

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN (LA PERCEPCIÓN) DE LOS INDICADORES DEL DISCURSO DE LA GOBERNANZA EN KENIA*

EVALUATING THE IMPACT OF CORRUPTION (PERCEPTION) INDICATORS ON GOVERNANCE DISCOURSES IN KENYA

MIGAI AKECH**

Fecha de recepción: 4 de junio de 2014

Fecha de aceptación: 30 de junio de 2014

Disponible en línea: 30 de septiembre de 2014

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO CITE THIS ARTICLE

Akech, Migai, *Evaluación del impacto de la corrupción (la percepción) de los indicadores del discurso de la gobernanza en Kenia*, 25 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 155-224 (2014). <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.il14-25.eidc>

doi: 10.11144/Javeriana.il14-25.eidc

* Texto original en inglés bajo el título *Evaluating the Impact of Corruption (Perception) Indicators on Governance Discourses in Kenya*, publicado en 14 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 25. Traducción de María Juliana Kairuz-Correa y Carolina López-Tobar. Revisión de Sergio Vásquez. Este estudio fue posible gracias al apoyo financiero del International Development Centre (IDRC) de Canadá, en el marco del proyecto *Global Administrative Law: Improving Inter-institutional Connections in Global and National Regulatory Governance*. Financiación No. 106812-001

** Profesor asociado, Facultad de Derecho de la Universidad de Nairobi, Kenia. Contacto: migai.akech@gmail.com

RESUMEN

Kenia ha medido la corrupción desde 2007, en el marco de las actuales reformas de ejecución de la contratación. Se desarrollaron indicadores de desempeño de la erradicación de la corrupción, y se encargó a la Comisión de Ética y Lucha contra la Corrupción (EACC, por sus siglas en inglés) para monitorear y evaluar su aplicación. Este trabajo pretende evaluar el impacto de estos enfoques para medir la corrupción. ¿Cómo se construyen estos indicadores? ¿Cómo se conceptualiza la corrupción, y qué tipo de preguntas se hace en las encuestas que informan estos indicadores? ¿En qué medida estos indicadores reflejan la “verdadera imagen” de la corrupción? ¿Estos indicadores contribuyen a la toma de decisiones sobre la corrupción en Kenia? ¿Qué impacto han tenido en la lucha contra la corrupción? Mediante el estudio de la producción y el uso de los indicadores de corrupción por parte de Transparencia Internacional-Kenia y del gobierno en el contexto de la lucha contra la corrupción y la reforma institucional en Kenia durante la última década, este trabajo pretende explorar en qué medida y cómo estos indicadores afectan el trabajo de los responsables de formular políticas, la sociedad civil, instituciones y el gobierno.

Palabras clave: indicador; soborno; corrupción; contrato; Kenia; Transparencia Internacional

ABSTRACT

Kenya has been measuring corruption since the 2007, in the context of on-going performance contracting reforms. It has developed Corruption eradication performance indicators, and tasked the Ethics and Anti-Corruption Commission (EACC) to monitor and evaluate their implementation. This paper seeks to evaluate the impact of these approaches to measuring corruption. How are these indicators produced? How is corruption conceptualized, and what kinds of questions are asked in the surveys that inform these indicators? To what extent do these indicators reflect the “true picture” of corruption? Do these indicators contribute to decision-making on corruption in Kenya? What impact have these indicators had on the fight against corruption? By examining production and use of the corruption indicators by Transparency International-Kenya and the Government in the context of the fight against corruption and institutional reform in Kenya over the last decade, this paper seeks to explore whether and how do these indicators affect the work of policy-makers, civil society, institutions, and government.

Keywords: indicator; bribery; corruption; contract; Kenya; International Transparency

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.- I. MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN: PROPÓSITOS Y DESAFÍOS DE LA DEFINICIÓN Y SUS DIFERENTES PERCEPCIONES.- II. INDICADORES DE SOBORNO DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL.- III. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL INDICADOR DE SOBORNO.- A. *Cómo utiliza TI-Kenia el indicador.*- B. *El indicador y los discursos nacionales sobre corrupción.*- C. *Factores institucionales y el diagnóstico y tratamiento de la corrupción.* 1. Explicación del abuso de poder y la persistencia de la corrupción.- 2. Contrato de rendimiento y el diagnóstico y erradicación de la corrupción.- CONCLUSIÓN.- BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo le han declarado la guerra a la corrupción. En los países en desarrollo, la corrupción es vista como el principal factor que impide alcanzar el desarrollo económico, por lo que los indicadores que miden la corrupción o la percepción pública de esta se han convertido en una herramienta importante para esta guerra. Los indicadores adoptan diferentes metodologías y se utilizan para diferentes propósitos, incluyendo la sensibilización del público, la defensa de las reformas institucionales y la evaluación para determinar el grado en que se están aplicando estas reformas.

En Kenia, desde 2002, tanto el gobierno como Transparencia Internacional miden anualmente la corrupción para diferentes propósitos. Transparencia Internacional (en adelante, TI) es una organización transnacional dedicada a la lucha contra la corrupción y produce (en sus capítulos nacionales) anualmente un indicador de soborno para cada país. Este indicador forma parte de los esfuerzos de TI “para informar la lucha contra la corrupción con su investigación y análisis riguroso y objetivo”¹. Así mismo, TI produce indicadores de soborno regionales. En el este de África, se han producido estos indicadores desde 2009. TI-Kenia ve el indicador de soborno como una encuesta que “captura la corrupción vivida por los ciudadanos ordinarios en su interacción con los funcionarios de organizaciones públicas y privadas”², la cual han elaborado con la información proporcionada por los encuestados “en qué organizaciones se han encontrado sobornos durante el año, dónde se pagaron sobornos, junto con la información de cuánto se pagó y para qué”³. A los

1 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, KBI, 3 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2006). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>

2 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, KBI, 3 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2006). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>

3 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, KBI, 3 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2006). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>

encuestados también se les pide evaluar los cambios que han observado en estas organizaciones. Según TI-Kenia, tanto los indicadores nacionales como los regionales son herramientas para medir el “soborno menor o insignificante”, al que ven como “un indicador” general para otras formas de corrupción en un país determinado⁴. El indicador de soborno tiene un rango de valores de 0 a 100: a mayor valor, peor es el rendimiento. Este indicador busca influir o dar forma a los discursos sobre la gobernanza, dado que TI considera la corrupción como una manifestación de mal gobierno. El indicador debe ser visto en el contexto de la misión de TI para animar “a los gobiernos a establecer y aplicar leyes eficaces, políticas y programas de lucha contra la corrupción”⁵.

Por su parte, el gobierno de Kenia ha estado midiendo la corrupción desde el año fiscal 2007/2008, en el contexto de las reformas de contratación de rendimiento en curso. Desarrolló indicadores de desempeño de Erradicación de la Corrupción y encargó a la Comisión de Ética y Lucha contra la Corrupción (en adelante, EACC, por su sigla en inglés) supervisar y evaluar su aplicación. Para poder llevar a cabo esta función, la EACC mide la corrupción con métodos como las encuestas de percepción pública.

