobierno central a los gobiernos locales, las Asambleas Municipales, Metropolitanas y de Distrito (MMDA). En 2016, una serie de políticas y leyes que habían promovido la descentralización se armonizaron en una ley llamada Ley de Gobernanza Local.[410] En la actualidad, las 260 MMDA de Ghana se encargan básicamente del desarrollo de los distritos locales y proporcionan infraestructuras básicas, obras públicas y servicios.[411] Para ayudar a las administraciones locales a aplicar correctamente el Plan Nacional de Acción, teniendo en cuenta la ampliación de mandatos que ha supuesto la descentralización, la CHRAJ ha colaborado con el Ministerio de Administración Local y Desarrollo Rural y otros socios para prestar asistencia técnica a las administraciones municipales de todo el país.[412]

Sin embargo, las expectativas de una rápida adopción generalizada pueden ser poco realistas. "En realidad, podemos ver un gran progreso", dijo Linda Ofori-Kwafo, directora ejecutiva de la Iniciativa de Integridad de Ghana (GII), que está trabajando con los socios de implementación para crear capacidades. En octubre de 2019, GII participó en las consultas de las partes interesadas con los líderes tradicionales, los jefes de las diez regiones del país.[413] El objetivo de estas reuniones es difundir el NACAP y aclarar lo que implica para las funciones y responsabilidades de los distintos grupos y organizaciones. "El NACAP está ayudando, pero tenemos un largo camino que recorrer. Es un país muy grande y mucha gente tiene normas diferentes", añadió.

410 https://ghalii.org/gh/legislation/act/2016/936.

411 Brierley, S. Unprincipled Principals: Co-opted Bureaucrats and Corruption in Ghana. *American Journal of Political Science* 64, no. 2 (abril, 2020): pp. 209–22.

412 Charles Ayamdoo. Pers. Comm. 14 de octubre, 2019.

413 Linda Ofori–Kwafo. Pers. Com. 14 de octubre de 2019. GII es el capítulo local de Transparencia Internacional.

DISPARIDAD DE GÉNERO EN LAS DMINISTRACIONES LOCALES

A pesar de varias políticas para reducirla, la disparidad de género en la administración pública ghanesa subsiste. En el momento de la independencia de Gran Bretaña, en 1952, la administración pública era mayoritariamente blanca y masculina, y de acuerdo con las normas y reglamentos que rigen la administración pública británica, las mujeres debían renunciar si tenían intención de casarse. En 1965, la Ley de Relaciones Laborales prohibió toda forma de discriminación contra las mujeres en el empleo y centro de trabajo.[414] La Constitución de Ghana de 1992 exige al gobierno que garantice un trato justo a hombres y mujeres. El hecho de que no se concediera a las mujeres un espacio equitativo en la vida pública llevó a la adopción de una Política de Acción Afirmativa en 1997, con el objetivo de alcanzar el 40 % de representación femenina en la dirección de todas las instituciones y oficinas públicas.[415] Sin embargo, al ser sólo una política, carece de fuerza legal, lo que ha llevado a las mujeres de la administración pública a calificarla de "papel mojado".[416] No obstante, la Política de Acción Afirmativa sigue siendo el documento guía hasta la fecha.[417]

La administración local de Ghana está organizada de forma centralizada. Los funcionarios públicos se contratan mediante exámenes meritocráticos, lo que, en teoría, debería reducir las posibilidades de corrupción en la administración pública, al facilitar que los funcionarios digan la verdad al poder.[418] La contratación mediante oposición también debería, en teoría, promover la igualdad de género en la función pública,[419] sin embargo, quienes estudian la administración de Ghana señalan múltiples indicadores de sesgo de género.[420]

414 Ibíd.

415 Ibíd.

416 Ibíd.

417 La Política Nacional de Género de Ghana, 2015, p. 10. La Política de Acción Afirmativa formulada en 1998 por el Gobierno tras el Plan de Acción de Pekín establece el objetivo de que las mujeres estén representadas en un 40% en todos los niveles de gobierno, en las Juntas Públicas, las Comisiones, los Consejos, los Comités y las Juntas Oficiales, incluidos el Gabinete y el Consejo de Estado. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103987/126660/F-515436150/GHA103987.pdf.

418 Dahlström, Carl, Victor Lapuente, and Jan Teorell. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly* 65, no. 3 (septiembre, 2012): 656–68.

419 Como se observa en la comparación de Helena Stensöta et al. de los niveles de corrupción, con la proporción de mujeres en las legislaturas y las burocracias, descrita en el capítulo 1.

420 Ofei-Aboagye, Esther. Promoting Gender Sensitivity in Local Governance in Ghana. Development in Practice 14, no. 6 (noviembre, 2004): pp. 753–60. En 2006, el informe de Ghana sobre el artículo 18 de la CEDAW indica: "Los principales factores que contribuyen a la escasa participación de las mujeres en la toma de decisiones a nivel nacional son la falta de educación y la percepción cultural del papel de la mujer en la sociedad. El analfabetismo entre las mujeres es el resultado de la creencia tácita de que los hombres son superiores y deben tener la primera opción en la asignación de los limitados recursos familiares. Pocas mujeres se presentan a las elecciones porque conocen muy poco las disposiciones constitucionales. Están mejor informadas de sus obligaciones culturales y religiosas." Informes combinados tercero, cuarto y quinto de Ghana (CEDAW/C/GHA/3-5 ; CEDAW/C/GHA/Q/5 y Add.1).

Los estudios sobre el progreso de las mujeres en la administración pública encuentran un fuerte efecto de techo de cristal.[421] La infrarrepresentación de las mujeres se agudiza en los puestos más altos del escalafón. Sólo el 32% de los puestos de la administración pública están ocupados por mujeres, y sólo el 12% de los puestos con poder de decisión.[422] Esto significa que la mayoría de las mujeres en la administración pública conservan puestos inferiores y menos influyentes, como secretarias y oficinistas. Este patrón indicaría que los efectos de género en el proceso de diseño y en la aplicación de las políticas públicas son menos previstos.[423] También parece tener un impacto negativo en la representación de las mujeres en la política ghanesa, a pesar de que las mujeres que alcanzan altos cargos en la administración pública se desempeñan mejor en la política que otras mujeres que intentan una carrera política.[424]

Son muchas las razones por las que las mujeres están poco representadas en la administración pública, especialmente en sus niveles superiores. Algunas de las razones que han sido identificadas por los investigadores[425] incluyen una falta de programas sistemáticos de mentoría, la tendencia de los ministerios a llevar a cabo actividades importantes después de las horas de trabajo, cuando las mujeres a menudo se enfrentan a presiones adicionales para volver a casa, y tal vez incluso la unión de los "asuntos de las mujeres" y los "asuntos de la infancia" en la creación de un "Ministerio de Asuntos de las Mujeres y la Infancia", lo que refuerza la desigualdad de las responsabilidades de cuidado de las mujeres en el hogar.

Un estudio reciente indicó que gran parte de la vacilación de las mujeres de zonas rurales de Ghana para presentarse a un cargo público podría deberse a un malentendido. El estudio reveló que las potenciales candidatas a menudo pensaban que su falta de educación no las favorecería porque no tenían la experiencia adecuada como requisito previo para hablar en público y utilizar el idioma de la "Reina", es decir, el inglés.[426] Amponsah et al. aclaran que el dominio del inglés no es en modo alguno un requisito, como lo demuestra la sección 54 de la Ley del Gobierno Local (Ley 462) (énfasis añadido):

> "***Un distrito debe organizar las sesiones de su asamblea en inglés o en cualquier idioma ghanés común a los miembros de la asamblea del distrito***."

421 El hecho de que este efecto se produzca ejemplifica las ventajas de disponer de datos desglosados por sexo para distintos niveles de la jerarquía organizativa. Véase: Kwaku Ohemeng, Frank L, and Augustina Adusah-Karikari. Breaking Through the Glass Ceiling: Strategies to Enhance the Advancement of Women in Ghana's Public Service. *Journal of Asian and African Studies* 50, no. 3 (June 2015): pp. 359–79.

422 Adusah-Karikari, Augustina, and Frank Louis Kwaku Ohemeng. Representative Bureaucracy in the Public Service? A Critical Analysis of the Challenges Confronting Women in the Civil Service of Ghana. *International Journal of Public Administration* 37, no. 9 (29 July 2014): pp. 568–80.

423 Ibíd.

424 Ibíd.

425 Kwaku Ohemeng, Frank L, and Augustina Adusah-Karikari. Breaking Through the Glass Ceiling: Strategies to Enhance the Advancement of Women in Ghana's Public Service. *Journal of Asian and African Studies* 50, no. 3 (June 2015): pp. 359–79.

426 Amponsah, Ellen Owusu; Opoku, Prince; Amankwa, Mark Opoku; Dagba Gershon. *Improving women participation in local government in Ghana: an empirical study*, junio, 2017.

No obstante, el estudio también reveló que el ordenamiento permanente y otros informes de la asamblea se deliberan en lengua inglesa durante las sesiones de la asamblea. Los autores llegaron a la conclusión de que esta circunstancia planteaba persistentemente un problema a los miembros de la asamblea que no sabían leer, escribir ni hablar la lengua inglesa.

DIMENSIONES DE GÉNERO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Sin embargo, al menos en las administraciones locales, puede haber presiones adicionales y sutiles relacionadas con la corrupción. Como las administraciones locales son responsables de las obras y los servicios públicos, a menudo contratan a empresas locales en la contratación. Una investigación reciente sobre la corrupción en las administraciones locales de Ghana ha revelado que el funcionariado permite el amaño de licitaciones en la contratación pública sobre todo porque cree que los políticos locales tienen el poder de trasladarlo a otro distrito y de este modo castigar la falta de cooperación.[427] Para que el amaño de licitaciones funcione, los alcaldes confían en la secrecía y la competencia del funcionariado. Cuanto más crea el funcionariado local que los políticos locales tienen el poder de trasladarlos a otro distrito, menos probable será que denuncien la corrupción.[428] Dadas las mencionadas responsabilidades de cuidado que suelen tener las mujeres, hay razones para sospechar que esto podría tener impactos basados en el género.

El proceso de contratación pública para los gobiernos locales se detalla en la Ley de Contratación Pública de 2003.[429] Aunque el proceso de contratación descentralizado de Ghana incluye más de 1.000 entidades, el proceso sigue siendo el mismo en todo el país. Los requisitos incluyen una amplia publicidad de los nuevos proyectos con instrucciones sobre cómo las empresas pueden solicitar y adquirir los documentos de licitación del Gobierno. Se supone que las ofertas son secretas hasta que se abren en público. Un comité de tres o cuatro funcionarios lee los detalles de cada oferta y se encarga de clasificarlas. Aunque esto es lo que se supone que ocurre, la aplicación del proceso oficial tiende a ser débil y no siempre se tienen en cuenta las recomendaciones del comité de contratación local.[430] Además, se supone que las empresas culpables de actividades corruptas en la contratación pública deben ser inhabilitadas para licitar durante cinco años, pero esto rara vez ocurre.[431]

427 Brierley, Sarah. Unprincipled Principals: Co-opted Bureaucrats and Corruption in Ghana. *American Journal of Political Science* 64, no. 2 abril, 2020): pp. 209–22.

428 Ibíd.

429 https://www.ppaghana.org/documents/ACT663_RePrinted.pdf .

430 Brierley, Sarah. Unprincipled Principals: Co-opted Bureaucrats and Corruption in Ghana. *American Journal of Political Science* 64, no. 2 (abril, 2020): pp. 209–22.

431 Rahman, K. Overview of Corruption and Anti-corruption in Ghana, *U4* Helpdesk Answer 2018:21, 11 de septiembre, 2018.

La investigación de Brierley descubrió que son comunes dos métodos de manipulación de ofertas.[432] Uno de los métodos restringe el número de empresas que pueden solicitar un contrato público. Esto sucede cuando los burócratas imprimen un pequeño número de documentos de licitación para venderlos todos al contratista preferido del alcalde. Cuando esto sucede y se presentan los documentos de licitación, podría parecer que provienen de diferentes empresas, pero en realidad la misma persona es dueña de todas las empresas que compiten, o lo hacen amigos o familiares cercanos.[433] El segundo método de manipulación de ofertas implica que el contratista preferido del alcalde recibe información privilegiada, lo que garantiza que este contratista pueda presentar la oferta más atractiva.

Brierley realizó recientemente una encuesta para evaluar la percepción del funcionariado local sobre lo que podría llevarlo a ser enviado a otro distrito. La denuncia de fraudes en la contratación pública ocupaba un lugar destacado en la lista: El 58 % de los funcionarios locales pensaban que eso los llevaría a ser trasladados.[434] Los funcionarios que respondieron a la encuesta también creían que el alcalde tenía poder para hacerlo. Los resultados mostraron, además, que cuanto más creían los funcionarios que estas presiones eran reales, menos probabilidades tenían de denunciar la corrupción.[435] No cabe duda de que ser trasladado a otro distrito puede suponer un trastorno familiar, o incluso tener que alejarse de la familia, además de vivir potencialmente en un lugar menos deseable. En general, los funcionarios de Ghana quieren evitar ser enviados a las zonas rurales y menos desarrolladas del país, lo que sugiere que la amenaza implícita de traslado es una presión más potente para los que tienen puestos de trabajo en los distritos urbanos.

No hay pruebas directas de que esta amenaza ejerza más presión sobre las mujeres en las administraciones locales que sobre los hombres. Sin embargo, teniendo en cuenta los roles tradicionales de cuidado de la familia a los que se ha hecho referencia anteriormente en este estudio de caso, el impacto de la transferencia en la dinámica familiar significaría que probablemente afectaría a las mujeres de manera diferente que a los hombres. Como las mujeres suelen tener más responsabilidades domésticas que los hombres, y pueden ser sancionadas con más fuerza por ir en contra de la expectativa de que deben cuidar y priorizar las responsabilidades familiares, es probable que el miedo a ser enviadas a otro distrito sea más agudo en las mujeres que en los hombres funcionarios locales. Aunque Brierley encuestó a unos 800 funcionarios,[436] había muy pocas mujeres en la muestra para investigar de forma fiable las diferencias entre hombres y mujeres.[437] En Ghana, como en otros lugares, los

432 Brierley, Sarah. Unprincipled Principals: Co-opted Bureaucrats and Corruption in Ghana. *American Journal of Political Science* 64, no. 2 (abril, 2020): pp. 209–22.

433 Ibíd.

434 Ibíd.

435 Ibíd.

436 Este estudio incluyó primero a los burócratas de las cinco regiones del sur que contienen 126 distritos. Dentro de éstos se seleccionó una muestra estratificada y aleatoria de 80 distritos. Los funcionarios encuestados ocupaban cargos de: Director Coordinador de Distrito, subdirector, Oficial de Presupuesto, Oficial de Finanzas, Auditor, Oficial de Planificación, Oficial de Adquisiciones, Ingeniero de Distrito, Jefe de Educación, Jefe de Salud, Jefe de Obras y Jefe de Desarrollo Social.

437 Sarah Brierley, Pers, Com, 11 de octubre, 2019.

datos de las encuestas sugieren que los estereotipos de género relativos a la corruptibilidad están muy extendidos.[438] lo que, a su vez, sugiere que las funcionarias que no denuncian y posteriormente se descubre que han facilitado a sabiendas prácticas corruptas pueden recibir una sanción social más dura que los hombres en la misma situación. En conjunto, estos ingredientes sociales pueden desalentar el ascenso de las mujeres en la administración pública. Las funcionarias locales se encuentran a menudo en un círculo vicioso: si siguen adelante y permiten la corrupción, se arriesgan a un mayor castigo si son descubiertas; sin embargo, si no facilitan la corrupción a nivel local, la amenaza inminente de la ruptura familiar debido a un posible traslado no es una opción aceptable junto con las expectativas tradicionales de las mujeres como amas de casa.

El impacto de género de la corrupción en los derechos de propiedad de la tierra

Aunque los estudios sobre los estereotipos de género en Ghana muestran que los ciudadanos ven a las mujeres como menos corruptibles que a los hombres, un estudio que indagó en las actitudes de hombres y mujeres respecto a la justificación de ciertos actos de corrupción no encontró diferencias. En 2007, Alhassan-Alolo evaluó las actitudes hacia tres actividades que contravenían las leyes anticorrupción de Ghana. En esta encuesta se preguntó[439] si era aceptable:

1. que un funcionario recibir un regalo a cambio de agilizar la solicitud de un pasaporte;

2. que una agencia gubernamental formar un "grupo de solidaridad" con el fin de complementar indebidamente sus ingresos; y

3. que el director general del Ministerio de Asuntos Exteriores sucumbiera a las presiones de las redes de parentesco para influir en las decisiones sobre los visados de viaje.

Para las tres actividades, no hubo diferencias significativas en las respuestas medias que dieron hombres y mujeres ghaneses. De hecho, un número ligeramente mayor de mujeres estuvo muy de acuerdo en que el primer punto, que ofrecer un regalo a cambio de acelerar el proceso de solicitud de pasaporte era un comportamiento justificable. Aunque esta diferencia no fue estadísticamente significativa, sugiere (como propone Alhassan-Alolo en otro estudio[440]) que

438 Una encuesta realizada en 2014 por la sección local de Transparencia Internacional, Iniciativa de Integridad de Ghana, informó que el 81,5 % de los encuestados piensa que habría menos corrupción si hubiera más mujeres en puestos de autoridad, mientras que el 6,2 % piensa que habría más corrupción si así fuera. https://www.tighana.org/dmsdocument/33.

439 Alhassan-Alolo, Namawu. Gender and Corruption: Testing the New Consensus. *Public Administration and Development* 27, no. 3 (Agosto, 2007): pp. 227–37.