Este trabajo pretende evaluar el impacto de estos enfoques para medir la corrupción en Kenia. ¿Cómo se producen estos indicadores? ¿Cómo se conceptualiza la corrupción?, y ¿qué tipo de preguntas se hace en las encuestas que informan estos indicadores? ¿En qué medida estos indicadores reflejan la “verdadera imagen” de la corrupción? ¿Contribuyen estos indicadores a la toma de decisiones sobre corrupción en Kenia? ¿Cómo afectan estos indicadores o cómo influyen el trabajo de los responsables políticos, la sociedad civil, las instituciones y el gobierno?

index#

- 4 Transparency International, *East African Bribery Index, EABI*, 1 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2010). Disponible en: <http://probeinternational.org/library/wp-content/uploads/2010/10/EAST-AFRICA-BRIBERY-INDEX-2010.pdf>
- 5 Hongying Wang & James N. Rosenau, *Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance*, 7 *Global Governance*, 1, 25-49, 31 (2001).

¿Qué impacto han tenido estos indicadores en la lucha contra la corrupción?

Este documento examina la producción y el uso de los indicadores de corrupción por TI-Kenia y el gobierno, en el contexto de la lucha contra la corrupción y la reforma institucional en Kenia durante la última década. Se basa en una revisión a la literatura sobre el tema, en deliberaciones públicas sobre los indicadores en materia de recomendaciones, políticas y discursos jurídicos, entrevistas con informantes clave y el análisis de la cobertura de los indicadores en los medios de comunicación. El documento plantea dos argumentos: en primer lugar, sustenta que si bien el enfoque de TI-Kenia para medir la corrupción es útil, es incompleto porque tiene mucho que ver con el soborno y ha tenido poco impacto en la toma de decisiones gubernamentales en materia de corrupción. Así pues, aunque los indicadores de soborno nombran y avergüenzan a las instituciones “corruptas”, estos no explican las causas de la corrupción ni dan a esas instituciones incentivos para mejorar, aparte de eliminarlas de este indicador. En segundo lugar, el enfoque del gobierno para medir la corrupción se compromete a reducir la corrupción del sector público, ya que es un componente esencial de los contratos de rendimiento, lo que obliga a las instituciones públicas y les da incentivos muy necesarios para llevar a cabo reformas institucionales. Sin embargo, el indicador de corrupción de TI-Kenia sigue siendo una herramienta útil para el seguimiento de la eficacia de los esfuerzos gubernamentales para erradicar la corrupción en el sector público.

La parte I consta de un marco conceptual, que explica por qué la corrupción es difícil de definir, observar y medir y se describen los enfoques existentes para medir la corrupción. Así mismo, sostiene que todos los esfuerzos para medir la corrupción deben ser informados por factores contextuales e institucionales, que puedan orientar a los responsables políticos y activistas en el diseño de las iniciativas adecuadas de anticorrupción. La parte II ofrece una breve reseña de TI-Kenia y examina la producción y las limitaciones de su indicador de soborno. La parte III evalúa

el impacto del indicador de soborno y lo compara con el enfoque del gobierno de Kenia en la utilización de contratos de rendimiento para medir y erradicar la corrupción. Además, en esta parte se discuten los factores contextuales e institucionales que deben informar la medición y la erradicación de la corrupción en Kenia. Finalmente, la última parte plantean unas conclusiones.

I. MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN: PROPÓSITOS Y DESAFÍOS DE LA DEFINICIÓN Y SUS DIFERENTES PERCEPCIONES

Las organizaciones internacionales de desarrollo —como el Banco Mundial— ven la corrupción como un gran obstáculo para el desarrollo⁶ y, por ende, consideran que la lucha contra la corrupción es necesaria para que un país pueda desarrollarse. Específicamente, ven el establecimiento de un buen gobierno como una herramienta importante para combatir la corrupción⁷; de esta manera, por un lado, ven la gobernabilidad como “las tradiciones e instituciones mediante las cuales la autoridad en un país se ejerce para el bien común” y por otra parte, definen la corrupción como “el abuso de cargos públicos para beneficio privado”⁸. Por lo anterior, ven la corrupción como producto o consecuencia del abuso del poder gubernamental y en este contexto, surge la necesidad de diagnosticar las causas y la magnitud de la corrupción para facilitar la focalización de las reformas de buen gobierno. La idea es que si las causas y la magnitud de la corrupción son medidas con cierta precisión, entonces van a ser combatidas de manera eficaz.

Si bien la corrupción es un concepto difícil de alcanzar y, por tanto, difícil de medir, Transparencia Internacional la de-

6 Staffan Andersson & Paul M. Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies* 4, 746-767, 747 (2009).

7 Staffan Andersson & Paul M. Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies* 4, 746-767, 747 (2009).

8 Daniel Kaufmann, *Myths and Realities of Governance and Corruption*, 81-98, 82 (Munich Personal RePEc Archive, MPRA, Paper No. 8089, 2005). Disponible en: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8089/1/MPRA_paper_8089.pdf

fine como el abuso de poder para beneficio propio⁹ y distingue entre la “corrupción frente a lo permitido por las normas” y la “corrupción en contra de las normas”; por tanto, el término se aplica a ambas actividades legales e ilegales¹⁰. La primera categoría consiste en los pagos de *facilitación*, en los que se paga un soborno al receptor para que haga algo a lo que está obligado por ley¹¹. Por el contrario, la segunda categoría consta de los sobornos pagados para obtener servicios que la ley le prohíbe al receptor del soborno proporcionar¹². Esta definición ha sido criticada por la “referencia explícita a el pago de sobornos, pues hay muchas formas de corrupción que pueden no implicar un tipo de transacción financiera”¹³. Por ejemplo, se argumenta que los agentes privados que venden influencias con el fin de distorsionar decisiones de política pública también están involucrados en la corrupción¹⁴.

De acuerdo con Staffan Andersson y Paul Heywood, la corrupción debe definirse de una manera más amplia como “el mal uso de poder en aras de una ganancia ilícita”, para que abarque la idea de que aquellos que no gozan de un poder “establecido”, como actores privados, están a menudo involucrados en actividades corruptas¹⁵. En su opinión, con el fin de ser “significativamente aplicable” una definición debe abarcar los “diferentes

9 Transparency International, *Frequently Asked Questions about Transparency International* (2006). Disponible en: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_transparency_international/9/

10 Transparency International, *Frequently Asked Questions about Transparency International* (2006). Disponible en: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_transparency_international/9/

11 Transparency International, *Frequently Asked Questions about Transparency International* (2006). Disponible en: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_transparency_international/9/

12 Transparency International, *Frequently Asked Questions about Transparency International* (2006). Disponible en: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_transparency_international/9/

13 Staffan Andersson & Paul M. Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies* 4, 746-767, 748 (2009).

14 Staffan Andersson & Paul M. Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies* 4, 746-767, 749 (2009).

15 Staffan Andersson & Paul M. Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies* 4, 746-767, 748 (2009).

tipos de corrupción, los cuales varían según el sector en el que se producen (público o privado; política o administrativa), los actores involucrados (por ejemplo, funcionarios del Estado, políticos, empresarios, etc.), el impacto que tienen (local o extenso) y el grado en el que se formalizan (integrado y sistémico u ocasional y esporádico)”¹⁶. Podría decirse que la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la corrupción cumple esta prueba de aplicabilidad significativa, ya que define la corrupción como “el abuso de poder público, de cargos o autoridades para obtener un beneficio privado —por medio del soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, el llamado ‘dinero rápido’ y la malversación de fondos—”¹⁷.

También es difícil definir la corrupción, porque el concepto es percibido de manera diferente en los diferentes contextos políticos y culturales¹⁸. No hay consenso internacional sobre el significado de la corrupción¹⁹, y la gente no está de acuerdo sobre qué es el estado incorrupto de cosas²⁰. Además, la percepción de corrupción de las personas se ve considerablemente influenciada por sus experiencias personales y los medios de comunicación²¹. En este sentido, la perspectiva de TI sobre la corrupción ha sido criticada por “ignorar la base de la realidad de las sociedades en desarrollo, en especial en aquellas de rápida transición de la tra-

16 Staffan Andersson & Paul M. Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies* 4, 746-767, 749 (2009).

17 United Nations Development Program, UNDP, Management Development & Governance Division, *Fighting Corruption to Improve Governance*, 6 (November 13, 1998).

18 Staffan Andersson & Paul M. Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies* 4, 746-767, 749 (2009).

19 Tina Søreide, *Is it Wrong to Rank? A Critical Assessment of Corruption Indices*, 4 (Chr. Michelsen Institute, CMI, Working Paper 2006:1, 2006). Disponible en: <http://www.cmi.no/pdf/?file=publications/2006/wp/wp2006-1.pdf>

20 Staffan Andersson & Paul M. Heywood, *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies* 4, 746-767, 750 (2009).

21 Faiz-ur-Rahim & Asad Zaman, *Corruption: Measuring the Unmeasurable*, 1-19, 11 (International Institute of Islamic Economics, 2008). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1309131>

dición hacia la modernidad”²². Por tanto, podría argumentarse que los discursos internacionales sobre corrupción son formados y moldeados por los puntos de vista de las democracias liberales occidentales dominantes, pero que pueden no ser muy útiles en el diagnóstico y la lucha contra la corrupción en las sociedades no occidentales. Como consecuencia, las reformas institucionales recomendadas por los organismos internacionales para combatir la corrupción en estas sociedades pueden no ser adecuadas. Por ejemplo, se ha argumentado que hay un menor número de transacciones corruptas en los países ricos, porque los burócratas reciben salarios adecuados²³. Por el contrario, sus contrapartes en los países pobres están mal pagados, un hecho que conduce a “una exposición sustancialmente mayor [del] público en general a las transacciones corruptas”²⁴.

La corrupción es también difícil de observar, ya que por lo general se oculta²⁵. Al respecto, Michael Johnston establece que “Sabemos que existe la corrupción, pero los testigos directos son pocos; a menudo, los que tienen un conocimiento directo tienen interés en mantenerlo secreto”²⁶ y debido a que la corrupción es un fenómeno clandestino, se ha argumentado que es prácticamente imposible de medir con precisión²⁷. Se desprende de esta premisa que los intentos empíricos para medir la corrupción

22 Maya Chadda, *India: Between Majesty and Modernity*, in *The Struggle against Corruption: A Comparative Study*, 109-144, 109-122 (Roberta Ann Johnson, ed., Palgrave MacMillan, New York, 2004).

23 Faiz-ur-Rahim & Asad Zaman, *Corruption: Measuring the Unmeasurable*, 1-19, 16 (International Institute of Islamic Economics, 2008). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1309131>

24 Faiz-ur-Rahim & Asad Zaman, *Corruption: Measuring the Unmeasurable*, 1-19, 16 (International Institute of Islamic Economics, 2008). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1309131>

25 Valts Kalnins, *Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures*, 4 (Discussion Paper, Anti-Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting, 30-31 May 2005, Istanbul, Turkey). Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/37330934.pdf>

26 Michael Johnston, *The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform*, 4 (Paper Prepared for Research Committee 24, International Political Science Association World Congress, Quebec City, Canada, August 2, 2000). Disponible en: <http://departments.colgate.edu/polisci/papers/mjohnston/originals/JohnstonIPSA2000.pdf>

27 Malte Gephart, *Contextualizing Conceptions of Corruption: Challenges for the International Anti-corruption Campaign*, 3-39, 18 (German Institute of Global Area Studies, Working Paper No. 115, 2009). Disponible en: http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_09_wp115_gephart.pdf

“no pueden ser mejores que las aproximaciones”²⁸. Y para asegurarse de que estas aproximaciones son lo más cercano posible a la realidad, los tres enfoques predominantes para medir la corrupción a menudo se utilizan de manera conjunta.

El primer enfoque mide la percepción de los grupos destinatarios en relación con la corrupción, y se basa en la suposición de que hay una asociación entre la percepción y la corrupción actual²⁹. La utilidad de este enfoque es dudosa por dos razones. En primer lugar, porque “factores como la cobertura mediática de los escándalos de corrupción específicos pueden amplificar excesivamente las percepciones populares sobre el nivel global de la corrupción”³⁰. En segundo lugar, porque “la naturaleza altamente secreta de las transacciones corruptas... puede contribuir a la subestimación de la percepción de la corrupción en la gente”³¹.

El segundo enfoque pregunta a la gente sobre sus experiencias reales o sus incidencias en la corrupción. Con este enfoque, por ejemplo, los investigadores tratan de determinar si efectivamente y con qué frecuencia los individuos han solicitado, ofrecido, pagado o se vieron obligados a pagar sobornos durante un período determinado, como un año. Una vez más, este enfoque tiene inconvenientes, como que, al ser la corrupción usualmente ilegal y moralmente censurable, existe la posibilidad de una deflación³². Es decir, los encuestados pueden reportar menos

28 Michael Johnston, *The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform*, 5 (Paper Prepared for Research Committee 24, International Political Science Association World Congress, Quebec City, Canada, August 2, 2000). Disponible en: <http://departments.colgate.edu/polisci/papers/mjohnston/originals/JohnstonIPSA2000.pdf>

29 Valts Kalnins, *Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures*, 7 (Discussion Paper, Anti-Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting, 30-31 May 2005, Istanbul, Turkey). Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/37330934.pdf>

30 Valts Kalnins, *Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures*, 7 (Discussion Paper, Anti-Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting, 30-31 May 2005, Istanbul, Turkey). Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/37330934.pdf>

31 Valts Kalnins, *Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures*, 7 (Discussion Paper, Anti-Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting, 30-31 May 2005, Istanbul, Turkey). Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/37330934.pdf>

32 Valts Kalnins, *Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures*,

corrupción de la que en realidad experimentaron. Además, es poco probable que aquellos que ven las experiencias de corrupción como transacciones mutuamente rentables las revelen³³. La aproximación final consiste en la evaluación de la corrupción por parte de las élites, como los empresarios (tanto locales como internacionales), y los actores no gubernamentales. Este enfoque ha sido igualmente criticado. Por ejemplo, se argumenta que las evaluaciones de los empresarios están sesgadas, ya que a menudo ofrecen sobornos³⁴. En segundo lugar, se dice que los empresarios internacionales a menudo no están familiarizados con las costumbres y el idioma local, y como resultado tienden a usar sobornos para obtener soluciones rápidas a sus problemas. En tercer lugar, se afirma que el conocimiento de élite suele ser estrecho, ya que es “limitado a un ministerio del gobierno o sector económico concreto y difícil de generalizar, ya que las élites no constituyen una muestra nacional de probabilidad”³⁵.