440 Alolo, Namawu. Ethic of Care Versus Ethic of Justice? The Gender Corruption Nexus: Testing the New Conventional Wisdom. *Ethics and Economics*, 4(2): pp. 1–17 (2006).

el aumento de la importancia de otras expectativas de género podría inducir a las mujeres a comportarse de forma más corrupta que los hombres.

Las razones subyacentes para la corrupción en la propiedad de la tierra

En Ghana, la corrupción está bastante extendida en el sector de la tierra.[441] La corrupción de la tierra adopta muchas formas y puede consistir en que los funcionarios o los líderes tradicionales exijan sobornos, por ejemplo, o que las grandes empresas se apropien de los títulos de propiedad por medios turbios. Otra encuesta reciente muestra que las mujeres de Ghana no carecen de oportunidades para pagar sobornos por la tierra. De hecho, a diferencia de las mujeres de la mayoría de los países del África subsahariana que participaron en esta encuesta, las mujeres ghanesas tenían más probabilidades que los hombres de declarar que se les había pedido que pagaran algún tipo de soborno por la tierra en 2016.[442] Sin embargo, a lo largo del periodo estudiado de 12 meses surgieron diferencias en las razones citadas por hombres y mujeres ghaneses para pagar sobornos. Sólo el 7 % de los hombres que pagaron sobornos por tierras lo hicieron para evitar el desalojo. En el caso de las mujeres, esta proporción fue del 46 %. En el mismo estudio, el 68 % de hombres afirmaron haber sido nombrados en su título de propiedad, frente al 39% de mujeres. Las principales razones por las que los hombres declararon haber pagado sobornos por la tierra fueron la obtención de un título y la agilización de una transacción.

Cuando hay más de un sistema reconocido para la propiedad de la tierra, el repertorio de estrategias corruptas tiende a ser mayor. Aproximadamente el 80% de las tierras de Ghana están sujetas a acuerdos de tenencia tradicional, administrados por las autoridades tradicionales.[443] Los conflictos suelen deberse a que los límites físicos de dichos acuerdos son difíciles de identificar.[444] A menudo, la corrupción en la interrelación de las leyes nacionales de propiedad de la tierra y el derecho consuetudinario exacerba las desigualdades que pudieran existir dentro de ambos sistemas y ser perpetuadas por ellos. La interrelación de los dos sistemas jurídicos suele crear un espacio para que empeoren los impactos de género en la herencia de la tierra.

441 Mutondoro F., Ncube M. J. & Addah M. A., *An Analysis of the Impact of Land Related Corruption on Women: Case Studies from Ghana and Zimbabwe.* Documento preparado para su presentación en la Conferencia del Banco Mundial sobre Tierra y Pobreza de 2016, Washington D.C.

442 Arson et al. Women, Land and Corruption: Resources for Practitioners and Policymakers. Transparency International. https://images.transparencycdn.org/images/2018_ResourceBook_WomenLandandCorruption_EN.pdf.

443 Ibíd.

444 Yeboah, Eric, Linda Kwafo, Mary Awelana Addah, Annette Jaitner, and Mariya Gorbanova. *Women, Land and Corruption in Ghana: Evidence from Selected Case Studies.* Accra, Ghana: Ghana Integrity Initiative, 2016.

La Constitución de Ghana establece la igualdad de derechos con independencia del género.[445] Por lo tanto, cualquiera de los cónyuges de una unión heterosexual hereda el patrimonio del otro si no hay testamento. Sin embargo, las viudas a menudo no tienen derechos de herencia, o son mínimos, según el derecho consuetudinario, y la familia del marido o los líderes tradicionales podrían optar por desposeerlas.[446] Muchas mujeres en esta situación se enfrentan también a la pérdida de sus medios agrícolas de subsistencia. La naturaleza exacta de las normas y presiones consuetudinarias varía según la comunidad. Entre las comunidades patrilineales de la región del Volta, las viudas pueden mantener el acceso a la tierra mediante el matrimonio dentro de la familia de su marido.[447] Si deciden volver a casarse dentro de esa familia, ceden el acceso a la tierra de su propio linaje. Si se niegan a volverse a casar, podrían perder todos los derechos sobre la tierra o quedarse sólo con una pequeña parcela. Entre las comunidades matrilineales, como los akan, las presiones son menos agudas y las viudas suelen conservar el derecho a las tierras del linaje.[448]

La forma en que la inseguridad de la tenencia de la tierra se relaciona con el género en Ghana influye de manera importante en los factores de género presentes en la corrupción de la propiedad de la tierra. Estas ideas son cruciales para entender cómo reducir la corrupción en el sector. En lugar de centrar la respuesta política en castigar a los que pagan sobornos, otra opción es educar a las mujeres de las comunidades tradicionales sobre la ley y sensibilizar a la opinión pública sobre las dificultades a las que se enfrentan las viudas. Esto es exactamente lo que el GII ha estado haciendo.

Abordar la corrupción de la propiedad de la tierra a través de la educación pública

La Iniciativa de Integridad de Ghana (GII), en colaboración con otra ONG llamada Mujeres en el Derecho y el Desarrollo en África (WiLDAF) ha estado promoviendo los derechos de las mujeres a la tierra en Ghana a través de vídeos participativos.[449] "Ayudamos a las mujeres a documentar su propia historia", explica Linda Ofori-Kwafo. " Las mujeres han recibido formación para hacer la toma, filmar y luego venir a hacer el montaje ellas mismas". Los vídeos

---

445 La Constitución de Ghana Artículo 17 – Igualdad y no discriminación.
(1) Todas las personas serán iguales ante la ley.
(2) No se discriminará a ninguna persona por motivos de género, raza, color, origen étnico, religión, credo o condición social o económica.
La Ley de Sucesiones Intestadas de 1985, en su versión modificada (PNDCL 111), también hace referencia únicamente al cónyuge sin calificar el sexo biológico.

446 Yeboah, Eric, Linda Kwafo, Mary Awelana Addah, Annette Jaitner, and Mariya Gorbanova. *Women, Land and Corruption in Ghana: Evidence from Selected Case Studies*. Accra, Ghana: Ghana Integrity Initiative, 2016.

447 Duncan B. A. and Brants C., *Access to and control over land from a gender perspective a study conducted in the Volta region of Ghana*. FAO: Rome. (2004) http://www.fao.org/3/ae501e/ae501e00.htm

448 Yeboah, Eric, Linda Kwafo, Mary Awelana Addah, Annette Jaitner, and Mariya Gorbanova. *Women, Land and Corruption in Ghana: Evidence from Selected Case Studies*. Accra, Ghana: Ghana Integrity Initiative, 2016.

449 Wesley Chibamba, Edward Bankoloh Koroma, Farai Mutondori, Maneno Mary Nkutawala, Michael Henchard Okai, Ketakandriana Rafitoson, Lillian Zawedde Senteza. Combatting Land Corruption in Africa: Good Practice Examples. Transparency International 2019. https://images.transparencycdn.org/images/2019_Guide_CombattingLandCorruptionAfrica_English.pdf.

/ ma tri li ne ‘al /

Adjetivo ~

Def.: Se utiliza para describir la relación entre madre e hijos que continúa en una familia con cada generación, o lo que se basa en esta relación.

explican cómo funciona la corrupción de la tierra en la región del Alto Oriente del país. Uno de los vídeos, titulado “Widow’s Cry” (el llanto de la viuda), presenta a varias viudas.[450] A menos que estas mujeres acepten casarse con otro hombre de la familia de su difunto marido, normalmente el hermano, se ven obligadas a perder la tierra que habían cultivado durante muchos años y, en el mejor de los casos, a recibir un pequeño rincón del terreno. Las viudas pueden llevar sus casos al “tindana” local, cuyo trabajo consiste en resolver las disputas consuetudinarias sobre la tierra. Normalmente, al tindana se encarga de que las viudas no se queden con las manos vacías. Sin embargo, a veces la familia del marido vende la tierra a empresarios, quienes se apresuran a presentar documentos en los tribunales para registrar formalmente su propiedad, remitiéndose al derecho nacional y no al consuetudinario. A veces, esto ocurre antes de llevar el asunto al tindana, sin embargo, con frecuencia ocurre también con la anuencia del tindana, mediante el soborno. En tales casos, las viudas no reciben nada.

Los videos participativos han demostrado ser un vehículo persuasivo para conseguir que los habitantes más ricos del sur de Ghana se enteren de las injusticias que sufren estas mujeres, especialmente en la interrelación de sistemas jurídicos superpuestos. “Estamos intentando cambiar la cara de una ONG. Antes hablábamos en su nombre, pero es más eficaz ver la pasión y el compromiso de estas mujeres al contar su propia historia”, dice Ofori-Kwafo.

450 https://www.youtube.com/watch?v=docGVZFIMFI.

SOCIEDAD CIVIL ASERTIVA – HACIENDO UNA DIFERENCIA

Aunque Ghana lucha contra la corrupción y las desigualdades de género, las encuestas muestran que su ciudadanía está dispuesta y motivada para impulsar mejoras,[451] y Ghana se sitúa sistemáticamente entre los tres primeros países de África en cuanto a libertad de expresión y de prensa.[452] Las organizaciones de la sociedad civil saben sacar provecho de la libertad de prensa, y en el pasado han presionado con éxito para conseguir cambios legales, como la protección al denunciante[453] y una ley de libertad de prensa,[454] a menudo como parte de una coalición llamada Coalición Anticorrupción de Ghana (GACC), compuesta por instituciones públicas, la asociación de periodistas, el sector privado, organizaciones religiosas y otras ONG. Además de la GII, otras ONG destacadas que luchan contra la corrupción en Ghana son Fortalecimiento de la Transparencia, Rendición de cuentas y capacidad de respuesta en Ghana (STAR Ghana), la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva de Ghana (GHEITTI) y el Centro para el Desarrollo Democrático (CDD-Ghana).

Varios programas de la sociedad civil del país aúnan esfuerzos para combatir la corrupción y mejorar la igualdad de género simultáneamente. La GII lleva mucho tiempo fomentando los clubes de auditoría social.[455] Se trata de reunir a una docena de ciudadanos para que representen a una comunidad, a menudo mediante una elección comunitaria y capacitarlos en talleres sobre cómo supervisar la prestación de servicios públicos locales[456] y en cómo contar historias que comuniquen eficazmente sus resultados. El GII hace ahora mucho hincapié en la transversalización de la perspectiva de género tanto en la composición del club[457] y como parte de las prácticas de control de cada club. Aunque no todos los clubes de auditoría social han funcionado como se pretendía en Ghana,[458] se han producido algunos triunfos dignos de mención, como la comprobación por parte de un club de un distrito llamado Akatsi Sur de que los materiales destinados a la construcción de una escuela eran de tan mala calidad que se desmoronaban con sólo tocarlos.[459] Esto originó que se presionara a la asamblea de distrito

---

451 Isbell T., Efficacy for Fighting Corruption: Evidence from 36 African Countries. *Afrobarometer Policy Paper* No. 4, julio, 2017. https://tinyurl.com/y3pl3xn5.

452 Ghana ocupa actualmente el 30º lugar de los 180 países evaluados en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2020, según Reporteros sin Fronteras. https://rsf.org/en/ranking#.

453 Aunque se ha criticado cómo se utiliza la Ley de Denunciantes de 2006. Informe de país de Bertelsmann Stiftung 2018. Véase: https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/GHA/.

454 El Parlamento promulgó en julio de 2019 un amplio proyecto de ley sobre el derecho a la información, convirtiéndose así en la Ley de Derecho a la Información (Ley 989).

455 De hecho, fueron estos clubes los que solicitaron al gobierno una ley de libertad de información a medida. Mahmoud Farag, Social Audit in 20 Steps. Lessons from Fighting Corruption in Guatemala, Peru and Ghana. *Transparency International*, 2018.

456 Hay que considerar que muchos casos de suministro incompleto de bienes y servicios públicos en Ghana, especialmente en lo que se refiere a la construcción, se deben a preferencias cíclicas políticas más que a prácticas corruptas. Véase: Williams, M. J. (2017). The Political Economy of Unfinished Development Projects: Corruption, Clientelism, or Collective Choice? *American Political Science Review*, 111(4), pp. 705–723. doi:10.1017/s0003055417000351.

457 A veces con cuota de género. Linda Ofori–Kwafo. Pers. Com. 14 de octubre, 2019.

458 Yakubu A.-R., Donkoh, S. A., Kudadze, S., Stakeholders' Perceptions of ActionAid's Audit Processes in the Northern Region of Ghana. *UDS International Journal of Development*, Vol. 2 (1), agosto, 2015.

459 Ibíd.

para que corrigiera el problema. Otros clubes han prestado especial atención a la prestación de servicios públicos en el ámbito de la salud de las madres.[460] Con el apoyo de STAR-Ghana, las auditorías sociales se han convertido en un sistema de monitoreo de la tarjeta de puntuación comunitaria para la prestación de servicios de salud.[461]

La iniciativa más reciente del GII es una serie de premios a la integridad, que se entregaron por primera vez en diciembre de 2019. La idea que subyace a los premios es fomentar la emulación de buenas prácticas tanto a nivel de organizaciones como de individuos. Existen otros programas de premios a la integridad en otros lugares, pero el enfoque institucional del GII es inusual. Este programa de premios acepta nominaciones públicas que son examinadas por el comité de premios del GII. El comité evalúa instituciones públicas sobre la base de que tengan un estatuto de servicio con una misión clara,[462] sobre las mejoras en la eficacia y eficiencia de la prestación de servicios públicos, sobre la sustentabilidad de sus mejoras y sobre si fomentan la inclusión de los grupos vulnerables y excluidos socialmente.[463] En este sentido, los criterios están en sintonía con los recientes trabajos académicos que reorientan el concepto de integridad del nivel individual al institucional.[464]

CONCLUSIÓN

El estudio de caso de Ghana pone de relieve los retos que plantea la aplicación de políticas no convencionales con visión de futuro para luchar contra la corrupción y lograr la igualdad de género, señalando la complejidad de la relación entre género y corrupción. Con el telón de fondo de normas sociales que otorgan a las mujeres roles de género tradicionales, las mujeres que trabajan en el gobierno local se enfrentan a presiones de género para participar en la corrupción en la contratación pública, exacerbadas por la exclusión de las mujeres en los roles de liderazgo en la administración pública. La corrupción en la administración de la tierra revela cómo la legislación, las leyes nacionales de propiedad de la tierra y el derecho consuetudinario pueden dar lugar a la discriminación de género en la propiedad de la tierra. Sin embargo, la dinámica sociedad civil de Ghana ha llegado a ser una fuerza impulsora de las dimensiones de género de las iniciativas anticorrupción. Estas iniciativas son un ejemplo de buenas prácticas que se centran en celebrar y recompensar a las instituciones y a los individuos que practican la integridad mediante la concienciación y el conocimiento de los derechos de las mujeres ghanesas.

460 Linda Ofori–Kwafo. Pers. Com. 14 de octubre, 2019.

461 Report on the Implementation of Community Scorecard, Ghana Integrity Initiative, STAR-Ghana/UNDP. https://www.tighana.org/dmsdocument/32.

462 Linda Ofori–Kwafo. Pers. Com. 14 de octubre, 2019.

463 Véase: https://ghanaintegrityawards.org/awards/judging-criteria/.

464 Kirby, N., An 'Institution-first' Conception of Integrity, forthcoming *British Journal of Political Science*, Versión del documento de trabajo disponible en: https://integrity.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/integrity/documents/media/public_institutional_integrity_conceptual_issues.pdf.

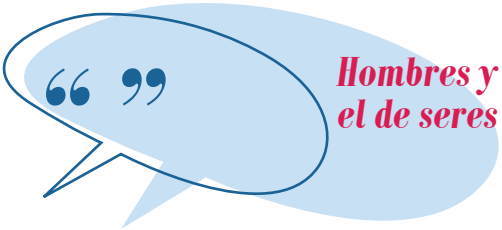
Conclusión

Mientras que las primeras investigaciones y debates sobre la relación entre el género y la corrupción se centraron en la cuestión de si las mujeres eran el "sexo más justo", unos veinte años más tarde hemos llegado a apreciar que la respuesta no es tan sencilla como se pensaba en un principio. **La corrupción afecta a las mujeres y a los hombres de forma diferente debido a las normas sociales y culturales** que influyen en la forma de interactuar y en el acceso a servicios públicos como la educación y la salud. Debido a sus necesidades de salud, las mujeres son desproporcionadamente vulnerables a la corrupción en este sector. Además, **las mujeres y las niñas son más propensas a recurrir a actos de naturaleza sexual como moneda de cambio de la corrupción. Las redes de un solo sexo inhiben el progreso y la transparencia** por su carácter selectivo y por afianzar el statu quo, a menudo silencioso. Centrar los esfuerzos anticorrupción en sectores o servicios concretos **para considerar las desigualdades interseccionales conduciría a la inclusión de un conjunto más amplio de grupos vulnerables que tienden a depender más de ellos que otros.**

Es inspirador ver **cómo los esfuerzos anticorrupción y de igualdad de género tienden a reforzarse mutuamente y cómo las sinergias entre ambos pueden fortalecer las decisiones políticas y los marcos legales.** Los ejemplos de esta publicación destacan cómo la igualdad de género se beneficia de un entorno de trabajo mixto que, a su vez, es menos propenso a la corrupción. Los esfuerzos anticorrupción tales como la mejora de la transparencia en los procesos de contratación pública también se benefician de la ruptura del statu quo por la interrupción de las redes colusorias, así como de los requisitos integrados, como la igualdad salarial para hombres y mujeres. Estas sinergias pueden allanar el camino hacia posturas y enfoques innovadores, más inclusivos e igualitarios por parte de las instituciones públicas y de la sociedad en su conjunto.

Explorar maneras de reforzar las salvaguardias anticorrupción mediante la inclusión de medidas de igualdad de género en los contextos nacionales, culturales y sociales en que se aplicarán las políticas y las leyes.

Otras áreas que pueden prestarse a una mayor consideración son la integridad judicial y los **sistemas de denuncia de irregularidades. El estigma social que conlleva el uso de favores sexuales** como moneda de cambio de la corrupción no sólo tiene el riesgo de revictimizar a las personas expuestas, sino que también puede obstaculizar su denuncia efectiva. Los mecanismos de denuncia centrados en las víctimas, en los que se reciben e investigan reclamos relacionados con actos o favores sexuales, tienen un importante papel que desempeñar para superar la brecha entre las expectativas de la sociedad y las experiencias vividas. **Para ello, abordar el sesgo de género consciente o inconsciente en los tribunales** puede proporcionar la solución equitativa requerida para garantizar esa igualdad ante la ley que refuerce la integridad judicial.



Hombres y mujeres tienen un papel principal: el de seres humanos.

~ Eva Moberg
Autora sueca

Reforzar la integridad judicial de la judicatura y los tribunales abordando los prejuicios de género inconscientes y conscientes mediante la realización de una auditoría de género.

Sin embargo, las cifras de delitos de corrupción no denunciados, como el soborno, adolecen de una "cifra negra" muy elevada, es decir, que dichos delitos no son denunciados ni detectados por las instituciones de justicia penal. Esto se debe a que las víctimas o testigos de corrupción suelen ser menos propensos a denunciar esos casos con respecto a otros delitos. Además, como se destaca en la publicación, **las mujeres son especialmente reacias a denunciar la corrupción** ya que, en general, son más temerosas que sus homólogos masculinos. Cabe destacar que la falta de protección, el miedo a las represalias y el nivel de confidencialidad son prioritarios entre las mujeres a la hora de decidir si denuncian la corrupción o no. Estas cuestiones ponen de manifiesto la importancia de **contar no sólo con sistemas eficaces para denunciar irregularidades**, sino también que **garanticen una sensibilidad respecto al género y aseguren que el público sepa cómo acceder a ellos**.

Ayudar a romper el tabú en torno a los "favores" sexuales y los actos de naturaleza sexual como moneda de cambio de la corrupción. Garantizar que los mecanismos de denuncia y protección de denunciantes tengan en cuenta el género y utilicen un enfoque centrado en la víctima.

Las herramientas de recopilación de datos deben ir más allá del objetivo de desagregar por sexo para incluir preguntas y análisis que exploren las realidades interseccionales vividas. Estos datos también deberían ponerse a disposición de la academia y otras partes interesadas.

La elaboración de políticas basadas en evidencias en materia de género y corrupción sigue estando lejos de ser la norma. **Disponer de datos más fiables sobre la prevalencia de diferentes formas de corrupción y procesos de género asociados** facilitaría enormemente la creación de políticas nacionales. La decisión del GRECO de incluir un tercio de preguntas relacionadas con

el género en el cuestionario de evaluación desde la quinta ronda del proceso de evaluación por pares ha sido por tanto un importante ejemplo a seguir. Los requisitos de recopilación de datos de los ODS y de presentación de informes, junto con iniciativas como la del GRECO, deberían impulsar la recopilación de este tipo de datos. Se espera que esto anime a los Estados parte a recopilar datos y ponerlos a disposición de la academia y partes interesadas para llevar a cabo un análisis que constituya la base de pruebas para la elaboración de políticas.

En efecto, todas las formas de educación –ya sea la escolarización formal o una educación pública más amplia y las campañas de sensibilización– siguen siendo **una llave maestra para desbloquear soluciones que puedan hacer avanzar tanto la lucha anticorrupción como la igualdad de género**. Estas soluciones, para ser equitativas, deben tener en cuenta una serie de factores y pueden atender tanto al contexto específico en el que se desarrolla una medida anticorrupción como a las normas culturales y sociales únicas vigentes y relevantes en un país. Como muestran los ejemplos de países a lo largo de la publicación, **no existe un modelo estándar o un enfoque único** para abordar las dimensiones de género de la corrupción. Al igual que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción prevé repetidamente que los Estados apliquen sus disposiciones "de conformidad con su derecho interno" y "conforme a su constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico", cualquier medida anticorrupción con perspectiva de género deberá adaptarse y ajustarse al contexto nacional.

La sociedad civil tiene un importante papel que desempeñar en la mejora del acceso a la información desde la base. Los Estados también deben garantizar que la información sea fácilmente disponible y accesible y que vaya acompañada de campañas de información pública.

La transversalización de la perspectiva de género significa encontrar soluciones equitativas para todas las personas de una sociedad, independientemente del sexo biológico y la identidad de género o la posición social. Desde el punto de vista de la UNODC, se debe hacer más **para garantizar que la perspectiva de género se transversalice realmente en la programación anticorrupción y la prestación de asistencia técnica que ofrece la Oficina**. Los donantes también deberían hacer de **la transversalización de la perspectiva de género un requisito estándar en todos los acuerdos de financiación**. Además, los Estados parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción también deberían ordenar a la UNODC que aumente su labor en el ámbito del género y la corrupción, inscribiéndolo en las resoluciones[465] que se adoptan en la Conferencia bienal de los Estados parte de la Convención (la Conferencia). Hasta 2019 y de la octava sesión de la Conferencia[466], sólo tres resoluciones contienen la palabra género o hacen referencia a las distintas formas en que la corrupción afecta a hombres y mujeres.

465 Hasta la fecha, las siguientes resoluciones de la Conferencia mencionan el género: Resolución 6/10 Educación y formación en el contexto anticorrupción; Resolución 7/8 Corrupción en el deporte; y Resolución 8/4 Protección del deporte contra la corrupción.

466 La próxima conferencia está prevista en 2021-22 en Egipto.

La próxima Sesión Especial de la Asamblea General **(UNGASS) contra la Corrupción 2021** y su declaración política resultante es **una buena oportunidad para presentar los aspectos de género de la corrupción** junto a acciones específicas sobre cómo se pueden abordar.

- Los donantes deben garantizar la disponibilidad de fondos para aumentar los esfuerzos para trabajar en explorar las dimensiones de género de la corrupción.

- Los Estados parte de la CNUCC deben asegurarse de que las resoluciones que adopte la Conferencia incluyan un lenguaje que también reconozca el impacto desproporcionado de la corrupción sobre mujeres y niñas.

- Los Estados miembros de las Naciones Unidas, la sociedad civil y los actores del sector privado deben garantizar que la declaración política de la UNGASS incluya un lenguaje orientado a la acción sobre las medidas para abordar las dimensiones de género de la corrupción.

La UNODC, como custodia de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, utilizará esta publicación como base para aprovechar el elemento de género con vistas a apoyar a los Estados alimentando y previendo una lucha más inclusiva contra la corrupción y su aplicación de la Convención. Quedamos a su disposición para nuevas discusiones e iniciativas programáticas.

“Si no somos nosotros ¿entonces quién?
Si no es ahora, ¿cuándo?”

~ John R. Lewis
Estadista y líder de los derechos civiles, Estados Unidos de América

Bibliografía

LIBROS, ARTÍCULOS PUBLICADOS Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

Abraham, J. and Pradipto, Y. D. (2016). Corruption: Its Representations and Psychology in Indonesia. Working Paper Presented at The Asian Conference on Psychology and the Behavioral Sciences.

Armantier, O. and Boly, A. (2008). Can Corruption be Studied in the Lab? Comparing a Field and a Lab Experiment. *The Economic Journal.*

Alhassan-Alolo, N. (2007). Gender and Corruption: Testing the New Consensus. *Public Administration and Development.*

Alolo, N. (2006). Ethic of Care Versus Ethic of Justice? The Gender Corruption Nexus: Testing the New Conventional Wisdom. *Ethics and Economics.*

Ambraseys, N. and Bilham, R. (2011). Corruption kills. *Nature.*

Anderson, C.J. and Tverdova, Y.V. (2003). Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science.*

Adusah-Karikari, A., and Kwaku Ohemeng, F.L. (2014). Representative Bureaucracy in the Public Service? A Critical Analysis of the Challenges Confronting Women in the Civil Service of Ghana. *International Journal of Public Administration.*

Agerberg, M., Gustavsson, M., Sundström, A. and L. Wängnerud. (2018). *Gender Aspects of Government Auditing*, in Stensöta, H. and L. Wängnerud (eds.) Gender and Corruption: Historical Roots and New Avenues for Research, Palgrave Macmillan.

Alexander, A.C. and Ravlik, M. (2015). *Responsiveness to Women's Interests as a Quality of Government Mechanism: A Global Analysis of Women's Presence in National Legislatures and Anti-trafficking Enforcement*. Paper presented at the American Political Science Association Meeting, San Francisco, CA.

Arajúo, C. Calasanti, A. and Htun, M. (2018). *Women, Power, and Policy on Brazil* in L.A Schwindt-Bayer (ed) Gender and Representation in Latin America, Oxford Press.

Aspinall, E. (2013). A Nation in Fragments: Patronage and Neoliberalism in Contemporary Indonesia. Critical Asian Studies.

Aspinall, E. and Mas'udi, W. (2017). The 2017 *Pilkada* (Local Elections) in Indonesia: Clientelism, Programmatic Politics and Social Networks. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*.

Babbitt, L. G., Brown, D. and Mazaheri, N. (2015). Gender, Entrepreneurship, and the Formal–Informal Dilemma: Evidence from Indonesia. *World Development*.

Barnes, T.D., Beaulieu, E. and Saxton, G.W. (2017). Restoring trust in the police: Why female officers reduce suspicions of corruption. *Governance*.

Bastos, A., Casaca, S.F., Nunes, F. and Pereirinha, J. (2009). Women and poverty: A gender-sensitive approach. *The Journal of Socio-Economics.*

Bauer, G. and Manon Tremblay (2011). *Women in executive power: a global overview*. London: Routledge.

Rainbow Murray (2010) *Cracking the highest glass ceiling: a global comparison of women's campaigns for executive office*. Santa Barbara: Praeger.

Bauhr, M. and Charron, N. (2020). Do Men and Women Perceive Corruption Differently? Gender Differences in Perception of Need and Greed Corruption. *Politics and Governance*.

Bauhr, M., Charron, N. and Wängnerud, L. (2018). Exclusion or interests? Why females in elected office reduce petty and grand corruption. *European Journal of Political Research*.

Beekman, G., Bulte, E. and Nillesen, E. (2014). Corruption, investments and contributions to public goods: Experimental evidence from rural Liberia. *Journal of Public Economics*.

Berenschot, W. (2018). The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy'. *Comparative Political Studies*.

Bersch, K., Praça, S., and Taylor, M. M. (2017). State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. *Governance*.

Blackburn, S. (2004). Review Article: Two Views of Indonesian Women: Matriarchy vs Patriarchy. *Australian Feminist Studies*.

Blunt, P., Turner, M., and Lindroth, J. (2012). Patronage, Service Delivery, and Social Justice in Indonesia. *International Journal of Public Administration*.

Boas, T. C., Hidalgo, F. D., and Richardson, N. P. (2014). The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. *The Journal of Politics*.

Boehm, F. and Sierra, E. The Gendered Impact of Corruption: Who Suffers More — Men or Women?. *U4 Brief*, August 2015.

Bjarnegård, E. (2018). *Focusing on Masculinity and Male-Dominated Networks in Corruption*. In: Stensöta H., Wängnerud L. (eds) Gender and Corruption. Political Corruption and Governance. Palgrave Macmillan.

Bjarnegård, E. (2013). *Gender and Politics: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*. Gender and Politics Series. Palgrave Macmillan.

Bolongaita, E. P. An exception to the rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission succeeds where others don't — a comparison with the Philippines' Ombudsman. *U4 Issue,* August 2010.

Bolton, P. (2006). Government procurement as a policy tool in South Africa. *Journal of Public Procurement*, 6(3).

Bolzendahl, C. (2009). Making the Implicit Explicit: Gender Influences on Social Spending in Twelve Industrialized Democracies, 1980-99. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society,* 16(1).

Bolzendahl, C. (2014). Opportunities and Expectations. *Gender & Society*.

Bratton, K.A. and Ray, L.P. (2002). Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal DayCare Coverage in Norway. *American Journal of Political Science*.

Breen, M., Gillanders, R., Mcnulty, G. and Suzuki, A. (2016). Gender and Corruption in Business. *The Journal of Development Studies*.

Brierley, S. (2020). Unprincipled Principals: Co-opted Bureaucrats and Corruption in Ghana. *American Journal of Political Science*.

Brierly, S. and Ozdemir, E. (2017). *Petty corruption in the provision of public services in Ghana*. Washington University in St Louis for STAAC-Ghana. Available on request from STAAC-Ghana (DFID).

British Council Ghana. (2016). *Shakespeare lives in Ghana: roles, representations and perceptions of women in contemporary Ghanaian society*. The Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER), University of Ghana.

Brollo, F. (2010). *Evidence from the Brazilian Anti-Corruption Program.* n.336, IGIER Working Paper.

Brollo, F. and Troiano, U. (2016). What Happens When a Woman Wins an Election? Evidence from Close Races in Brazil. Journal of Development Economics.

Cano Urbina, J. and Lochner, L. (2017). *The effect of education and school quality on female crime*. National Bureau of Economic Research Working Paper Series, n. 24061.

Campaniello, N. (2019). *Women in crime*, *IZA World of Labor,* Institute of Labor Economics (IZA).

Campbell, R. and Heath, O. (2017). Do Women Vote for Women Candidates? Attitudes toward Descriptive Representation and Voting Behavior in the 2010 British Election. *Politics & Gender*.

Carbado, D.W., Crenshaw, K.W., Mays, V.M. and Tomlinson, B. (2013). Intersectionality: Mapping the Movements of a Theory. *Du Bois Review: Social Science Research on Race*.

Carnegie, S. (2019). Sextortion: A crime of corruption and sexual exploitation. *The International Bar Association*.

Chandra, K. (2004). Why ethnic parties succeed: Patronage and ethnic head counts in India. Cambridge University Press.

Chang, E. C. C. and Yun-han, C. (2006). Corruption and Trust: Exceptionalism in Asian Democracies? *The Journal of Politics,* 68(2).

Charron, N., Dijkstra, L. and Lapuente, V. (2014). Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions. *Social Indicators Research*.

Chin, K. (2017). *The Power of Procurement: How to Source from Women-owned Businesses.* UN Women.

Choguya, N. Z. (2018). Corruption in Health Service Delivery: The Case of Maternal Health in Rural Zimbabwe. *Review of Human Factor Studies*.

Ciziceno, M. and Travaglino, G.A. (2019). Perceived Corruption and Individuals' Life Satisfaction: The Mediating Role of Institutional Trust. *Social Indicators Research*.

Morris, S. D. and Klesner, J.L. (2010). Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico. *Comparative Political Studies*.

Dahlström, C., Lapuente, V., and Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*.

Darwin, L. R. (2017). The Power of Female Brokers: Local Elections in North Aceh. *Contemporary Southeast Asia*.

Davison, H. K., and Burke., M. J., (2000). Sex Discrimination in Simulated Employment Contexts: A Meta-Analytic Investigation. *Journal of Vocational Behavior*.

Debski, J., Jetter, M., Mösle, S. and Stadelmann, D. (2018). Gender and corruption: The neglected role of culture. *European Journal of Political Economy*.

Dolan, K. (1998). Voting for women in the "year of the woman". *American Journal of Political Science*.

Dollar, D., Fisman, R. and Gatti, R. (2001). Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior & Organization*.

Eagly, A.H. and Karau, S.J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological Review*.

Eggers, A.C., Vivyan, N. and Wagner, M. (2018). Corruption, Accountability, and Gender: Do Female Politicians Face Higher Standards in Public Life? *The Journal of Politics*.

Eliyanah, E. (2019). *Reconfiguring Ideal Masculinity: Gender Politics in Indonesian Cinema*. PhD Thesis, Australian National University.

Elston, J.W.T., Danis, K., Gray, N., West, K., Lokuge, K., Black, B., Stringer, B., Jimmisa, A.S., Biankoe, A., Sanko, M.O., Kazungu, D.S., Sang, S., Loof, A., Stephan, C. and Caleo, G. (2020). Maternal health after Ebola: unmet needs and barriers to healthcare in rural Sierra Leone. *Health Policy and Planning*.

Esarey, J. and Chirillo, G. (2013). "Fairer Sex" or Purity Myth? Corruption, Gender, and Institutional Context. *Politics & Gender*.

Esarey, J. and Schwindt-Bayer, L.A. (2019). Estimating Causal Relationships Between Women's Representation in Government and Corruption. *Comparative Political Studies*.

Evans, A. and Nambiar, D. (2013). *Collective action and women's agency: a background paper.* Women's voice, agency, and participation research series, no. 4, Washington, D.C. World Bank Group.

Feigenblatt, H. (2020). *Breaking the Silence Around Sextortion; The Links Between Power, Sex and Corruption*. Transparency International.

Ferraz, C. and Finan, F. (2008). Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *Quarterly Journal of Economics*.

Ferraz, C., and Finan. F. (2011). Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*.

Foucault, M. (1998). The History of Sexuality: the will to knowledge. London: Penguin.

Franceschet, S. and Piscopo, J.M. (2013). Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina. *Comparative Political Studies*.

Funk, K. D., and Philips, A. Q. (2019). Representative Budgeting: Women Mayors and the Composition of Spending in Local Governments. *Political Research Quarterly*.

Funk, K.D., Silva, T. and Escobar-Lemmon, M. C. (2017). Leading toward Equality: The Effect of Women Mayors on Gender Equality in Local Bureaucracies. *Politics, Groups, and Identities*.