Alina Mungiu-Pippidi también ha ofrecido una perspectiva útil en el diagnóstico y tratamiento de la corrupción que debe influenciar la forma en que se mide³⁶. Ella lamenta que, a pesar de que los gastos mundiales para la lucha contra la corrupción han aumentado y han alcanzado unos cien millones de dólares por año, pocos éxitos han resultado de esta inversión. Sostiene que “muchas de las iniciativas anticorrupción fracasan porque

8 (Discussion Paper, Anti-Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting, 30-31 May 2005, Istanbul, Turkey). Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/37330934.pdf>

33 Valts Kalnins, *Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures*, 9 (Discussion Paper, Anti-Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting, 30-31 May 2005, Istanbul, Turkey). Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/37330934.pdf>

34 Hungarian Gallup Institute, *Basic Methodological Aspects of Corruption Measurement: Lessons Learned from the Literature and the Pilot Study*, 1-10, 6 (1999). Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption_hungary_rapid_assess.pdf

35 William Mishler & Richard Rose, *Seeing is Not Always Believing: Measuring Corruption Perceptions and Experiences*, 7 (Paper Prepared for the Elections, Public Opinion and Parties 2008 Annual Conference, 12-14 September, 2008, University of Manchester, United Kingdom). Disponible en: <http://www.u.arizona.edu/~mishler/corrupt08-18-08.pdf>

36 Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 17 *Journal of Democracy*, 3, 86-99, 86 (2006). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727

no son de naturaleza política, cuando la mayor parte de la corrupción en los países en desarrollo y poscomunistas es inherentemente política”³⁷. Así mismo, considera que mientras la corrupción en los países desarrollados por lo general consiste en casos individuales de violación a las normas de integridad, en los países en desarrollo por lo general toma la forma de “particularismo”, que ella define como “un modo de organización social que se caracteriza por la distribución regular de los bienes públicos de manera no universalista que refleja la distribución viciosa de poder dentro de esas sociedades”³⁸. Ella contrasta el “particularismo” con el “universalismo”, que define como la norma y la práctica de las sociedades individualistas, en las cuales la igualdad de trato se aplica a todas las personas, independientemente del grupo al que pertenecen³⁹ y en las cuales las personas esperan igualdad de trato por parte del Estado. Sin embargo, su tratamiento depende de su condición o posición en la sociedad, y la gente ni siquiera espera recibir un trato justo por parte del Estado. Luego sugiere que las estrategias de lucha contra la corrupción en los países en desarrollo fracasan por dos razones: en primer lugar, las estrategias de lucha contra la corrupción no atacan las raíces de la corrupción en este tipo de sociedades, que son las raíces que se encuentran en la distribución del poder. En segundo lugar, estas estrategias se “adoptan y se aplican en cooperación con los mismos depredadores que controlan el gobierno y, en algunos casos, los propios instrumentos de lucha contra la corrupción”⁴⁰.

37 Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 17 *Journal of Democracy*, 3, 86-99, 86 (2006). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727

38 Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 17 *Journal of Democracy*, 3, 86-99, 86-87 (2006). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727

39 Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 17 *Journal of Democracy*, 3, 86-99, 88 (2006). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727

40 Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 17 *Journal of Democracy*, 3, 86-99, 87 (2006). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727

El análisis de Mungiu-Pippidi es útil para la comprensión de las decisiones prácticas que muchos ciudadanos sin poder en este tipo de sociedades enfrentan a diario. Por ejemplo, estos ciudadanos suelen ofrecer o pagar sobornos para eludir la desigualdad, ya que “el soborno de un funcionario puede ser la única manera de asegurar una igualdad de trato”⁴¹. En estos contextos, la preocupación por la medición de pequeños sobornos no puede ser una estrategia particularmente útil para la lucha contra la corrupción. Su análisis es también útil para comprender el hecho de que instituciones como la policía y el poder judicial (que en países como Kenia son las instancias en las que los ciudadanos denuncian a menudo los sobornos) son dirigidas por los representantes de prácticas corruptas y, en gran medida, por particularidades del sistema⁴². A partir de este análisis, se sugiere que un diagnóstico adecuado de la corrupción en una sociedad determinada requiere una estrategia cualitativa que esté informada por la distribución del poder. Ella escribe:

*Para cada sociedad, debemos preguntarnos: ¿se trata de la corrupción moderna, en la cual la corrupción es la excepción a la norma del universalismo? o ¿estamos tratando con el particularismo y la cultura de privilegio, en los cuales la corrupción es en sí la norma? O bien, como suele ser el caso en el mundo poscolonial en el que el Estado moderno se implantó de manera defectuosa en una sociedad tradicional, ¿estamos tratando con una combinación de los dos? Si es así, ¿hasta qué punto es el gobierno guiado por normas universalistas y hasta qué punto su tarea principal es la de promover el clientelismo y atender a grupos de interés específicos?*⁴³

En términos de diagnosticar la corrupción en las sociedades particularistas, Mungiu-Pippidi recomienda el uso de indicadores “indirectos”, como la persistencia generalizada de las

41 Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 17 *Journal of Democracy*, 3, 86-99, 88 (2006). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727

42 Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 17 *Journal of Democracy*, 3, 86-99, 93-94 (2006). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727

43 Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 17 *Journal of Democracy*, 3, 86-99, 91-92 (2006). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727

percepciones populares de corrupción en el gobierno, a pesar de los cambios de gobierno; los trabajos con influencia de poder de los mismos individuos o grupos, independientemente del resultado de las elecciones; la alta migración política de los partidos de oposición al partido en el gobierno; una percepción generalizada de que los políticos están por encima de la ley; una situación en la que el acceso a los recursos está intermediado por las redes oligárquicas; y la no toma de acción legal en contra incluso de los miembros más notoriamente corruptos de los grupos de alto estatus⁴⁴.