Garbarino, E. and Slonim, R. (2009). The robustness of trust and reciprocity across a heterogeneous U.S. population. *Journal of Economic Behavior & Organization*.

Garcia, V. (2003). Difference in the Police Department, Women, Policing, and Doing Gender. *Journal of Contemporary Criminal Justice*.

Gneezy, U., Leonard, K. and List, J. (2009). Gender Differences in Competition: Evidence from a Matrilineal and a Patriarchal Society. *Econometrica*.

Goetz, A. (2007). Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force? *Development and Change*.

Grimes, M. and Wängnerud, L. (2010). Curbing Corruption Through Social Welfare Reform? The Effects of Mexico's Conditional Cash Transfer Program on Good Government. *The American Review of Public Administration*.

Graham, S. (2005). Women in politics in Indonesia in the decade post-Beijing. *International Social Science*.

Hadiz, V. R. (2002). *Power and politics in North Sumatra: The uncompleted reformasi*. In Local power and politics in Indonesia, Aspinall, E. and Fealy, G. (eds.). Institute of Southeast Asian Studies.

Hankivsky, O. and Cormier, R. (2011). Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models. *Political Research Quarterly*.

Hellem, A. and Aasen, H.S. (2013). *Conclusions*. In Hellem, A. and H. Singing Aasen (eds.). In Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law. Cambridge University Press.

Hillman, B. (2018). The Limits of Gender Quotas: Women's Parliamentary Representation in Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*.

Hyndman, J. (2008). Feminism, Conflict and Disasters in Post-Tsunami Sri Lanka. *Gender, Technology and Development*.

Jauhola, M. (2013). *Post-Tsunami Reconstruction in Indonesia: Negotiating Normativity through Gender Mainstreaming Initiatives in Aceh*. Routledge

Johnson, J.E., Einarsdóttir, Þ. and Pétursdóttir, G.M. (2013). A Feminist Theory of Corruption: Lessons from Iceland. *Politics & Gender*.

Jones, P.E. (2014). Does the Descriptive Representation of Gender Influence Accountability for Substantive Representation? *Politics & Gender*.

King, E. and Mason, A. (2001). *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources, And Voice*. Washington, D.C.: World Bank.

Kiragu, R. (2012). *Information Technology and Procurement Process in Kenya,* Master's Thesis, School of Business, University of Nairobi.

Kirya, M. (2019). Gender, Forestry and Corruption: Promoting a Gender-sensitive Approach to Corruption in the Forestry Sector. *U4*, 2019.

Kwaku Ohemeng, F.L., and Adusah-Karikari, A. (2015). Breaking Through the Glass Ceiling: Strategies to Enhance the Advancement of Women in Ghana's Public Service. *Journal of Asian and African Studies*.

Lee-Koo, K. (2012). Gender at the Crossroad of Conflict: Tsunami and Peace in Post-2005 Aceh. *Feminist Review*.

Lindberg, H. and Stensöta, H. (2018). Corruption as Exploitation: Feminist Exchange Theories and the Link Between Gender and Corruption in Stensöta, H. and L. Wängnerud (eds.) Gender and Corruption: Historical Roots and New Avenues for Research, Palgrave Macmillan.

Manuh, T. and Anyidoho, N.A (2015). To Beijing and back: Reflections on the influence of the Beijing Conference on popular notions of women's empowerment in Ghana. *IDS Bulletin*.

Masyrafah, H. and McKean J. M. J. A. (2008). *Post-tsunami Aid Effectiveness in Aceh: Proliferation and Coordination in Construction*. Wolfensohn Center for Development at Brookings.

Matsheza, P., Timilsina, A.R., and Arutyunova, A. (2012). *Seeing Beyond the State: Grassroots Women's Perspectives on Corruption and Anti-corruption*. UNDP.

McCrudden, C. (2007). *Buying social justice: Equality, Government Procurement, & Legal Change*. Oxford University Press.

McElhaney, K. and Mobasseri, S. (2012). *Women Create A Sustainable Future*. UC Berkeley Haas School of Business.

Medina-Arnáiz, T. (2010). Integrating Gender Equality into Public Procurement: the Spanish Case. *Journal of Public Procurement*.

Meier, K.J., and Funk, K.D. (2017). Women and Public Administration in a Comparative Perspective: The Case of Representation in Brazilian Local Governments. *Administration & Society*.

Minza, W. (2014*). Ethnicity and Young People's Work Aspirations in Pontianak*. In Van Klinken, G. and Berenschot, W. (eds.). In Search of Middle Indonesia: Middle Classes in Provincial Towns, Leiden; Boston: Brill.

Mo, C. H. (2015). The Consequences of Explicit and Implicit Gender Attitudes and Candidate Quality in the Calculations of Voters. *Political Behavior*.

Mohammed, R. (2019). *Progress on the Economic Empowerment of Female Entrepreneurs in Kenya's 30 % Preferential Public Procurement Policy.* PhD Thesis, Walden University.

Mutondoro F., Ncube M. J. & Addah M. A. (2016). *An Analysis of the Impact of Land Related Corruption on Women: Case Studies from Ghana and Zimbabwe*. Paper prepared for presentation at the 2016 World Bank Conference on Land and Poverty, Washington D.C.

Nilan, P. and Demartoto, A. (2012). Patriarchal Residues in Indonesia: Respect Accorded Senior Men by Junior Men. *European Journal of Social Sciences*.

Kirby, N. (2018). An 'Institution-first' Conception of Integrity, forthcoming *British Journal of Political Science*, Working paper.

O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*.

Ofei-Aboagye, E. (2004). Promoting Gender Sensitivity in Local Governance in Ghana. *Development in Practice*.

Okonkwo, A. D. (2016). Gender and Corruption in Nigerian Politics. *African Sociological Review/ Revue Africaine de Sociologie*.

Olken, B. A. 'Corruption and the Costs of Redistribution: Micro Evidence from Indonesia'. *Journal of Public Economics* 90, (May 2006).

Otto, D. (2009). The Exile of Inclusion: Reflections on Gender Issues in International Law over the Last Decade. *Melbourne Journal of International Law*.

Overå, R. (2005) *'Money has no Name': Informalisation, Unemployment and changing Gender Relations in Accra, Ghana*, Working Paper 2005:7, Chr. Michelsen Institute.

Pereira, F. B. (2020). Do Female Politicians Face Stronger Backlash for Corruption Allegations? Evidence from Survey-Experiments in Brazil and Mexico. *Political Behavior*.

Petherick, A. (2019). *Revising Supply and Demand: Women's Electoral Participation and Performance Where Parties are Diverse, Personalism Prevails, and Corruption is Commonplace*. DPhil Thesis, University of Oxford.

Pieterse, P. and Lodge, T. (2015). When free healthcare is not free. Corruption and mistrust in Sierra Leone's primary healthcare system immediately prior to the Ebola outbreak. *International Health*.

Power, T. J., and Roberts, J. T., (1995). Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil. *Political Research Quarterly*.

Rothstein, B. (2016). Corruption, Gender Equality and Feminist Strategies. *QOG The Quality of Government Institute*, Working Paper Series (2016:9).

Rothstein, B. and Eek, D. (2009). Political Corruption and Social Trust. *Rationality and Society*.

Ruggiero, V. (2001). *Crime and Markets: Essays in Anti-Criminology*. Oxford: Oxford University Press.

Samuels, D. (2004). *The Political Logic of Decentralization in Brazil*. In Montero, A.P. and Samuels, D. (eds) Decentralization and Democracy in Latin America. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Samuels, D. (2000). *Reinventing Local Government? Municipalities and Intergovernmental Relations in Democratic Brazil*. In Kingstone, P. R. and Power T. J. (eds) Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes. Pittsburgh: University of Pittsburgh.

Schaaf, M. and Topp, S.M. (2019). A critical interpretive synthesis of informal payments in maternal health care. *Health Policy and Planning*.

Simandjuntak, D. (2012). Gifts and Promises: Patronage Democracy in a Decentralised Indonesia. *European Journal of East Asian Studies*.

Sisk, D.E. (1982). Police Corruption and Criminal Monopoly: Victimless Crimes. *Journal of Legal Studies*.

Stensöta, H., Wängnerud, L. and Svensson, R. (2014). Gender and Corruption: The Mediating Power of Institutional Logics. *Governance*.

Stockemer, D. (2011). Women's Parliamentary Representation in Africa: The Impact of Democracy and Corruption on the Number of Female Deputies in National Parliaments. *Political Studies*.

Stokes, S. C. (2011). *Political Clientelism*. Oxford University Press.

Sundström, A. and Wängnerud, L. (2014). Corruption as an obstacle to women's political representation. *Party Politics*.

Sung, H. (2003). Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited. *Social Forces*.

Sung, H. (2012). Women in government, public corruption, and liberal democracy: a panel analysis. *Crime, Law and Social Change*.

Swamy, A., Knack, S., Lee, Y. and Azfar, O. (2001). Gender and corruption. *Journal of Development Economics*.

Szwarcberg Daby, M. (2016). Género y Clientelismo: Lecciones del Caso Argentino. *Revista SAAP*.

Yakubu, A.R., Donkoh, S. A. and Kudadze, S. (2015). Stakeholders' Perceptions of ActionAid's Audit Processes in the Northern Region of Ghana. *UDS International Journal of Development*.

Transformemos Honduras. (2010). Investigación documental sobre las normas para otorgar plazas a docentes en el sistema público de Honduras. *Tegucigalpa: Transformemos Honduras*.

Valdini, M. E. (2013). Electoral Institutions and the Manifestation of Bias: The Effect of the Personal Vote on the Representation of Women. *Politics & Gender*.

Watson, D. and Moreland, A. (2014). Perceptions of Corruption and the Dynamics of Women's Representation. *Politics & Gender*.

Weilert, A.K. (2016). Chapter 7: United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) — After Ten Years Being in Force. *Max Planck Yearbook of United National Law Online*.

Williams, M. J. (2017). The Political Economy of Unfinished Development Projects: Corruption, Clientelism, or Collective Choice? *American Political Science Review*.

Weitz-Shapiro, R. and Winters, M. S. (2016). Can Citizens Discern? Information Credibility, Political Sophistication, and the Punishment of Corruption in Brazil, *The Journal of Politics*.

Hao, Y., Chang, C.-P. and Sun, Z. (2017). Women and corruption: evidence from multinational panel data. *Quality & Quantity*.

PUBLICACIONES

Attafuah, K. (1993). *Criminal Justice Policy, Public tribunals and the Administration of Justice in Rawlings' Ghana (1982-1992): A study on the Political Economy of Revolutionary Social Change and Criminal Law Reform*. DPhil Thesis, Simon Fraser University.

ActionAid. Gender Responsive Public Services and Macro-Economic Policy in Ghana.

African Union. (2019). AU Strategy for Gender Equality & Women's Empowerment 2018–2028.

African Union. (2019). Stolen Futures: The impact of corruption on children.

Afrobarometer- Policy Paper No. 41. (2017). Efficacy for fighting corruption: Evidence from 36 African countries.

Bertelsmann Stiftung-BTI. (2016). Indonesia Country Report.

Chikapa, T. (2016). The 'Joyce Banda Effect': Public Opinion and Voting Behaviour in Malawi. *Chr. Michelsen Institute*.

Commission on Human Rights and Administrative Justice. (2017). Implementation of Ghana's National Anti-Corruption Action Plan (NACAP) 2015–2024.

Corruption and Crime Commission- Australia. (2010). Report on the Investigation of Alleged Public Sector Misconduct by Dr Nasrul Ameer Ali as a sessional academic employed by Curtin University of Technology.

Council of Europe. (2008). Equality between Women and Men in the Council of Europe — 10th report by the Secretary General.

Council of European Municipalities and Regions. (2008). Women in local politics in Europe: Figures from 34 European countries of CEMR's membership.

Credit Suisse Research Institute. (2014). The CS Gender 3000: Women in Senior Management.

FAO. (2004). Access to and control over land from a gender perspective a study conducted in the Volta region of Ghana.

Freedom House. (2019). Ghana Country Report.

Ghana's second progress report on the implementation of the African and Beijing Platform of Action and Review Report for Beijing +10. (2004).

Ghana Integrity Initiative-GII. (2014). Gender Perspective on Corruption: A Focus on Women's Participation in the Fight against Corruption.

Ghana Integrity Initiative-GII. (2014). Report on the Implementation of Community Scorecard.

Ghana Integrity Initiative-GII. (2016). Women, Land and Corruption in Ghana: Evidence from Selected Case Studies.

Ghana Anti-Corruption Coalition. (2019). Making the NACAP Work.

GRECO. (2020). 20th General Activity Report (2019) of the Group of States against Corruption (GRECO) Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America.

Inter-American Development Bank. (2018). Gender Mainstreaming in the Transparency Fund.

International Association of Women Judges. (2012). Naming, Shaming and Ending Sextortion.

International Center for research on Women. (2019). Women's Enterprises: Corruption and Crime.

International Labour Organizations. (2018). Women and men in the informal economy: A statistical picture.

Ministry of Gender, Children and Social Protection-Ghana. (2015). National Gender Policy.

Nilüfer Cagatay and United Nations Development Programme. (1998). Gender and poverty.

OECD. (2007). Corruption, A glossary of International Criminal Standards.

OECD. (2016). OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life.

OECD. (2017). OECD Recommendation of the Council on Public Integrity.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2019). Strategic litigation for sexual and gender-based violence: Lessons learned.

Organization of American States. (2018). Lima commitment — Democratic Governance Against Corruption.

Oxfam International. (2009). In the Wake of the Tsunami- An evaluation of Oxfam International's response to the 2004 Indian Ocean Tsunami.

Supreme Court of Mexico. (2015). Protocolo Para Juzgar Con Perspectiva De Género.

The Coalition on the Women's Manifesto for Ghana. (2004). The Women's Manifesto for Ghana.

Transformemos Honduras. (2010). Investigación documental sobre las normas para otorgar plazas a docentes en el sistema público de Honduras.

Transparency International. (2005). Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations, Asian Development Bank Organisation for Economic Co-operation and Development.

Transparency International. (2018). Social Audit in 20 Steps. Lessons from Fighting Corruption in Guatemala, Peru and Ghana.

Transparency International. (2018). Women, Land and Corruption: Resources for Practitioners and Policymakers.

Transparency International. (2019). Combatting Land Corruption in Africa: Good Practice Examples.

Transparency International. (2019). Global Corruption Barometer Middle East & North Africa 2019.

Transparency International Zimbabwe. (2019). Gender & Corruption in Zimbabwe.

Transparency International. (2020). Breaking the silence around sextortion: The links between power, sex and corruption.

U.S Department of Justice. (2019). Women in Policing: Breaking Barriers and Blazing a Path.

U4 Anti-Corruption Centre. (2009). Gender, corruption and education.

U4 Anti-Corruption Resource Center. (2020). Corruption in the time of COVID-19: A double-threat for low income countries.

UN Women. (2014). Ebola outbreak takes its toll on women.

UN Women. (2018). Gender and inclusion alert: central Sulawesi earthquake and tsunami.

UNDP and UNIFEM. (2010). Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections.

UNDP. (2019). Gender Equality as an Accelerator for Achieving the SDGs.

UNDP-SIWI Water Governance Facility. (2017). Women and corruption in the water sector: Theories and experiences from Johannesburg and Bogotá — WGF Report No. 8.

UNESCO. (2020). COVID-19 is a serious threat to aid to education recovery.

United Nations. (2017) System-Wide Strategy on Gender Parity.

UNODC. (2009). Handbook for the Judiciary on Effective Criminal Justice Responses to Gender-based Violence against Women and Girls.

UNODC. (2018). Manual on Corruption Surveys: Methodological guidelines on the measurement of bribery and other forms of corruption through sample surveys.

UNODC. (2019). Corruption in Nigeria: Patterns and trends, Second survey on corruption as experienced by the population.

UNODC. (2020). Ensuring that Integrity is at the Core of Sport's Response to the Pandemic: Preventing Corruption in Sport and Manipulation of Competitions.

UN-PRAC. (2020). Anti-Corruption Toolkit for Women-Owned Micro, Small and Medium Businesses in Fiji.

WHO. (2015). Ten years after the tsunami of 2004: Impact action change future.

World Bank, Anderson, J., Azfar, O., Kaufmann, D., Lee, Y., Mukherjee, A. and Ryterman, R. (1999). Corruption in Georgia: Survey Evidence.

World Bank. (2018). Environmental and Social Standards.

FUENTES LEGALES

The Council of Europe [Consejo Europeo]

Council of Europe, European Treaty Series, No. 141— Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, 1990.

Council of Europe, European Treaty Series, No. 174 — Criminal Law Convention on Corruption of the Council of Europe, 1999.

Council of Europe, European Treaty Series, No. 198 — Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, 2005.

The Organisation for Economic Co-operation and Development [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico]

OCDE, Convention on Combatting Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Instruments. Adopted by the Negotiating Conference on 21 November 1997.

S. Treaty Doc. No. 105-43 (1998), 37 I.L.M. 1 — The Convention on Combatting Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1999.

United Nations [Naciones Unidas]

A/RES/53/202, UN Millennium Assembly of the United Nations. Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 1998.

A/RES/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.

Resolution 6/10 on Education and training in the context of anti-corruption, adopted by the Conferences of the States Parties to the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) at its Sixth Conference on 6 November 2015.

Resolution 7/8 on Corruption in Sport, adopted by the Conferences of the States Parties to the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) at its Seventh Session, in Vienna, from 6 to 10 November 2017.

Resolution 8/4 on Safeguarding Sport from Corruption, adopted by the Conferences of the States Parties to the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) at its Eighth Session, in Abu Dhabi, from 16 to 20 December 2019.

Resolution 2467 (2019). The United Nations Security Council (UNSC). Adopted by the Security Council at its 8514th meeting, on 23 April 2019.

UN Economic and Social Council (ECOSOC), *UN Economic and Social Council Resolution 1997/2: Agreed Conclusions* ,18 July 1997, 1997/2.

United Nations General Assembly, Vienna Declaration and Programme of Action, 12 July 1993, A/CONF.157/23.

United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, No. 20378 — The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) by the United Nations General Assembly, 1979.

United Nations, *Treaty Series,* vol. 2349, No. 42146 — The United Nations Convention against Corruption (UNCAC) by the United Nations General Assembly, 2003.

FUENTES EN LÍNEA

Access to Government Procurement Opportunities — Kenya. https://agpo.go.ke/pages/about-agpo.

Agencia Nordeste. (2003). Municipio sorteado pela CGU tem arquivos roubados. https://imirante.com/brasil/noticias/2003/10/21/municipio-sorteado-pela-cgu-tem-arquivos-roubados.shtml.

AmericasBarometer. (2014). https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014.php.

BBC Africa Eye. (2019). Sex for Grades: undercover inside Nigerian and Ghanaian universities. https://www.youtube.com/watch?v=we-F0Gi0Lqs.

BBC News. (2019). Two Ghanaian lecturers suspended after BBC Africa Eye 'Sex For Grades' film. https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-49993588.

Business Ghana. (2019). Fight against corruption is achievable — Mr Quayson. https://www.businessghana.com/site/news/general/202186/Fight-against-corruption-is-achievable-Mr-Quayson.

Centers for Disease Control and Prevention. 2014-2016 Ebola Outbreak in West Africa. https://www.cdc.gov/vhf/ebola/history/2014-2016-outbreak/index.html.

Council of Europe. (2013). Conference on "Gender Dimensions of Corruption". https://www.coe.int/en/web/greco/conferences/gender-dimensions-in-corruption.

Council of Europe. (2020). GRECO Evaluations. https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations.

Europe Now Journal. (2020). Noticing and Combating Sextortion: An Interview with Nancy Hendry. https://www.europenowjournal.org/2020/03/09/noticing-and-combating-sextortion-an-interview-with-nancy-hendry/.

European Commission. (2005). Database on Women and Men in Decision-Making. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decisionmaking/database/public-administration/national-administrations/index_en .htm.

Federal Office for Gender Equality-Switzerland. Government controls in public procurement. https://www.ebg.admin.ch/ebg/en/home/topics/work/equal-pay/government-controls-in-public-procurement.html.

Foreign Policy. (2015). Brazil and the Bloodsuckers. https://foreignpolicy.com/2015/08/14/brazil-and-the-bloodsuckers-corruption-lottery/.

G20, C20, B20. (2018). #Corruptiontoo: Why Gender Matters for Anti-corruption, G20, C20, B20, 11. https://civil-20.org/c20/corruptiontoo-why-gender-matters-for-anti-corruption/

Gegout, C. (2015). 6 lessons from the international response to Ebola. https://www.weforum.org/agenda/2015/02/6-lessons-from-the-international-response-to-ebola/.

Global Citizen. (2020). Rise in teenage pregnancies in Kenya linked to COVID-19 lockdown. https://www.globalcitizen.org/en/content/rise-in-teenage-pregnancies-during-kenya-lockdown/?utm_source=Iterable&utm_medium=email&utm_campaign=EUR_08_21_2020_content_digest_alive

InsightShare. (2016). Land and Corruption Ghana. https://www.youtube.com/watch?v=docGVZFIMFI.

Modern Ghana. (2014). Rawlings Destroys Makola. https://www.modernghana.com/news/538963/1/rawlings-destroys-makola.html.

National Crime Agency- UK. Sextortion (webcam blackmail). https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/crime-threats/kidnap-and-extortion/sextortion-webcam-blackmail.

OECD. Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality. https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/government/assessment-of-gender-impact/disaggregated-data/.

Pathways of women's empowerment. (2009). Five years after 'Women's Manifesto'. http://pathwaysghana.blogspot.com/2009/09/five-years-after-womens-manifesto.html.

Reporters Without Borders. (2020). World Press Freedom Index. https://rsf.org/en/ranking.

Sakyi-Addo, K. (2000). Fury over women's killings in Ghana. http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/819744.stm.

SIWI. (2018). Kewasnet Sex For Water. https://www.youtube.com/watch?v=c4AkG0h83gg.

SIWI. (2018). Sex for Water: a women's right violation. https://www.worldwaterweek.org/event/8011-sex-for-water-a-womens-right-violation.

Star Ghana Foundation. (2018). Social Norms and Petty Corruption in Ghana. https://www.star-ghana.org/stories-of-change-2/275-social-norms-and-petty-corruption-in-ghana.

The Conservation. (2020). Coronavirus: corruption in health care could get in the way of Nigeria's response. https://theconversation.com/coronavirus-corruption-in-health-care-could-get-in-the-way-of-nigerias-response-136913.

The Guardian. (2020). More than half of women in Zimbabwe have faced sextortion, finds survey. https://www.theguardian.com/global-development/2020/feb/08/more-than-half-of-women-in-zimbabwe-have-faced-sextortion-finds-survey.

The House of Representatives Indonesia. (2020). Mutual Legal Assistance Treaty between Indonesia-Swiss Approved. http://www.dpr.go.id/en/berita/detail/id/29280/t/javascript.

The Jakarta Post. (2018). Urgency of quota system for women in regional elections. https://www.thejakartapost.com/academia/2018/03/15/urgency-of-quota-system-for-women-in-regional-elections.html.

The Lancet Global Health Blog. (2017). Gender Data: Moving Beyond Sex-disaggregated Analyses. https://marlin-prod.literatumonline.com/pb-assets/Lancet/langlo/TLGH_Blogs_2013-2018.pdf

The New York Times. (2006). Oxfam says 22 will face discipline in fraud. https://www.nytimes.com/2006/05/04/world/asia/04iht-oxfam.html.

The Sentinel. (2018). 54% women paid bribe to get government jobs. https://www.sentinelassam.com/top-headlines/54-women-paid-bribe-to-get-government-jobs/.

The Telegraph. (2020). Education in crisis: why girls will pay the highest price in the COVID-19 pandemic. https://www.telegraph.co.uk/global-health/women-and-girls/education-crisis-girls-will-pay-highest-price-covid-19-pandemic/.

Transparency International. (2019). Women and Corruption in Latin America & The Caribbean. https://www.transparency.org/en/news/women-and-corruption-GCB.

Transparency International. (2020). Anti-corruption Response to Covid-19 Must Include Women. https://www.transparency.org/en/news/anti-corruption-response-to-covid-19-must-be-transparent-and-include-women#.

Tribunal Superior Eleitoral. (2016). Eleições 2016: número de prefeitas eleitas em 2016 é menor que 2012. https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/eleicoes-2016-numero-de-prefeitas-eleitas-em-2016-e-menor-que-2012.

U4 Anti-Corruption Resource Centre. (2018). Overview of Corruption and Anti-corruption in Ghana. https://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-ghana/.

UK International Development Committee. (2018). Sexual exploitation and abuse in the aid sector. https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmintdev/840/84004.htm#_idTextAnchor023.

UN Women. Promoting UN accountability (UN-SWAP and UNCT-SWAP). https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability.

UN Women. Women in informal economy. https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy.

UNESCO. (2020). Education: From disruption to recovery. https://en.unesco.org/covid19/educationresponse.

UN Women. (2011). Survivor-centred approach. https://www.endvawnow.org/en/articles/652-survivor-centred-approach.html.

UNFPA. (2017). One year after Ebola's end, Sierra Leone's midwives help mend health system. https://www.unfpa.org/news/one-year-after-ebolas-end-sierra-leones-midwives-help-mend-health-system.

UNIFEM. Gender Equality Is Key to Achieving the MDGs: Women and Girls Are Central to Development. https://www.un.org/en/chronicle/article/gender-equality-key-achieving-mdgs-women-and-girls-are-central-development.

United Nations System Chief Executives Board for Coordination. (2012). Action on the System Wide Action Plan for Gender Equality and the Empowerment of Women. https://unsceb.org/content/action-system-wide-action-plan-gender-equality-and-empowerment-women

UNODC. (2012). UNODC in the Region of South Eastern Europe- Newsletter Vol.4. https://www.unodc.org/documents/southeasterneurope/newsletters/UNODC_Newsletter_South_Eastern_Europe_4.pdf.

UNODC. (2018). Addressing the interplay between gender and corruption. https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/what-we-do/anti-corruption/topics/22-addressing-the-interplay-between-gender-and-corruption.html.

UNODC. (2020). Eleventh session of the Implementation Review Group. https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/session11.html.

UNODC. Education for Justice (E4J) Anti-Corruption Module 5. https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-5/index.html.

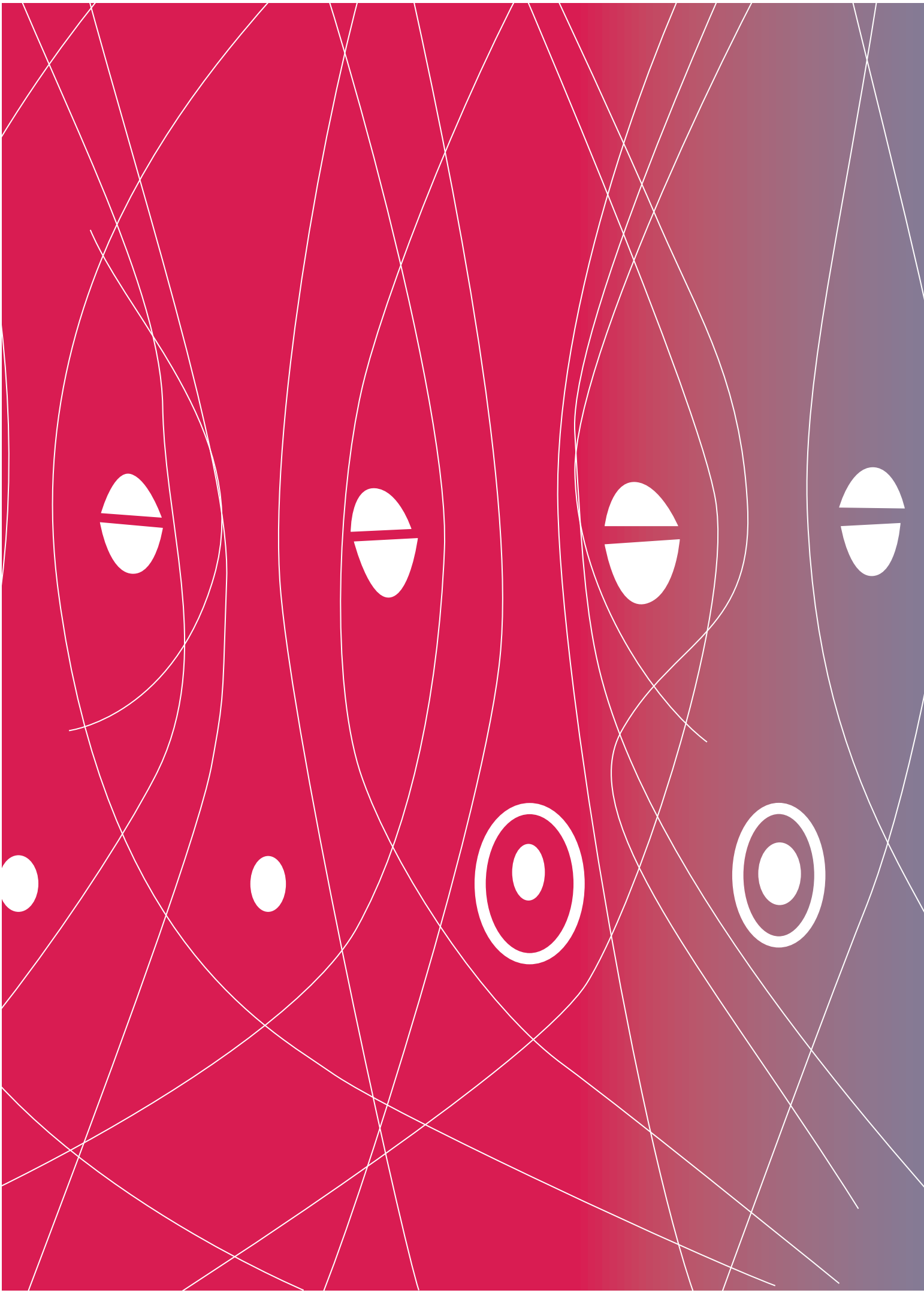
UNODC. Gender-Related Judicial Integrity Issues of the Global Judicial Integrity Network https://www.unodc.org/ji/en/knowledge-products/gender-related-integrity-issues.html.

UNODC. Global Judicial Integrity Network Podcast Series. https://www.unodc.org/ji/en/multimedia/podcasts.html.

WHO. (2020). WHO releases guidelines to help countries maintain essential health services during the COVID-19 pandemic. https://www.who.int/news/item/30-03-2020-who-releases-guidelines-to-help-countries-maintain-essential-health-services-during-the-covid-19-pandemic.

WHO. Ebola virus disease. https://www.who.int/health-topics/ebola/#tab=tab_1.

World Bank. Ghana country data. https://data.worldbank.org/country/GH.



Anexos

RESULTADOS DE LA REUNIÓN DE EXPERTAS Y EXPERTOS EN GÉNERO Y CORRUPCIÓN

19 – 20 de septiembre de 2018, Bangkok, Tailandia

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), organizó la Reunión de Expertos y Expertas en Género y Corrupción los días 19 y 20 de septiembre de 2018 en Bangkok, la cual reunió a 26 participantes de organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, autoridades anticorrupción y otros profesionales de la justicia penal nacional, así como de la sociedad civil y el mundo académico, con el objetivo de explorar ideas viables para incorporar la perspectiva de género en la programación anticorrupción. De manera conjunta, expertos y profesionales compartieron y debatieron perspectivas y experiencias de sus diversos sectores y países.

Uno de los resultados específicos del taller fue un conjunto de puntos clave y recomendaciones iniciales, pero factibles, producto de debates y aportaciones de los participantes relativos a cada una de las áreas temáticas planteadas. Estas recomendaciones no deben considerarse definitivas, sino un primer paso hacia el desarrollo de materiales de orientación e identificación de buenas prácticas para la integración de la perspectiva de género en la programación de la lucha anticorrupción para el año próximo. La UNODC elaborará una publicación más detallada sobre género y corrupción en 2019.

Antecedentes

Las relaciones de género influyen y dan estructura a las culturas y sociedades: el género suele delimitar la división del trabajo, el control de los recursos y la toma de decisiones desde el contexto de la vida doméstica hasta las altas esferas del gobierno. Así como ocurre con la pobreza y la vulnerabilidad, la corrupción afecta de manera diferente a hombres y mujeres.[1] Por ejemplo, en muchas sociedades las mujeres siguen siendo las principales encargadas de la familia y por ello se enfrentan regularmente a la corrupción cuando se trata de educación, salud y otros servicios públicos. Son las niñas las que con frecuencia abandonan la escuela o se les priva de ella cuando las familias se ven imposibilitadas para hacer frente a los gastos de escolarización, que pueden incrementarse artificialmente mediante la exigencia de sobornos. También se ha comprobado que la corrupción y el clientelismo desaniman o incluso impiden que las mujeres participen en los procesos políticos y en la vida pública.[2]

1 Véase, por ejemplo: Seppänen, M and Virtanen, P. (2008). Corruption, Poverty and Gender. UNDP, UNIFEM (2010). Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections. Transparency International (2014). Gender, Equality and Corruption: What are the linkages? Sundstrom, A. and Wängnerud, L. (2013). Women's political representation in the European regions: the impact of corruption and bad governance. Nyamu-Musembi, C. (2007). Gender and corruption in administration of justice: Global Corruption Report.

2 Véase, por ejemplo:Franceschet, S. and Piscopo, J. M. (2014). "Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina." *Comparative Political Studies* 47(1): 85–110.

En el otro extremo del espectro, estudios más recientes han destacado cómo la dinámica de género interactúa con la responsabilidad y la transparencia en las instituciones públicas. De este modo, varios estudios han constatado que los países con mayor participación de las mujeres en la política y la economía formal presentan menores niveles de corrupción[3]. Si bien la correlación entre una mayor igualdad de género en la política y la economía y menores niveles de corrupción parece gozar de una aceptación más generalizada, los mecanismos subyacentes de esta correlación son menos comprendidos.

Algunas iniciativas anticorrupción han tratado de aprovechar esta dinámica de género para crear instituciones públicas y procesos de toma de decisiones más transparentes y responsables. Estos esfuerzos pueden incluir el aumento de la representación o de las funciones de las mujeres en la aplicación de la ley o el fortalecimiento de la participación de las mujeres en la toma de decisiones de la comunidad o en el Parlamento.

A la UNODC se le ha encomendado la tarea de apoyar a los Estados parte en la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC o la Convención). La Convención incluye una amplia gama de disposiciones anticorrupción que van desde medidas preventivas hasta la aplicación de la ley y su penalización, la cooperación internacional y la recuperación de activos. Junto con otros proveedores de asistencia técnica bilaterales y multilaterales, la UNODC ofrece una amplia gama de programas e iniciativas anticorrupción, entre los que se incluyen la creación de capacidad de las autoridades anticorrupción, formación del funcionario encargado de hacer cumplir la ley y fiscales, así como apoyo para desarrollar marcos legislativos, políticas y estrategias anticorrupción. Garantizar la incorporación de la perspectiva de género tanto en los programas vigentes como en los nuevos no puede sino aumentar su eficacia y sostenibilidad.

Si bien hay algunas investigaciones empíricas y teóricas que exploran las dimensiones de género y corrupción, la transversalización del género en los programas anticorrupción sigue siendo la excepción y no la regla.