Estos indicadores deben ayudar a comprender las causas de la conducta corrupta, con miras a la construcción de gobiernos responsables y justos, y la construcción de sociedades que “abrazan el universalismo como el principio supremo que rige las relaciones entre el pueblo y el gobierno, y entre las mismas personas”⁴⁵. Como lo ha señalado Mark E. Warren, esto implica el diseño de instituciones que garanticen que ningún funcionario tiene el control monopólico sobre los recursos, lo cual conlleva unir el poder de los funcionarios a los mecanismos de rendición de cuentas y la minimización de espacio para el juicio discrecional⁴⁶.

Los defensores de los datos de diagnóstico y análisis sobre la corrupción y la gobernabilidad, sostienen que este tipo de investigación sirve para fines útiles, como la sensibilización, la promoción y la formulación de políticas⁴⁷. En particular, están a favor de instrumentos locales o nacionales, ya que “a menudo proporcionan un análisis más a fondo de este fenómeno desde

44 Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 17 *Journal of Democracy*, 3, 86-99, 92 (2006). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727

45 Alina Mungiu-Pippidi, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 17 *Journal of Democracy*, 3, 86-99, 96 (2006). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727

46 Mark E. Warren, *What Does Corruption Mean in a Democracy?*, 48 *American Journal of Political Science*, 2, 328-343, 330 (2004). Disponible en: <http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>

47 Anna Hakobyan & Marie Wolkers, *Local Corruption Diagnostics and Measurement Tools in Africa, v4 Reports*, 2 (Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2004). Disponible en: http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/1112/U4report_local_surveys_africa.pdf

diferentes ángulos⁴⁸. Tales instrumentos diagnostican el grado y nivel de corrupción en los diferentes segmentos de la población, instituciones y sectores, con el fin de identificar las causas y consecuencias de la corrupción y la tolerancia hacia las prácticas corruptas, entre otros aspectos⁴⁹. Estas herramientas también mejoran la visibilidad y el perfil de las organizaciones de la sociedad civil que los producen, como TI. También se afirma que son recursos útiles para que las autoridades gubernamentales orienten mejor sus esfuerzos de política y reforma⁵⁰. Como veremos en el caso de Kenia, sin embargo, la medida en que algunas de estas herramientas influyen en el comportamiento de las instituciones gubernamentales o ciudadanos sigue siendo una especulación. Por ejemplo, ¿en qué medida la sensibilización de los ciudadanos y de los agentes de policía (mediante la publicación del indicador de corrupción de TI-Kenia) contribuye a la lucha contra la corrupción en la ausencia de reformas que puedan alterar las reglas fundamentales de un sistema esencialmente particularista? ¿Qué opciones tienen reales los ciudadanos cuando se enfrentan con peticiones de sobornos en este tipo de situaciones? y ¿qué opciones tienen realmente los policías subalternos, cuando sus mayores, que tienen un inmenso poder discrecional, prevalecen sobre ellos para solicitar sobornos?

Los retos anteriores para definir y medir la corrupción, a pesar de los enfoques existentes, son muy útiles para orientar a los formuladores de políticas y activistas en el diseño de las iniciativas de lucha contra la corrupción.

48 Anna Hakobyan & Marie Wolkers, *Local Corruption Diagnostics and Measurement Tools in Africa, v4 Reports*, 2 (Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2004). Disponible en: http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/1112/U4report_local_surveys_africa.pdf

49 Anna Hakobyan & Marie Wolkers, *Local Corruption Diagnostics and Measurement Tools in Africa, v4 Reports*, 2 (Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2004). Disponible en: http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/1112/U4report_local_surveys_africa.pdf

50 Anna Hakobyan & Marie Wolkers, *Local Corruption Diagnostics and Measurement Tools in Africa, v4 Reports*, 2 (Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2004). Disponible en: http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/1112/U4report_local_surveys_africa.pdf

II. INDICADORES DE SOBORNO DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Transparencia Internacional es una red transnacional dedicada a la lucha contra la corrupción. Fue fundada en Berlín en 1993 por Peter Eigen, un ejecutivo del Banco Mundial, junto con un grupo de personas con ideas afines, incluyendo a Joe Githongo, entonces jefe de una empresa de contabilidad de Kenia, cuyo hijo John fue después la cabeza de TI-Kenia⁵¹. La misión de TI es aumentar la responsabilidad del gobierno y reducir la corrupción tanto internacional como nacionalmente. Se busca la realización de esta misión mediante la promoción y el fortalecimiento de los sistemas internacionales y nacionales de integridad. En el ámbito nacional, se dirige a reformas que reduzcan al mínimo el poder discrecional de los funcionarios públicos, fortalezcan los mecanismos de supervisión autónomas, reduzcan los conflictos de intereses, y aumenten la supervisión pública del gobierno⁵². En términos de enfoque, TI “ha evitado investigación de los casos particulares, y ha tendido a detenerse antes de la confrontación abierta con los centros de poder, ya sea en el gobierno o los negocios”⁵³ y ha preferido “trabajar con las organizaciones desde su interior, con un fuerte enfoque en las soluciones técnicas a los problemas de corrupción”⁵⁴.

TI lleva a cabo su trabajo desde capítulos nacionales, que cuentan con el apoyo de una secretaría con sede en Berlín. La secretaría también coordina y trabaja en estos capítulos, les da consejos, lleva la agenda internacional de la organización y sirve

-
- 51 Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, *Evaluation of Transparency International*, 7 (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Oslo, 2011). Disponible en: http://www.norad.no/en/evaluation/news/_attachment/268518?_download
- 52 Hongying Wang & James N. Rosenau, *Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance*, 7 *Global Governance*, 1, 25-49, 31 (2001).
- 53 Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, *Evaluation of Transparency International*, 7 (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Oslo, 2011). Disponible en: http://www.norad.no/en/evaluation/news/_attachment/268518?_download
- 54 Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, *Evaluation of Transparency International*, 7 (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Oslo, 2011). Disponible en: http://www.norad.no/en/evaluation/news/_attachment/268518?_download

como centro de gestión del conocimiento⁵⁵. Según TI, por medio de los capítulos nacionales, el movimiento “reúne a personas con integridad en la sociedad civil, las empresas y el gobierno para trabajar en coaliciones para las reformas sistémicas”⁵⁶. TI tiene ahora más de 100 capítulos nacionales acreditados, que se supone deben ser financiera e institucionalmente independientes, pero están obligados a respetar los principios rectores del movimiento de trabajo no investigativo y la independencia de los gobiernos, los intereses políticos y comerciales partidistas.

En lo que se refiere a la gobernanza, la máxima instancia de decisión de TI es la Reunión Anual de Miembros (AMM, por sus siglas en inglés), que se reúne una vez al año. Consiste en representantes y miembros individuales del capítulo oficial, siendo estos últimos “expertos practicantes contra la corrupción quienes se presume pueden hacer una significativa contribución personal del movimiento global”⁵⁷. El siguiente órgano importante es el Consejo Internacional de Administración, cuyos miembros son elegidos por la AMM. A su vez, esta junta nombra al director general de la Secretaría. Otro órgano importante es el Consejo Asesor, formado por “unas 30 personas de gran experiencia”⁵⁸. Este Consejo es nombrado por el Consejo de Administración y lo asesora.