La Nota orientativa sobre la transversalización de la perspectiva de género en la labor de la UNODC4 define la transversalización de la perspectiva de género como "la observación de las implicaciones humanas de cualquier actividad, destacando las diferencias entre mujeres y hombres, y por ello los posibles impactos diferenciales para diseñar las actividades de manera que tanto hombres como mujeres se beneficien por igual. Es una estrategia para alcanzar la igualdad de género". También explica cómo el género no debe considerarse de forma aislada, sino que "debe tenerse en cuenta en todas las fases del ciclo de programación – desde la planificación hasta la ejecución y la evaluación."

3 Véase, por ejemplo: Michailova, J. and Melnykovska, I. (2009). Gender, corruption and sustainable growth in transition countries. Christian-Albrechts University and Kiel Institute for the World Economy. Bauhr, M., Charron, N., and Wangnerud, L. (2018). Close the political gender gap to reduce corruption. How women's political agenda and risk aversion restricts corrupt behaviour. *U4 Brief* 2018(3).

4 UNODC (2013). Gender mainstreaming in the work of UNODC: Guidance Note for UNODC Staff.

Objetivos de la reunión

Partiendo de que las mujeres y la transversalización de la perspectiva de género son poderosos agentes de cambio en la lucha anticorrupción, las personas participantes se dispusieron a:

1. Estudiar la situación del conocimiento y la comprensión existentes sobre la relación entre la corrupción y el género, buscando comprender el impacto y las vulnerabilidades con miras a identificar cómo la programación anticorrupción se puede beneficiar de la inclusión de la perspectiva de género.

2. Tener un debate profundo sobre el impacto del género en áreas temáticas seleccionadas.

3. Proponer soluciones prácticas e identificar buenas prácticas sobre cómo se pueden abordar los retos identificados y aprovechar las oportunidades a través de la programación de la lucha contra la corrupción para lograr un impacto mayor y con perspectiva de género.

2. RESULTADOS DE LAS SESIONES DE TRABAJO

La reunión se desarrolló de forma interactiva a lo largo de dos días en los que se destacaron ideas e iniciativas acerca de cómo la transversaliación de una perspectiva de género puede mejorar los programas anticorrupción en cuatro áreas temáticas: justicia penal, sector privado, sociedad civil y servicios públicos. Al final del segundo día, los participantes se dividieron en grupos y realizaron una lluvia de ideas sobre las conclusiones de cada área temática, lo que dio lugar a un conjunto de recomendaciones concretas para la acción. El resumen de cada sesión que figura a continuación refleja tanto las presentaciones realizadas por los participantes como los posteriores debates y conclusiones de los grupos de trabajo.

SESIÓN 1: Vulnerabilidades y Oportunidades

En la primera sesión se debatieron cuestiones generales relacionadas con la integración de la perspectiva de género y la lucha anticorrupción, así como las oportunidades que surgen al incorporar la perspectiva de género y garantizar la participación de las mujeres en programas anticorrupción.

Mensajes clave

Análisis de contexto

- Mujeres y hombres se ven afectados de forma diferente por la corrupción: las mujeres tienden a pagar más sobornos para conseguir servicios públicos debido a los roles de género y la explotación sexual se utiliza como moneda de cambio en la corrupción, lo que viola derechos humanos y afecta de forma desproporcionada a las mujeres. Asimismo, las mujeres que ocupan cargos políticos pagan un precio más alto al ser descubiertas en actos de corrupción, siendo más criticadas o condenadas por la opinión pública que los hombres.

- Las mujeres también pueden ser agentes clave para el cambio en la lucha anticorrupción: en muchos países, un mayor nivel de igualdad de género y de participación de las mujeres en la vida pública se asocia con una mejor gobernanza y menores niveles de corrupción. Enfocarse en el empoderamiento de las mujeres es una parte importante de la agenda anticorrupción.

- Hay una escasez de datos e investigaciones primarias acerca de la interacción de las dinámicas de género con la rendición de cuentas, la transparencia y las estructuras de poder. El análisis actual se basa sobre todo en datos desglosados por sexo; los datos cualitativos son escasos, y nos quedamos asumiendo la equivalencia entre sexo y género. «Confiar en las cifras puede hacernos perder de vista importantes procesos causales y, sin embargo, la elaboración de políticas eficaces requiere la comprensión de estos procesos», destacó Anna Petherick.

- Es complejo medir la interacción entre la corrupción y el género. Las mediciones de corrupción más comunes, tales como el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, presentan deficiencias, especialmente porque se basan en las percepciones de corrupción y no en la medición de la corrupción en sí misma, lo que limita su uso para la elaboración de políticas con perspectiva de género y el diseño de medidas correctivas.

- Más allá de suposiciones simplistas tales como que las mujeres son menos corruptas que los hombres o que el aumento en la proporción de mujeres en puestos de poder reducirá automáticamente la corrupción, lo que importa es el contexto institucional. Las mujeres no son intrínsecamente el sexo más justo, aunque la socialización lleva a

las mujeres a interiorizar estereotipos restrictivos, es decir, las expectativas públicas de las mujeres como el sexo más justo y el miedo a una sanción social más fuerte para las mujeres cuando se las encuentra corruptas. Esto puede explicar por qué las mujeres a menudo parecen actuar como el «sexo más justo» en la práctica. Al mismo tiempo, se ha comprobado que lograr un equilibrio de género en cuanto a fuerza laboral, crea una dinámica interna de pesos y contrapesos con resultados benéficos para la calidad del trabajo en equipo y la responsabilidad. Esto sugiere que el aumento en la proporción de mujeres en lugares de trabajo dominados por hombres puede desarmar la corrupción arraigada en la institución. Sin embargo, aún no se sabe hasta qué punto sea ese el caso.

* Podría pensarse que una mayor representación de mujeres en el Parlamento y una mayor representación de mujeres en la administración deberían reflejar patrones similares en relación con la prevalencia de la corrupción, pero no es así: esto pone de manifiesto la importancia del papel de las normas de género en los distintos entornos.

* El Manual de encuestas de corrupción publicado por la UNODC, el PNUD y el Centro de Excelencia en Información Estadística sobre Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la UNODC-INEGI, proporciona orientación específica sobre la recopilación de datos específicos de género[5].

Lecciones aprendidas, iniciativas y soluciones prácticas

Un ejemplo de medición precisa para la corrupción es la auditoria aleatoria. En 2003, en Brasil, se seleccionaron sesenta municipios y, en el plazo de una semana, un equipo de auditores de la Contraloría General acudió con una lista de comprobación para inspeccionar instalaciones públicas como los aseos públicos o el equipamiento de los hospitales. El informe reveló los impactos de género en la corrupción. Por ejemplo, hubo un aumento en la participación de mujeres en las elecciones de las localidades donde funcionaban emisoras de radio porque difundieron las conclusiones de las auditorías sobre la corrupción de un alcalde varón. "Sin embargo, cuando no hay emisoras locales, la corrupción tiende a excluir a las mujeres de la vida política, sofocando tanto su afán por postularse como su éxito electoral."[6]

Existen muchos ejemplos de situaciones en las que empoderar a las mujeres puede al mismo tiempo reducir la corrupción. Tal es el caso de las mujeres excluidas de las oportunidades y empleos en Zimbawe que fueron entrenadas para patrullar como guardabosques en parques nacionales y proteger la vida silvestre. Al tomar este papel han ganado una gran responsabilidad y el respeto de su comunidad, al actuar con integridad y ser percibidas como roles a seguir contra la corrupción de su comunidad.[7]

5 UNODC, *Manual on Corruption Surveys: Methodological guidelines on the measurement of bribery and other forms of corruption through sample surveys*, 2018, pp. 42-44, disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/CorruptionManual_2018_web.pdf

6 Anna Petherick, *Brazil and the Bloodsuckers, Foreign Policy*, disponible en: https://foreignpolicy.com/2015/08/14/brazil-and-the-bloodsuckers-corruption-lottery/#

7 https://www.bbc.com/news/av/world-africa-44074292/akashinga-the-armed-women-protecting-zimbabwe-s-elephants

Puntos para la acción y recomendaciones discutidas

- Reflexionar detenidamente acerca de los patrones de frecuencia relativa de hombres y mujeres en los diferentes ámbitos.
- Cuestionar si estos patrones realmente dicen algo acerca de como el género se entrelaza con las lógicas institucionales.
- Completar los datos desglosados por sexo con la investigación cualitativa y la información sobre los procesos detrás de los datos.
- Mejorar la inclusión dentro de un ámbito social dado y romper los llamados "círculos cerrados" para reducir la corrupción: el equilibrio de género no es el objetivo principal, más bien, la transversalización debe aspirar a la incorporación de aquellas personas excluidas del poder debido a prácticas corruptas (y basadas en el género).
- Reconceptualizar la integridad a nivel institucional y no sólo a nivel individual.
- Los organismos para el desarrollo deberían publicar sistemáticamente los resultados de sus evaluaciones relativas al análisis de género.
- Promover el empoderamiento de las mujeres al tiempo que se fomenta la lucha anticorrupción y se fortalece la integridad.
- Las soluciones deben ajustarse al contexto institucional, tomando en cuenta la interseccionalidad de género, etnia y otras normas sociales dentro de un entorno determinado.

SESIÓN 2: Integridad en la justicia penal

En esta sesión se discutió sobre el género en el contexto del sistema de justicia penal, destacando la manera en que la dinámica de género interactúa con la promoción de la integridad en el sistema de justicia penal.

Mensajes clave

Análisis de contexto

- Las normas de género en el sistema de justicia penal siguen siendo muy fuertes y es necesario realizar esfuerzos considerables para contrarrestar los estereotipos de género: en muchos países, por ejemplo, la ley se presenta a menudo como una cuestión "masculina" y las instituciones de justicia penal están dominadas por hombres.

- El papel de las mujeres en la policía y otras autoridades relacionadas con el cumplimiento de la ley es crucial. Algunas funciones podrían beneficiarse de ser desempeñadas por mujeres, como la investigación, el procesamiento o el juicio de la violencia de género y delitos sexuales, incluyendo el soborno cuya divisa es el sexo. Un menor número de mujeres en autoridades encargadas de hacer cumplir la ley puede reducir la atención prestada a casos de agresión sexual y otros asuntos relacionados con mujeres o niños

Indonesia y el movimiento SPAK

- Las mismas mujeres que ocupan puestos en las fuerzas del orden podrían ser agentes del cambio contra la corrupción. Esto se ilustra bien con la iniciativa presentada por Indonesia. "Desde 1998, las instituciones gubernamentales han iniciado reformas en el país destinadas a reducir la corrupción en las instituciones nacionales, mediante el uso de Procedimientos Operativos Estándar, por ejemplo, aunque las reformas no han alcanzado los resultados esperados", señaló la Sra. Yuyuk Andriati Iskak, de la Comisión de Erradicación de la Corrupción (KPK). En este sentido, KPK ha centrado sus esfuerzos en las personas y el cambio de comportamiento, capacitando a las mujeres para que se conviertan en defensoras de la lucha anticorrupción a través del "movimiento SPAK".

- En el marco de este programa, las agentes de la ley se convirtieron en reformadoras internas de sus organismos. El éxito del programa fue reconocido por las instituciones policiales indonesias, entregando premios al reconocimiento del papel de las mujeres en las mejoras institucionales: las mujeres han aportado medidas anticorrupción innovadoras dentro de los organismos en los que trabajan, tales como el sistema electrónico de turnos puesto en marcha por una juez en un tribunal, o la colocación de un cartel por parte de una mujer policía para informar al público

que la obtención de pruebas en el caso de una infracción de tráfico es gratuita, a fin de que la gente ya no se vea obligada a pagar más para su obtención. Las mujeres también han aportado innovaciones al sistema: por ejemplo, una agente de policía de SPAK creó un sistema en línea para monitorear la satisfacción del público en cuanto al servicio policial en Yogjakarta.

Lecciones aprendidas, iniciativas y soluciones prácticas

Independientemente de la cultura, la paridad de género es en sí misma una buena medida preventiva contra la corrupción. Existe el riesgo de que se creen "círculos cerrados" en el sistema de justicia penal y los entornos con equilibrio de género son menos propensos a la corrupción. En el caso de Azerbaiyán, la representación de las mujeres en las instituciones de justicia penal sigue siendo escasa (29,2% en la administración pública). "Cuando se aprobó una nueva ley sobre las medidas de investigación que deben llevar a cabo las mujeres, se adaptaron las políticas de contratación para promover la representación femenina en los organismos encargados de hacer cumplir la ley, sobre todo con requisitos físicos diferentes. Con la introducción de las mujeres agentes, se observó que la corrupción disminuye y que las mujeres reciben castigos más estrictos", destacó el Sr. Elnur Musayev, fiscal superior de Azerbaiyán.

Capacitar a las mujeres de toda la sociedad y de las instituciones del orden público para que se conviertan en defensoras de la lucha anticorrupción. Como demuestra el ejemplo del movimiento SPAK en Indonesia, se puede formar a las mujeres para que se conviertan en defensoras de la lucha anticorrupción. Dentro del movimiento SPAK, el papel de las mujeres en puestos de agencias relacionadas con el cumplimiento de la ley ha sido especialmente relevante en la lucha anticorrupción. Las mujeres policías han introducido mejoras institucionales innovaciones y mejores sistemas de prestación de servicios públicos anticorrupción, lo que fue reconocido por las instituciones encargadas de aplicar la ley mediante premios y puestos de mayor rango.

Políticas públicas de apoyo a la representación de las mujeres en el sistema de justicia penal. Algunas políticas o prácticas existentes pueden disuadir a las mujeres de incorporarse a las profesiones de la justicia penal: a las mujeres policías, por ejemplo, podrían asignarles uniformes considerados inapropiados para sus actividades, no permitirles contraer matrimonio o prohibirles trabajar de noche, algo que podría ser necesario para obtener un ascenso en su carrera.

Puntos de acción y recomendaciones discutidas

- Elaborar un análisis de género de las iniciativas anticorrupción en el Sistema de justiciar penal y un plan de acción basado en los hallazgos.

- En lugar de crear programas anticorrupción con el componente de género, considerar la incorporación del componente de corrupción a los programas actuales dirigidos a las mujeres.

- Garantizar la capacitación en materia de derechos humanos, anticorrupción y género como parte de la formación interna de los funcionarios de la justicia penal y mejorar los marcos de cooperación institucional con las autoridades anticorrupción.

- Poner de relieve a las defensoras de la lucha anticorrupción dentro de las redes de aplicación de la ley y educar a las mujeres de estos sectores en cómo instaurar el cambio institucional y cómo protegerse contra las redes de corrupción; los métodos de formación podrían incluir juegos y posiblemente ser administrados con la supervisión de la autoridad anticorrupción.

- Respaldar iniciativas para aumentar la representación de las mujeres en las instituciones de justicia penal encargadas de aplicar la ley (por ejemplo, revisar las políticas y prácticas de contratación y personal, campañas de sensibilización contra las normas de género).

- Encontrar formas de reforzar los mecanismos de rendición de cuentas mediante la diversificación de las instituciones y la modificación de la dinámica de grupo.

- Concentrarse en los beneficiarios y fomentar la atención a los derechos de las mujeres en la recepción de servicios públicos.

SESIÓN 3: Sector privado

En esta sesión se exploró el impacto de la corrupción en las mujeres del sector empresarial y el papel que las redes de mujeres y empresarias pueden jugar al abordar la corrupción en el sector privado.

Mensajes clave

Análisis del contexto

- La corrupción en el sector empresarial afecta de forma desproporcionada a las mujeres empresarias, quienes han experimentado corrupción a pequeña escala en el comercio informal y no tienen conocimientos en la negociación de redes corruptas; reduce su acceso a los mercados o al crédito y refuerza la marginación económica y social. Por ejemplo, los derechos sobre la tierra y su explotación revelan que las mujeres a menudo están excluidas o no reciben una compensación adecuada.

- Las mujeres locales clasificaron a los negocios y a la solicitud de empleo como las segundas áreas de servicio más propensas a los sobornos después del sector público. De acuerdo con Transparencia Internacional y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, las mujeres están sujetas a sobornos monetarios o solicitud de favores sexuales a cambio de empleo o la operación de algún negocio, obstaculizando así su capacidad para generar ingresos y/o mantener sus negocios8.

- Varios estudios sugieren que las empresas con un mayor número de mujeres en puestos de responsabilidad obtienen mejores resultados no sólo en términos de rendimiento organizacional y financiero, sino también en términos de ética y nivel de corrupción.

- En los trabajos sobre la debida diligencia y la lucha contra la corrupción del sector empresarial, faltan investigaciones centradas en los sectores con predominio de mujeres empleadas.

- Muchos países han aprobado leyes que establecen la responsabilidad de las personas jurídicas, tales como las corporaciones. Las empresas tendrán ahora que establecer mejores políticas y programas de cumplimiento y anticorrupción. Hasta el momento no se ha analizado mucho el impacto de estas reformas en el sector privado a través de una lente de género.

- En Indonesia y Argentina se han puesto en marcha una serie de redes de mujeres empresarias contra la corrupción y actualmente se encuentran en una fase inicial.

8 Corruption and gender in service delivery: the unequal impacts', working paper 2, 2010.

Puntos para la acción y recomendaciones discutidas

- La prevención de la corrupción en el sector privado es mandatada en la CNUCC y debería incorporar un análisis de género: elaborar un análisis de género sobre cómo la normativa empresarial, el cumplimiento y los requisitos de integridad afectan a los derechos y la participación de las mujeres y la dinámica orientada a lograr que más mujeres ocupen puestos de liderazgo en las empresas.

- Argumentar la necesidad de mejorar la representación de las mujeres en mandos intermedios.

- Integrar la perspectiva de género en los sistemas de cumplimiento y respaldar incentivos positivos (por ejemplo, premios).