El producto más conocido de TI es el Indicador de Percepción de la Corrupción (IPC), que se ha publicado anualmente desde 1995. El IPC clasifica los países en función de su grado de corrupción, sobre la base de las percepciones y opiniones de las personas que trabajan con las corporaciones multinacionales y las instituciones internacionales⁵⁹. Utiliza puntuaciones de los

55 Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, *Evaluation of Transparency International*, 7 (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Oslo, 2011). Disponible en: http://www.norad.no/en/evaluation/news/_attachment/268518?_download

56 <http://tikenya.org>

57 Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, *Evaluation of Transparency International*, 12 (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Oslo, 2011). Disponible en: http://www.norad.no/en/evaluation/news/_attachment/268518?_download

58 Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, *Evaluation of Transparency International*, 12 (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Oslo, 2011). Disponible en: http://www.norad.no/en/evaluation/news/_attachment/268518?_download

59 Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, *Evaluation of Transparency*

países que van de uno a diez (1-10) (diez es representativo de los más bajos niveles de corrupción). Debido a que se basa en la percepción, el IPC no es una medida objetiva de la corrupción. De hecho, TI reconoce las limitaciones de la metodología del IPC, que ha sido ampliamente cuestionada⁶⁰. Sin embargo, la publicación anual del IPC atrae una amplia publicidad en todo el mundo. Por ejemplo, “genera una gran cantidad de cobertura mediática, que trae la atención pública sobre el tema de la corrupción, así como a la propia TI”⁶¹. Por otra parte, los gobiernos de todo el mundo son sensibles a su situación en el IPC⁶². Los investigadores académicos también utilizan el IPC como base para estudios comparativos⁶³. Por tanto, tiene un gran valor como instrumento de promoción.

Tal vez debido a las limitaciones del IPC y a la polémica que genera, TI ha tratado de complementarlo con otros indicadores y evaluaciones, algunos de los cuales son iniciativas de los capítulos nacionales.

El indicador de soborno de TI-Kenia (KBI, por su sigla en inglés), debe verse en este contexto. Al igual que otros capítulos nacionales, TI-Kenia (que fue establecido en 1999) ha tratado de mantenerse al margen de la exposición de casos concretos de corrupción y de enfrentar el gobierno. En 2005, un episodio interesante convenció a su entonces directora ejecutiva de *renunciar* basándose en que “se había comportado groseramente con los funcionarios del gobierno y había hecho acusaciones infundadas sobre la sordidez oficial”⁶⁴. Sin embargo, las secciones de los medios de comunicación pensaron que la verdadera

International, 12 (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Oslo, 2011). Disponible en: http://www.norad.no/en/evaluation/news/_attachment/268518?_download

60 Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, *Evaluation of Transparency International*, 31 (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Oslo, 2011). Disponible en: http://www.norad.no/en/evaluation/news/_attachment/268518?_download

61 Hongying Wang & James N. Rosenau, *Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance*, 7 *Global Governance*, 1, 25-49, 35 (2001).

62 Hongying Wang & James N. Rosenau, *Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance*, 7 *Global Governance*, 1, 25-49, 35 (2001).

63 Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, *Evaluation of Transparency International*, 31 (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Oslo, 2011). Disponible en: http://www.norad.no/en/evaluation/news/_attachment/268518?_download

64 William MacLean, *Leader of Kenya's Anti-Corruption Watchdog Resigns* (2005).

razón por la que fue *despedida* fue que algunos elementos de la junta de TI-Kenia estaban “demasiado cerca del régimen en el poder” y, por tanto, se sentían incómodos con la forma vocal en la que ella había articulado problemas de corrupción⁶⁵. Por ejemplo, esta directora ejecutiva había alegado que un ministro del gobierno había robado KES 750 millones [unos 8,4 millones de dólares, 6.570.000 euros] y los había escondido en bancos en el exterior. En ese momento, el presidente de la junta de TI-Kenia era “un amigo y confidente cercano” del presidente Mwai Kibaki [tercer presidente de Kenia, de diciembre de 2002 a abril de 2013], que incluso lo había designado como rector de una de las universidades públicas. De hecho, este individuo en particular sigue siendo miembro del Consejo Asesor de TI. Su sucesor también fue despedido en circunstancias polémicas, y se dice que fue despedido por “ser vocero de la corrupción que involucra a algunos miembros de la junta”⁶⁶. Además, la actual junta directiva de TI-Kenia incluye un exjefe de la administración pública, un miembro del comité monetario del Banco Central de Kenia, y un exsecretario permanente de la oficina del vicepresidente y del ministro del Interior. Estas circunstancias tal vez expliquen por qué los medios de comunicación y los escépticos de la sociedad civil afirman que “los verdaderos cruzados contra la corrupción”⁶⁷ se han retirado de TI-Kenia. Y aunque se dice que TI ha resuelto los problemas de gobernabilidad que han afectado la junta de TI-Kenia⁶⁸, esta última permanece abierta a las críticas sobre la base de que está muy estrechamente asociada con elementos poderosos en el gobierno.

65 Douglas Okwach, *TI Director Forced Out of Office*.

66 *Sacking Linked to Anglo-Leasing Remarks, says Ex-TI Boss*, *East African Standard*, June 26, 2006.

67 *Umuro Wario's Reinstatement at Kenya's Youth Fund is a Victory for Public Officers Committed to Fighting Corruption* (October 24, 2009). Disponible en: <http://yipe.wordpress.com/tag/ti-kenya>. Onyango Oloo, *How Transparent is Transparency International?* Disponible en: <http://demokrasia-kenya.blogspot.com/2005/04/how-transparent-is-transparency.html>. *Why Mwalimu Mati Was Hounded Out of TI*. Disponible en: <http://kumekucha.blogspot.com/2007/02/why-mwalimu-mati-was-hounded-out-of-ti.html>

68 Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, *Evaluation of Transparency International*, 20 (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Oslo, 2011). Disponible en: http://www.norad.no/en/evaluation/news/_attachment/268518?_download

Sin embargo, TI-Kenia produce el indicador de soborno KBI, una encuesta que representa la corrupción vivida por los ciudadanos ordinarios en sus interacciones con los funcionarios de las instituciones públicas, aunque también incluye algunas organizaciones privadas. La encuesta se realiza en los hogares, y los hogares y los encuestados de la muestra son recogidos de un muestreo aleatorio⁶⁹. Utiliza un marco de muestreo basado en un censo de la población objetivo, lo que permite hacer inferencias acerca de la población como un todo, teniendo en cuenta los márgenes de error⁷⁰. Además, la encuesta se estructura en torno a cuatro preguntas experienciales clave: (i) con cuáles instituciones interactuaron los encuestados en los últimos 12 meses, en su búsqueda de servicios; (ii) si fue esperado o exigido un soborno durante la interacción; (iii) si los encuestados pagaron un soborno y cuánto pagaron; y (iv) si los encuestados recibieron los servicios solicitados después de pagar el soborno⁷¹. Además, la encuesta ahora pide a los encuestados establecer la frecuencia de las peticiones del pago de sobornos⁷². Al hacer estas preguntas, TI-Kenia espera capturar la situación sobre el terreno acerca de la corrupción en las instituciones particulares⁷³. Los servicios solicitados se clasifican en: aplicación de la ley (es decir, evitar las consecuencias de malas prácticas y/o acoso por parte de la autoridad competente); acceso a servicios como tratamiento médico, agua y electricidad; negocio, como la obtención de contratos y agilizar los pagos; y las cuestiones de empleo, como garantizar el empleo, ascensos, traslados y capacitación⁷⁴.