- Fomentar la consciencia sobre los problemas de corrupción que enfrentan las mujeres en el sector privado, incluyendo la sextorsión, desarrollando reglas claras y directrices con agentes locales tales como las cámaras de comercio.

- Proporcionar asistencia técnica, incluyendo la adopción de un enfoque con perspectiva de género para crear mecanismos que permitan a las mujeres una mayor participación y acceso a las oportunidades económicas (por ejemplo, la concesión de licencias).

- Respaldar las redes de mujeres empresarias en el acceso a los contratos públicos para aumentar la rendición de cuentas de los servicios públicos.

- Motivar a las mujeres del sector empresarial para que se sumen a las redes de mujeres que luchan contra la corrupción, como el movimiento SPAK en Indonesia.

SESIÓN 4: Sociedad civil

Las y los participantes examinaron el papel de los grupos de mujeres de la sociedad civil en la promoción de las reformas anticorrupción y la concienciación.

Mensajes clave

Análisis del contexto

- El género es una cuestión transversal: la transversalización de la perspectiva de género suele ser uno de los principios definidos en muchas estrategias de proyectos y, sin embargo, muchas organizaciones no saben cómo abordar la integración de la perspectiva de género en la práctica.

- Existe una gran necesidad de diseñar e implementar programas de capacitación y concientización para la sociedad acerca de los vínculos entre corrupción y género, especialmente para los jóvenes.

- La corrupción puede ser un tema muy delicado y puede abordarse a través de otros puntos de entrada indirectos como la violencia de género, las mujeres en el Parlamento, la buena gobernanza, el acceso a la justicia o la salud y el cambio climático. Por ejemplo, la organización Triangle Women's Support Group (Grupo de apoyo a las mujeres del Triángulo) lleva desde 2015 trabajando en el ámbito de la corrupción de forma indirecta a través de su trabajo sobre el acceso a la justicia mediante la creación de grupos de vigilancia a nivel comunitario o proporcionando listas de control a las mujeres para supervisar la corrupción.

- El contexto es clave (geografía, cultura, política, economía).

- La comunidad y las organizaciones de base ofrecen espacios en los que las mujeres pueden convertirse en defensoras de la lucha anticorrupción.

Lecciones aprendidas, iniciativas y soluciones practicas

Medir el impacto que tienen los intentos por incorporar la perspectiva de género en los programas anticorrupción. El Proyecto **conjunto** Regional Anticorrupción del Pacífico de la UNODC y el PNUD (UN-PRAC) ha dirigido intentos por incorporar la perspectiva de género en la planificación anticorrupción. Algunos esfuerzos, como la identificación de actividades con enfoque de género para ser implementadas o integrar cuestiones específicas de género en el contexto del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC, no han tenido éxito dado el contexto. No obstante, se han conseguido algunos logros, entre ellos, un mayor equilibrio de género entre los participantes de las actividades del programa (sobre todo para la sociedad civil), en donde el género se ha convertido en un tema de los esfuerzos anticorrupción y el número de mujeres defensoras de la lucha anticorrupción ha

incrementado. La medición del impacto de las actividades ha sido muy útil para identificar buenas prácticas y poder replicarlas.

Integrar el trabajo anticorrupción añadiendo una dimensión de integridad a los proyectos de desarrollo actuales. El proyecto UN-PRAC también ha demostrado que la colaboración con otros programas puede ser un punto de entrada clave para llevar a cabo la labor de lucha anticorrupción, por ejemplo, añadiendo la dimensión de integridad a la iniciativa existente del PNUD relativa a la promoción del liderazgo de las mujeres en el Parlamento. Este es también el objetivo del proyecto anticorrupción de la UNODC en Myanmar, que incorpora integridad en los proyectos existentes sobre violencia de género.

Las organizaciones de la sociedad civil son motores clave del cambio y deben estar especialmente sensibilizadas en materia de género y corrupción. La movilización de los sindicatos en Filipinas ha demostrado ser útil para sacar a la luz la corrupción a gran escala cometida por altos funcionarios públicos, con libros falsificados, que implican obligar a las mujeres a la esclavitud sexual. La Confederación Independiente de Trabajadores de Servicios Públicos PSLINK presentó un caso de corrupción en 2005 contra el director general de la Autoridad de Educación Técnica y Habilidades (Tesda), lo que dio lugar a una gran campaña de defensa y promoción. En marzo de 2007, la Comisión Presidencial Antifraude acusó formalmente al director general de corrupción[9].

Promover la defensa fundamentada en la investigación basadas en evidencias para sensibilizar sobre corrupción y género. El proyecto piloto realizado en Myanmar por el Grupo de Apoyo a las Mujeres del Triángulo se enfocó en la promoción de la lucha contra la corrupción a nivel local y en la sensibilización sobre qué es la corrupción, cómo puede combatirse y cómo identificar a líderes locales que puedan difundir el mensaje a su comunidad. La ONG colabora estrechamente con la Comisión Anticorrupción de Myanmar para llevar a cabo una defensa y promoción basada en evidencias

Sensibilizar a la juventud mediante la búsqueda de puntos de acceso a los asuntos más urgentes. En las islas del Pacífico, la ONG Red de Acción Climática/Red Anticorrupción de Kiribati ha encontrado puntos de acceso indirectos para trabajar en la lucha contra la corrupción al abordar directamente cuestiones que interesan a la juventud y al público en general, tales como el cambio climático y la salud, despertando así un mayor interés y comprensión del impacto de la corrupción y el género.

Comprender los diferentes enfoques de los defensores y activistas anticorrupción masculinos y femeninos. La experiencia anecdótica recopilada a través del proyecto UN-PRAC y el amplio trabajo de su ONG asociada, el Foro de la Juventud del Pacífico, ha demostrado que hombres y mujeres jóvenes suelen adoptar enfoques diferentes a la hora de abordar la corrupción. Por ejemplo, aunque jóvenes de ambos sexos reconocen por igual el efecto perjudicial de la corrupción,

9 http://sb.judiciary.gov.ph/RESOLUTIONS/2017/I_Crim_SB-17-CRM-0054-0056_People%20vs%20Syjuco,Jr,%20et%20al_09_13_2017.pdf

los jóvenes de sexo masculino tienden a considerarla desde un nivel nacional y buscan cómo abordar el problema con los políticos. Las jóvenes, en cambio, tienden a centrarse más en la comunidad, relacionan el problema de la corrupción con su vida cotidiana y la sustentabilidad del medio ambiente, ellas buscan abordar el problema de la corrupción a nivel comunitario de manera sustentable. Se ha observado que las mujeres jóvenes están más orientadas a la acción, mientras que los hombres suelen adoptar un papel más vocal ante el público. Los esfuerzos por comprender mejor los diferentes roles y enfoques de los activistas anticorrupción de ambos sexos permitirían una integración más efectiva de estos enfoques en los esfuerzos nacionales anticorrupción.

Incluir elementos de enfoque de derechos humanos y de género en la educación anticorrupción. Desde 2013, el Diplomado en Liderazgo, Gobernanza y Derechos Humanos de la Universidad del Pacífico Sur se enfoca en el empoderamiento de los líderes e incorpora un enfoque de género, abordando temas relevantes para las culturas del Pacífico y sus vínculos con la corrupción, además de crear mecanismos de sensibilización para abordar corrupción y género a través de la educación. En el marco de la iniciativa Educación para la Justicia (E4J), la UNODC ha desarrollado un módulo universitario relativo a las dimensiones de género en la ética y elabora actualmente un módulo universitario en materia de género y corrupción.

Puntos para la acción y recomendaciones discutidas

- Encontrar puntos de entrada integrando la lucha anticorrupción y el género a temas de importancia general tales como violencia de género, cambio climático, salud, estrategias, plataformas de integridad y plataformas de educación.

- Las organizaciones de la sociedad civil deben sensibilizarse especialmente en materia de género.

- Recurrir tanto a hombres como a mujeres líderes para elevar la voz de las mujeres y aumentar su visibilidad.

- Comprender de manera sistemática los diferentes roles y enfoques adoptados por activistas anticorrupción de ambos sexos para integrarlos de manera más efectiva en los esfuerzos anticorrupción.

- Integrar la planificación anticorrupción en acciones de género vigentes a cargo de organizaciones y redes de mujeres vinculadas a mujeres en la política, creación de empleo o emprendimiento.

- Sensibilizar a las organizaciones de la sociedad civil sobre corrupción y género.

- Introducir el enfoque de género en las auditorías sociales y el análisis de género en las organizaciones receptoras de fondos.

- Utilizar las redes sociales para llegar a los jóvenes y al público en general y sensibilizarlos acerca de los vínculos entre corrupción y género.

- Empoderar a las mujeres mediante la sensibilización sobre los riesgos de la corrupción.

SESIÓN 5: Servicios públicos

Esta sesión discutió la prevención de la corrupción en los servicios públicos y cómo las dinámicas de género interactúan con la corrupción en la provisión de servicios públicos.

Mensajes clave

Análisis del contexto

- Las mujeres se ven especialmente afectadas por la corrupción al acceder a servicios públicos (salud pública, maternidad, agua y saneamiento, educación pública). Las mujeres en situación de pobreza son las principales usuarias de servicios públicos básicos y el dinero entregado para sobornos representa un mayor porcentaje de los ingresos de las mujeres respecto a los de los hombres.10

- La explotación sexual se usa como divisa en la corrupción, violando derechos humanos y afectando de manera desproporcionada a las mujeres.

- Es posible que las víctimas de sextorsión no tipifiquen las exigencias de sobornos sexuales como corrupción ni entiendan que el hecho de ser requeridas para mantener relaciones sexuales es una forma de corrupción, en la que el sexo constituye la divisa del soborno. Por ello, es posible que ni siquiera sepan que son víctimas de corrupción. Las formas de corrupción que enfrentan hombres y mujeres pueden variar y, por lo tanto, es necesario analizar y sensibilizar acerca de las diferentes formas de corrupción con base en el género.

Lecciones aprendidas, iniciativas y soluciones prácticas

Respaldar las leyes de acceso a la información para respaldar la participación de las mujeres en los programas públicos y las auditorías sociales. En México, la organización no gubernamental Fundar forma parte de la iniciativa de presupuestos sensibles al género junto con UNIFEM e investigó el desvío de 2,4 millones de dólares del presupuesto federal mediante la utilización de la ley de acceso a la información. La organización descubrió que el 90% de los fondos asignados fueron malversados. Presentaron su informe a la Cámara de Diputados y los auditores han confirmado las conclusiones. En la India, Mazdoor Shakti Sangathan, una organización de la sociedad civil para personas sin tierra, expuso la corrupción mediante auditorías públicas de los esquemas de gasto en la India. La campaña de derecho a la información comenzó en la India a principios de la década de los 2000 y dio resultados positivos en materia de género. Con el uso del teatro de comedia, la campaña ha adquirido una gran notoriedad. La iniciativa no

10 Para más detalles, refiérase a "Progress of the World's Women 2008/2009: Who Answers to Women?" at http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2008/1/progress-of-the-world-s-women-2008-2009-who-answers-to-women.

incorporaba elementos relacionados con el género al principio, pero sí lo hizo a posteriori, ya que las mujeres fueron las más afectadas por las pérdidas.

Crear fuertes campañas de sensibilización en materia de corrupción y género que infundan esperanza. En Grecia, la campaña en YouTube **"Sé el cambio que quieres ver"** aportó exitosos mensajes anticorrupción, atrayendo a la audiencia y enfocando a la juventud con influencers y celebridades positivas. Este tipo de campañas pueden cambiar la percepción y el comportamiento, generando responsabilidad comunitaria y sentido de acción entre los jóvenes. Las campañas de sensibilización también deben aportar esperanza práctica a la hora de transmitir los mensajes. Por ejemplo, en la India, la iniciativa **"Yo pagué un soborno"** recibió muchos premios, pero también puso de manifiesto algunas consecuencias negativas, como el establecimiento del precio de los sobornos o la generación de desconfianza en la policía.

Puntos para la acción y recomendaciones discutidas

- Apoyar iniciativas para aumentar la participación de las mujeres en el servicio público, en el diseño de políticas de educación y servicios sanitarios, en la primera línea de prestación de servicios (profesoras, trabajadoras sanitarias, policías, auxiliares judiciales), y en el gobierno local y la administración pública.

- Incorporar la gobernanza de prestación de servicios públicos, a través de presupuestos con perspectiva de género, mecanismos de rendición de cuentas que incluyan a las mujeres y a organizaciones de mujeres de la sociedad civil, así como estrategias para la prestación de servicios públicos a mujeres y niñas.

- Analizar y fortalecer los marcos legislativos anticorrupción a través de una lente de género.

- Reforzar la legislación en materia de transparencia y acceso a la información.

- Fomentar la recopilación de datos desglosados por sexo y datos abiertos sobre género y corrupción.

- Hacer que los esfuerzos anticorrupción sean sensibles a cuestiones de género mediante el uso de auditorías sociales sobre el acceso de las mujeres a servicios, promulgando leyes que reconozcan los impactos de género en la corrupción, abordando la extorsión sexual como una forma de corrupción, implementando normas para abordar la extorsión sexual y estableciendo mecanismos de denuncia sensibles al género.

- Explorar la manera de crear herramientas anticorrupción como la transparencia, datos abiertos, gobierno electrónico, rendición de cuentas y supervisión, mecanismos de quejas y reclamaciones, gestión de recursos humanos, gestión de riesgos de descentralización y contratación pública con perspectiva de género.

- Proporcionar una formación adecuada en materia de integridad en los servicios públicos que incluya la extorsión sexual.

- Sensibilizar acerca de las buenas prácticas en materia de mecanismos de denuncia anónima/confidencial y en línea.

ANEXO I: AGENDA

Expert Meeting on Gender and Corruption
19–20 September 2018
Bangkok, Thailand

Día uno: 19 de septiembre, 2018	
08:30 – 09:00	**Registro**
09:00 – 09:30	**Bienvenida e introducción** **Objetivo de la sesión:** Se dará la bienvenida a las y los participantes a la Reunión de Expertas y Expertos y se explicarán los objetivos de esta reunión. Se presentará un breve resumen de las iniciativas de la UNODC que respaldan un enfoque de género en la lucha anticorrupción, incluyendo la forma de incorporar el género en el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC. **Ponentes:** Sra. Candice Welsch, Jefa de la Sección de Apoyo a la Aplicación, Subdivisión de Corrupción y Delitos Económicos, UNODC Sra. Hanna Sands, Coordinadora de Programas, Equipo de Coordinación Política e Interinstitucional, Oficina de la Dirección General/Dirección Ejecutiva, UNODC
10:00 – 10:30	*Foto de grupo y receso*
10:30 – 12:00	**Primera sesión: Vulnerabilidades y Oportunidades** **Objetivo de la sesión:** En la sesión se debatirán cuestiones generales relacionadas con la transversalización de la perspectiva de género y la lucha anticorrupción, así como la importancia de los datos y análisis desglosados por sexo. También se debatirá sobre las oportunidades que ofrece la integración de la perspectiva de género y la participación de las mujeres en programas anticorrupción. **Ponentes:** Sra. Monica Twesiime Kirya, Consejera principal, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute Sra. Anna Petherick, Jefa del equipo de integridad estructural, Escuela de Gobierno Blavatnik, Universidad de Oxford Debate facilitado **Moderadora**: Sra. Jennifer Sarvary Bradford, Experta en Prevención del Delito y Justicia Penal, Sección de Apoyo a la Conferencia, Subdivisión de Corrupción y Delitos Económicos, UNODC
12:00 – 13:00	*Almuerzo*
13:00 – 14:30	**Segunda sesión: Integridad de la justicia penal** **Objetivo de la sesión:** En esta sesión se debatirá el tema de género en el contexto de la justicia penal, haciendo hincapié en cómo la dinámica de género interactúa con la promoción de la integridad en la justicia penal.