69 Transparency International, *East African Bribery Index, EABI*, 3 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2010). Disponible en: <http://probeinternational.org/library/wp-content/uploads/2010/10/EAST-AFRICA-BRIBERY-INDEX-2010.pdf>

70 Transparency International, *Kenya Urban Bribery Index, KUBI*, 2 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2002). Disponible en: <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/transparency/html/yellowp/Y007.html>

71 Transparency International, *Kenya Urban Bribery Index, KUBI*, 2 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2002). Disponible en: <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/transparency/html/yellowp/Y007.html>

72 Entrevista con Samuel Mbithi, director ejecutivo de Transparencia Internacional Kenia, 23 de mayo de 2012.

73 Entrevista con Samuel Mbithi, director ejecutivo de Transparencia Internacional Kenia, 23 de mayo de 2012.

74 Transparency International, *Kenya Bribery Index, KBI*, 3 (Transparency International

Además de las preguntas experimentales anteriores, la encuesta incluye las siguientes preguntas de percepción: (i) Por qué piensan los encuestados que no obtuvieron el servicio incluso después de pagar un soborno; (ii) si estaban satisfechos con los servicios recibidos después de pagar un soborno; (iii) si se quejaban o informaron las incidencias de soborno a cualquier autoridad o persona; (iv) por qué no se reportan o se quejan de las incidencias de soborno; (v) qué tan satisfechos estaban con las medidas adoptadas después de que se informó de la incidencia; (vi) cómo describirían la situación actual de la corrupción en Kenia; (vii) si el estado de la corrupción ha aumentado, sigue siendo el mismo o disminuyó durante el año anterior; (ix) si el estado de la corrupción aumentará, seguirá siendo el mismo o disminuirá en el próximo año; y (x) si el gobierno está haciendo lo suficiente para combatir la corrupción.

Los datos recogidos se analizaron usando seis indicadores, a saber⁷⁵:

- i. **Incidencia**, este indicador se define como la proporción de encuestados que han interactuado con una institución y han informado encontrarse con situaciones de soborno en sus relaciones oficiales con ella. Este indicador mide “la oportunidad y la propensión de los funcionarios de una organización a pedir o a aceptar sobornos”.
- ii. **Prevalencia**, definido como la proporción de los encuestados que son víctimas de la corrupción en una institución. Estos son los encuestados que pagaron un soborno, los que fueron maltratados o los que no recibieron atención por no hacerlo. Este indicador mide “el impacto de la corrupción en una organización sobre la población que sirve”.
- iii. **Severidad**, definido como la frecuencia de la denegación de servicio si no se pagan sobornos. Este indicador mide “el impacto nocivo de esta forma de corrupción en la

Kenya, Nairobi, 2008). Disponible en: http://www.transparency.org/news/pressrelease/20080716_kenya_bribery_index_kbi_2008

75 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, KBI, 3-4 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2008). Disponible en: http://www.transparency.org/news/pressrelease/20080716_kenya_bribery_index_kbi_2008

capacidad del público para acceder a aquello a lo que tiene derecho”.

- iv. **Frecuencia**, definido como el número medio de sobornos pagados por cliente. Este indicador mide “la magnitud de la actividad de soborno en una organización entre las personas que interactúan con él”.
- v. **Costo**, definido como el gasto medio en el soborno por persona. Este indicador mide la “extra” carga fiscal “que resulta de este tipo de prácticas”.
- vi. **Tamaño**, definido como el monto medio de sobornos pagados. Este indicador mide “la prima que los ciudadanos ponen en un servicio en particular o el coste/pena de evitar o, por el contrario, el valor que los que exigen/reciben tales sobornos creen que sus ‘servicios’... vale la pena”.

En la construcción del indicador de corrupción, *ti-Kenia* da igual peso a cada indicador. El resultado es un indicador agregado con base en estos indicadores y que “tiene un rango de valores de 0 a 100, donde a más alto el valor, peor es el rendimiento”⁷⁶. Mientras que los tres primeros indicadores (i-iii) se introducen en el agregado indicador como porcentajes puros, los otros tres son los valores reales y “se escalan por el más bajo hasta el más alto valor para obtener un rango de puntuación normalizada de 0 a 100”⁷⁷. Solo las organizaciones mencionadas por al menos 50 encuestados se clasifican⁷⁸. Como lo indica la tabla 1 a continuación, la Policía de Kenia ha obtenido consistentemente el marcador global más alto. El poder judicial, el Ministerio de Tierras y el Ayuntamiento de Nairobi también han aparecido varias veces en el top 10. Todas estas instituciones se caracte-

76 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, *kbi*, 4 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2008). Disponible en: http://www.transparency.org/news/pressrelease/20080716_kenya_bribery_index_kbi_2008

77 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, *kbi*, 3-4 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2008). Disponible en: http://www.transparency.org/news/pressrelease/20080716_kenya_bribery_index_kbi_2008

78 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, *kbi*, 8 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2008). Disponible en: http://www.transparency.org/news/pressrelease/20080716_kenya_bribery_index_kbi_2008

rizan por contar con amplios poderes discrecionales y por que los ciudadanos interactúan con ellas con frecuencia, debido a la naturaleza de sus servicios. Aunque el Ministerio de Educación ha estado en las noticias en los últimos años después de un escándalo de corrupción, no ha aparecido en el top 10 de la clasificación TI-Kenia. Otra institución importante que varios comentaristas y los medios de comunicación alegan es un antro de corrupción es el Parlamento (poder legislativo), a pesar de que solo ha aparecido una vez en el *ranking* o posicionamiento.