	Ponentes: Sra. Yuyuk Andriati Iskak, Jefa de Noticias y Publicaciones / Departamento de Relaciones Públicas, Coordinadora del Programa «Soy una mujer contra la corrupción», Comisión para la Erradicación de la Corrupción, Indonesia Sr. Elnur Musayev, Fiscal Superior, KMBI - Dirección de anticorrupción, República de Azerbaiyán Debate facilitado **Moderadora**: Sra. Candice Welsch, UNODC
14:30 – 15:00	*Receso*
15:00 – 16:30	**Tercera sesión: Sector privado** **Objetivo de la sesión:** Esta sesión explorará el papel que pueden desempeñar las redes de mujeres y las empresarias para hacer frente a la corrupción en el sector privado. La sesión comenzará con una breve presentación de los Ponentes, seguida de un debate interactivo con todos los participantes. **Ponentes:** Sr. Elnur Musayev, Fiscal Superior, KMBI – Dirección de anticorrupción, República de Azerbaiyán Sr. Francesco Checchi, Asesor Regional Anticorrupción, Oficina Regional para el Sudeste Asiático y el Pacífico, UNODC Debate facilitado **Moderadora:** Sra. Zorana Markovic, Asesora Regional Anticorrupción, Oficina Regional para el Sudeste Asiático y el Pacífico, UNODC
16:30 – 16:45	Resumen del primer día Sra. Jennifer Sarvary Bradford, UNODC
Segundo día: 20 de septiembre, 2018	
08:30 – 08:45	Registro
08:45 – 09:00	**Bienvenida al Segundo día y recapitulación del día anterior** Sra. Candice Welsch, UNODC
09:00 – 10:45	**Cuarta sesión: Sociedad Civil** **Objetivo de la sesión:** Las y los participantes estudiarán el papel que juegan los grupos de mujeres en la promoción de las reformas anticorrupción y la sensibilización. La sesión comenzará con una breve presentación de las personas ponentes, seguida de un debate interactivo con todos los participantes. **Ponentes:** Sra. Khin Lay, Directora/Fundadora, Triangle Women's Support Group, Myanmar Sra. Mihaela Stojkoska, Especialista en anticorrupción, Oficina del PNUD en el Pacífico Sra. Pelenise Alofa, Red de Acción Climática / Red Anticorrupción, Kiribati Sra. Natasha Khan, Coordinadora - Diploma en Liderazgo, Gobernanza y Derechos Humanos, Universidad del Pacífico Sur, Fiji Debate facilitado **Moderadora**: Sra. Hanna Sands, UNODC
10:45 – 11:00	*Receso*

11:00 – 12:30	**Quinta sesión: Public Services** **Objetivo de la sesión:** En esta sesión se debatirá la prevención de la corrupción en los servicios públicos y el cómo la dinámica de género interactúa con la corrupción en la prestación de servicios públicos. **Ponentes:** Sra. Hanny Cueva Beteta, ONU Mujeres, Asia y el Pacífico Sra. Sarah Dix, Experta en Integridad del Sector Público/Dirección de Gobernanza Pública, OCDE Debate facilitado **Moderador**: Sr. Francesco Checchi, UNODC
12:30 – 13:30	*Almuerzo*
13:30 – 15:00	**Sexta sesión: Recomendaciones sobre la integración de la perspectiva de género en la programación de la lucha anticorrupción** **Objetivo de la sesión:** A partir de los debates anteriores, los participantes identificarán las mejores prácticas y elaborarán recomendaciones con medidas y actividades específicas para incorporar eficazmente la perspectiva de género en los programas anticorrupción. **Facilitadoras:** Sra. Jennifer Sarvary Bradford, UNODC Sra. Hanna Sands, UNODC
15:00 – 15:30	*Receso*
15:30 – 16:00	**Sexta sesión cont.**
16:00 – 16:30	**Clausura del taller y camino a seguir** **Facilitadora:** Sra. Candice Welsch, UNODC

ANEXO II: LISTA DE PARTICIPANTES

E Reunión de expertos sobre género y corrupción
19-20 de septiembre, 2018
Bangkok, Tailandia

LISTA DE PARTICIPANTES

	Nombre	Cargo	Organismo
1.	Sra. Khin Lay	Directora/Fundadora	Iniciativa de Acceso a la Justicia (A2JI) / Mujeres del Triángulo
2.	Sra. Yuyuk Andriati Iskak	Jefa de Noticias y Publicaciones / Departamento de Relaciones Públicas	Comisión de Erradicación de la Corrupción (KPK) República de Indonesia
3.	Sra. Christie Afriani	Especialista en Cooperación, Dirección de Fomento de Redes entre Comisiones e Instituciones	Comisión de Erradicación de la Corrupción (KPK) República de Indonesia
4.	Sra. Charlotta Bredberg	Consejera de la Sección de Cooperación al Desarrollo	Embajada de Suecia, Bangkok
5.	Sra. Elin Gidlöf	Becaria, Sección de Cooperación al Desarrollo	Embajada de Suecia, Bangkok
6.	Sra. Pelenise Alofa	Coordinadora nacional	Red de Acción Climática de Kiribati / Red Anticorrupción de Kiribati
7.	Sr. Elnur Musayev	Fiscal superior	KMBI - Dirección de Anticorrupción de Azerbaiyán
8.	Sra. Sarah Dix	Experta en integridad del sector público / Dirección de Gobernanza Pública	OCDE
9.	Sra. Twesiime Monica Kirya	Asesora principal	U4 Centro de Recursos contra la Corrupción, Instituto Chr. Michelsen
10.	Sra. Hanny Cueva Beteta	Asesora Regional de ONU Mujeres para Gobernanza, Paz y Seguridad	ONU Mujeres Asia-Pacífico
11.	Sra. Lesli Davis	Consultora de Gobernanza, Paz y Seguridad	ONU Mujeres Asia-Pacífico
12.	Sra. Isabella Caravaggio	Becaria de Gobernanza, Paz y Seguridad	ONU Mujeres Asia-Pacífico
13.	Sra. Mihaela Stojkoska	Especialista Anticorrupción	Oficina del PNUD en el Pacífico

	Nombre	Cargo	Organismo
14.	Sra. Anna Petherick	Investigadora / Profesora, Escuela de Gobierno Blavatnik	Universidad de Oxford
15.	Sra. Natasha Khan	Coordinadora - Diploma en Liderazgo, Gobernanza y Derechos Humanos	Universidad del Pacífico Sur
16.	Sra. Candice Welsch	Jefa de la Sección de Apoyo a la Aplicación, Subdivisión de Corrupción y Delitos Económicos	UNODC
17.	Sra. Jennifer Sarvary Bradford	Experta en Prevención del Delito y Justicia Penal, Sección de Apoyo a Conferencias, Subdivisión de Corrupción y Delitos Económicos	UNODC
18.	Sra. Hanna Sands	Coordinadora de Programas Equipo de Política y Coordinación Interinstitucional Oficina de la Directora General / Directora Ejecutiva	UNODC
19.	Sr. Troels Vester	Coordinadora Nacional	Oficina de la UNODC Myanmar
20.	Sra. Marie Pegie Cauchois	Consejera (Anticorrupción)	Oficina de la UNODC Myanmar
21.	Sra. Joelle Charbonneau	Consultora (violencia de género y prevención del delito)	Oficina de la UNODC en Myanmar
22.	Sr. Francesco Checchi	Asesor regional anticorrupción	Oficina Regional de la UNODC para el Sudeste Asiático y el Pacífico
23.	Sra. Zorana Markovic	Asesora regional anticorrupción	Oficina Regional de la UNODC para el Sudeste Asiático y el Pacífico
24.	Sra. Cornelia Koertl	Especialista regional anticorrupción	Oficina Regional de la UNODC para el Sudeste Asiático y el Pacífico
25.	Sra. Rose Poreaux	Consultora, Programa Anticorrupción	Oficina Regional de la UNODC para el Sudeste Asiático y el Pacífico
26.	Sra. Kavinvadee Suppapongtevasakul	Asistente de equipo, Programa anticorrupción	Oficina Regional de la UNODC para el Sudeste Asiático y el Pacífico

ANEXO III: OTROS EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS EN ÁREAS TEMÁTICAS

Sociedad civil y medios

Empoderar a las mujeres para que se conviertan en defensoras anticorrupción

El compromiso de las autoridades nacionales en el apoyo al papel de las mujeres en la lucha contra la corrupción puede ser muy eficaz si está respaldado por la voluntad política y cuenta con la financiación suficiente. La experiencia de la Comisión de Erradicación de la Corrupción de Indonesia es muy significativa desde esta perspectiva. La Comisión puso en marcha un proyecto de apoyo a las mujeres en las instituciones, las comunidades locales y las escuelas para que se conviertan en defensoras contra la corrupción, a través del cual se formó a más de 100 mujeres mediante la utilización de juegos de mesa que, a través de escenarios hipotéticos, piden a las jugadoras que identifiquen comportamientos desagradables. La historia de una teniente de la Policía Sectorial de Indonesia es especialmente interesante, ya que una vez que comprendió las consecuencias perjudiciales de la corrupción, aplicó una política de "escritorio sin cajones" en su oficina, lo que significa que ya no se aceptan sobornos en su unidad policial. La lucha contra la corrupción como mujer ha contribuido a prevenir la corrupción en la policía.

Sensibilización sobre los diferentes efectos de la corrupción en hombres y mujeres

Varios estudios han subrayado la necesidad de reforzar la consciencia sobre el impacto diferenciado de la corrupción en mujeres y hombres. Esto puede lograrse mediante un esfuerzo de colaboración entre grupos de mujeres, organizaciones de la sociedad civil y organismos nacionales. Por ejemplo, participantes de una mesa redonda en Albania sobre la implementación de la CNUCC, recomendaron aumentar la concienciación a través de actividades educativas sobre cómo la corrupción afecta a las mujeres en sectores específicos como la salud y la educación y a través de módulos curriculares que aborden el tema para su uso en las escuelas y otras instituciones.

Género, anticorrupción y deporte

El deporte femenino profesional ha experimentado una espectacular evolución con el consiguiente aumento de retos y oportunidades. Factores como la creciente profesionalización y la espectacular expansión del interés por el deporte femenino contribuyen a ponerlo de manifiesto. Sin embargo, los riesgos de corrupción asociados a esta evolución y que son frecuentes en los deportes masculinos, como el amaño de partidos y las apuestas ilícitas, todavía no se están abordando. Esto se ha reconocido en el contexto de la CNUCC cuando la Conferencia de los Estados Parte de la Convención adoptó la resolución 7/8 sobre la corrupción

en el deporte. Los Estados Parte expresaron su preocupación "por el hecho de que el desafío que plantea la corrupción podría, en algunos casos, socavar el potencial del deporte para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres".

Aunque hay factores comúnmente aceptados que permiten la corrupción en el deporte (por ejemplo, el riesgo de detección y castigo es bajo, la alta complejidad de la investigación, especialmente en los casos de manipulación de la competición, etc.), se podría seguir explorando en este ámbito temático si se pueden identificar y abordar factores específicos relevantes para los riesgos de corrupción en el deporte femenino.

Comprender los diferentes enfoques de los defensores y activistas anticorrupción masculinos y femeninos

La experiencia anecdótica recopilada a través del proyecto conjunto de la UNODC y el PNUD contra la corrupción en la región del Pacífico y el amplio trabajo de su ONG asociada, el Foro de la Juventud del Pacífico, ha demostrado que los jóvenes de ambos sexos suelen adoptar enfoques y papeles diferentes a la hora de abordar la corrupción. Por ejemplo, aunque los jóvenes de ambos sexos reconocen por igual el efecto perjudicial de la corrupción, los hombres tienden a considerarla desde un nivel nacional y buscan cómo abordar el problema con los políticos. Las jóvenes, en cambio, tienden a centrarse más en la comunidad, relacionanel problema de la corrupción con su vida cotidiana y la sostenibilidad del medio ambiente, y a debatir cómo se puede abordar eficazmente el problema de la corrupción a nivel comunitario de manera sostenible. Se ha observado que las mujeres jóvenes están más orientadas a la acción, mientras que los hombres suelen adoptar un papel más vocal en el público. Podría ser útil intentar comprender mejor y de forma sistemática los diferentes roles y enfoques que suelen adoptar los activistas anticorrupción masculinos y femeninos para integrarlos más eficazmente en los esfuerzos nacionales contra la corrupción.

Gobierno e instituciones públicas

Reforzar la participación de las mujeres en el desarrollo de políticas y medidas anticorrupción que tengan en cuenta el género

La CNUCC exige a los Estados parte que desarrollen estrategias para abordar la corrupción. Si bien es una práctica establecida la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias nacionales, como los Planes Nacionales de Desarrollo, o los presupuestos públicos (conocidos como presupuestos sensibles al género), ninguna estrategia nacional anticorrupción ha incorporado hasta ahora la cuestión del género, a pesar de que se sabe que la corrupción afecta a las mujeres de manera desproporcionada. Dado que la desigualdad de género socava la capacidad de las mujeres para participar en los procesos de toma de decisiones y que las políticas públicas a menudo no prestan atención a las necesidades específicas de las mujeres, es importante apoyar a las mujeres para que participen activamente y contribuyan al diseño de las medidas anticorrupción. La UNODC pretende abordar esta carencia apoyando a los países en el desarrollo de estrategias anticorrupción sensibles al género. Por ejemplo, la UNODC organizó una mesa redonda en

Albania en la que grupos de mujeres presentaron al Gobierno y a las autoridades nacionales anticorrupción una serie de recomendaciones sobre cómo abordar el impacto de la corrupción en las mujeres del país. En el Pacífico, algunos países han invitado a grupos de mujeres a formar parte del desarrollo de sus respectivas estrategias nacionales anticorrupción.

Ampliar los conocimientos sobre género y corrupción en el sistema educativo

Con el fin de reforzar los conocimientos sobre la corrupción y el género, la iniciativa Educación para la Justicia (E4J) de la UNODC está desarrollando módulos universitarios sobre "Las dimensiones de género de la ética" y sobre "Corrupción y género". Los módulos pretenden servir de recurso para el profesorado y están diseñados de forma flexible para poder adaptarse a diferentes contextos locales y disciplinarios. Estarán disponibles gratuitamente en línea, y E4J organizará talleres de "enseñanza al profesorado" que capacitará a las y los profesores para enseñar los módulos e integrarlos en sus cursos. Los módulos pretenden mejorar el conocimiento de los estudiantes sobre la corrupción y sus efectos desastrosos, agudizando su conciencia ética y su capacidad de decisión, desarrollando sus habilidades para identificar y gestionar los riesgos de corrupción, y alentándolos a considerar hasta qué punto políticas aparentemente no relacionadas, como las de diversidad de género, pueden reducir la corrupción.

Crear sistemas de protección al denunciante con perspectiva de género

Aunque es ampliamente conocido que los hombres y las mujeres tienen necesidades diferentes y que las mujeres, en particular, son más vulnerables en algunas situaciones, las respuestas de la justicia penal, incluidos los mecanismos y sistemas de protección al denunciante, a menudo no tienen en cuenta el género. Una línea de trabajo podría consistir en estudiar la manera en que las respuestas de la justicia penal, incluidos los sistemas de protección al denunciante, pueden tener una mayor perspectiva de género y prestar especial atención a las necesidades y vulnerabilidades específicas de las mujeres.

Mejorar los datos sobre género para el seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas

El Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible está dedicado a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, el acceso a la justicia para todos y la creación de instituciones eficaces y responsables a todos los niveles. Aunque no se menciona explícitamente, las desigualdades de género son una preocupación subyacente a todas las submetas e indicadores del Objetivo 16. Dado que la disponibilidad de datos fiables y exhaustivos en materia de género es limitada, la UNODC se propone mejorar la disponibilidad de datos en materia de género para medir y supervisar la aplicación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. La UNODC y el PNUD están preparando actualmente una guía sobre los indicadores de corrupción, que también incluirá orientaciones sobre los datos específicos de género. La UNODC también está estudiando la posibilidad de colaborar con la OSCE en Bosnia para incorporar una perspectiva de género a la supervisión de los juicios y al análisis de los procedimientos penales incluyendo casos de corrupción.

Integración de la perspectiva de género en la aplicación de la CNUCC

Integrar la perspectiva de género en un enfoque de participación multisectorial para la aplicación de la CNUCC

Promover el diálogo entre la sociedad civil, el sector privado y las instituciones gubernamentales para la aplicación de artículos específicos de la CNUCC es sumamente importante, lo cual es pertinente, en particular, para las cuestiones contempladas en el capítulo II de la Convención, que se refieren, por ejemplo, a la integridad en la administración pública, el acceso a la información, la participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas y la prevención de la corrupción en el sector privado, por nombrar sólo algunas. La Coalición de la CNUCC (una coalición de ONG) promueve enfoques de participación multisectorial y consultas entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para fomentar la aplicación de la Convención. Integrar la perspectiva de género en el diálogo entre las diversas partes interesadas en la aplicación de la CNUCC les permitiría abordar las diversas formas prácticas en las que la corrupción afecta a las mujeres en el lugar de trabajo y en su vida cotidiana.

Integrar la perspectiva de género en cuestiones relevantes de la lista de verificación de la autoevaluación conforme al Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC

La CNUCC cuenta con un Mecanismo de Examen de la Aplicación obligatorio para todos los Estados parte. En el marco del Proyecto conjunto Regional Anticorrupción del Pacífico de la UNODC y el PNUD, la UNODC y el PNUD empezaron a elaborar un cuestionario que solicita información relevante en materia de género según los artículos de la CNUCC de la lista de verificación para la autoevaluación, en un intento de recopilar información y datos de referencia que evalúen hasta qué punto los Estados Parte integran aspectos de género en sus esfuerzos e iniciativas nacionales contra la corrupción. Este cuestionario podría ampliarse y aplicarse en determinados países.

UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

¿Son las mujeres menos corruptas que los hombres? ¿Existe una relación entre el género y la corrupción? Si es así, ¿cuál es? ¿Más mujeres en el poder cambiarán esta ecuación para bien o para mal?

Esta publicación es una primera y amplia incursión de la UNODC en este tema complejo y de múltiples capas que afecta a cada sociedad y país del mundo de forma diferente. Por lo tanto, la publicación subraya la importancia de comprender cómo las normas nacionales, culturales y sociales interactúan y dan forma a las prácticas corruptas.

Con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción como piedra angular, la publicación destaca cómo muchas de las dimensiones de género de la corrupción no se abordan suficientemente en los contextos nacionales. El uso de los favores sexuales como moneda de cambio de la corrupción es demasiado común, pero todavía no se entiende ampliamente que esto es un abuso de autoridad. Y los mecanismos de denuncia centrados en las víctimas siguen siendo excepcionales. Sin embargo, también hay buenas prácticas inspiradoras que rompen el molde, como la lucha contra el sesgo inconsciente de género en los tribunales para reforzar la integridad judicial y garantizar la igualdad ante la ley.

La publicación examina la evolución y la pertinencia de los principales instrumentos internacionales, y destaca la importancia de la elaboración de políticas basadas en evidencias. También explora cómo las políticas de igualdad de género pueden tener un efecto positivo en la prevención y la lucha contra la corrupción y, viceversa. Por último, la publicación ilustra tres estudios de caso específicos de Brasil, Ghana e Indonesia, cada uno de los cuales demuestra el panorama anticorrupción del contexto del país, al tiempo que se centra en narrativas e intersecciones de género únicas.

Ha llegado el momento de abordar las dimensiones de género de la corrupción. Porque si no es ahora, ¿cuándo?

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 263-3389, www.unodc.org