TI-Kenia ha elaborado una serie de conclusiones a partir de estos indicadores en los últimos años. En primer lugar, ha concluido que los sobornos, en promedio, son exigidos (u ofrecidos) en cada dos de tres (2/3) encuentros con funcionarios públicos. En segundo lugar, los asuntos para darle cumplimiento a la ley han surgido como los más corruptos, seguidos de las funciones reguladoras. En tercer lugar, las personas pobres (con ingresos bajos y baja educación) son las más vulnerables al soborno. En cuarto lugar, la mayoría de los sobornos implica cantidades relativamente pequeñas abonadas con frecuencia. En quinto lugar, la mayoría de los encuestados no reporta incidentes de soborno a las autoridades pertinentes; prefiere pagar los sobornos y guardar silencio. Por ejemplo, el Indicador de Soborno de África Oriental (EABI, por su sigla en inglés), para 2010 indicó que alrededor del 89% de los encuestados no reporta casos de soborno a cualquier persona con autoridad⁷⁹. TI-Kenia atribuye este comportamiento a factores como el miedo a la culpabilidad legal, evitar los inconvenientes que la participación en los procedimientos judiciales pueda causar, y la falta de fe en los sistemas de lucha contra la corrupción⁸⁰. Muchos de ellos creen que no se tomarían medidas contra los funcionarios corruptos después

79 Transparency International, *East African Bribery Index*, EABI, 18 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2010). Disponible en: <http://probeinternational.org/library/wp-content/uploads/2010/10/EAST-AFRICA-BRIBERY-INDEX-2010.pdf>

80 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, KBI, 8 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2006). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>. Transparency International, *East African Bribery Index*, EABI, 8 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2011). Disponible en: http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/20111020_Tanzania_EABI2011_EN.pdf

Tabla 1
Clasificación de las organizaciones seleccionadas 2002-2010

Organización	Resultado global y rank en KBI (2002)	Resultado global y rank en KBI (2003)	Resultado global y rank en KBI (2004)	Resultado global y rank en KBI (2005)	Resultado global y Rank en KBI (2006)	Resultado global y rank en KBI (2007)	Resultado global y rank en KBI (2008)	Resultado global y rank en KBI (2009)	Resultado global y rank en KBI (2010)
Policía de Kenia	69.4 (1)	57.3 (1)	72.4 (1)	60.3 (1)	46.6 (1)	No disponible	57.0 (1)	66.5 (1)	76.9 (2)
Judicatura	32.4 (11)	24.0 (12)	23.7 (4)	27.8 (6)	21.3 (12)	No disponible	Sin puntuar (por debajo de 50 interacciones)	54.4 (3)	70.1 (5)
Ministerio de Tierras	30.3 (13)	24.5 (10)	23.6 (5)	25.5 (8)	19.7 (17)	No disponible	37.0 (3)	45.6 (5)	69.1 (6)
Ayuntamiento de Nairobi	33.8 (9)	26.2 (7)	27.4 (7)	21.3 (13)	Sin puntuar	No disponible	31.0 (7)	42.9 (6)	84.5 (1)
Ministerio de Educación	25.8 (26)	14.3 (22)	12.7 (18)	14.7 (21)	20.4 (15)	No disponible	25.0 (12)	26.4 (17)	45.9 (19)
Parlamento	Sin puntuar	Sin puntuar	Sin puntuar	Sin puntuar	21.1 (13)	Sin puntuar	Sin puntuar	Sin puntuar	Sin puntuar

Nota: KBI: Kenya Bribery Index. EABI: East African Bribery Index. Rank: posición de la organización en el Bribery Index
Fuente: Transparency International, Kenya Bribery Index 2002-2010

de sus informes, o tienen miedo de ser intimidados por las autoridades⁸¹. Sin embargo, muchos de ellos están informando cada vez más incidentes de corrupción a los medios de comunicación, lo que TI-Kenia atribuye a un mayor acceso y facilidad de comunicación por teléfonos celulares⁸². En sexto lugar, las políticas nuevas, las leyes y los reglamentos de impacto sobre las oportunidades de soborno. Por ejemplo, en 2005 TI-Kenia observó un marcado aumento en la magnitud de los sobornos pagados a la policía en las zonas rurales, después de la introducción de nuevas normas para vehículos de servicio público⁸³. Por el contrario, en 2007, TI-Kenia sostuvo que la estrategia Government's Rapid Results Initiative, RRI, y la eliminación de las licencias de carreteras han contribuido a la disminución de las fuerzas del orden y los sobornos relacionados con el servicio⁸⁴. En séptimo lugar, la mayoría de los encuestados piensa que la corrupción no está disminuyendo. En el Indicador de Soborno del África Oriental, EABI, para 2010, por ejemplo, TI-Kenia informó que alrededor del 90% de los encuestados en Kenia percibía al país entre corrupto y extremadamente corrupto. Muchos de ellos creen que el gobierno no está tomando medidas suficientes para combatir la corrupción⁸⁵.

Desde 2009, TI-Kenia ha estado produciendo un indicador de sobornos de África Oriental (EABI), que compara los niveles de corrupción en Burundi, Kenia, Ruanda, Tanzania y Uganda, países de África Oriental. El EABI adopta la misma metodolo-

81 Transparency International, *East African Bribery Index*, EABI, 17 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2009). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/the-east-african-bribery-index>

82 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, KBI, 8 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2006). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>

83 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, KBI, 5 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2005). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>

84 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, KBI, 8 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2007). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>

85 Transparency International, *East African Bribery Index*, EABI, 29 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2010). Disponible en: <http://probeinternational.org/library/wp-content/uploads/2010/10/EAST-AFRICA-BRIBERY-INDEX-2010.pdf>

gía que el KBI, y tiene dos objetivos. En primer lugar, clasifica a todas las instituciones en las que los ciudadanos experimentan el soborno en los cinco países, y utiliza esta clasificación para comparar el desempeño de las instituciones similares, como las agencias policiales y las empresas de servicios públicos. En segundo lugar, utiliza los datos para elaborar una clasificación de los países con prevalencia en corrupción. Es decir, agrega los indicadores de las organizaciones clasificadas de cada país, una cifra que luego divide por el número de organizaciones clasificadas para producir una figura de “prevalencia de corrupción” para cada país, que luego enumera y compara con las cifras de prevalencia de la corrupción de los cinco países. Cabe señalar que en el informe de 2011, TI-Kenia utiliza el término “prevalencia de soborno” y no prevalencia de corrupción⁸⁶. La tabla 2 muestra las cifras de prevalencia de soborno para 2010 y 2011. TI-Kenia utiliza estas cifras para orientar la reforma institucional en la comunidad de África Oriental. Por ejemplo, el informe EABI 2009 señala que la corrupción en los sectores afectados agrava la pobreza y aumenta el costo de hacer negocios en el Este de África, y hace un llamamiento a la Comunidad “para crear el entorno adecuado para que los países miembros han de atraer y retener a los extranjeros inversiones nacionales⁸⁷”.

Vale la pena señalar que TI-Kenia agradece las limitaciones de su metodología. Por ejemplo, se observa que las respuestas de la encuesta están inevitablemente sujetas a la veracidad de los interrogados, ya que la corrupción es una forma de comportamiento estigmatizante⁸⁸. Por tanto, en función de sus actitudes hacia temas particulares, los encuestados pueden subestimar o

86 Transparency International, *East African Bribery Index 2011*, defining bribery prevalence as a measure of “the likelihood that an individual will be required to pay a bribe to access services at the national level”. Transparency International, *East African Bribery Index*, EABI, 1 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2011). Disponible en: http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/20111020_Tanzania_EABI2011_EN.pdf

87 Transparency International, *East African Bribery Index*, EABI, 6 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2010). Disponible en: <http://probeinternational.org/library/wp-content/uploads/2010/10/EAST-AFRICA-BRIBERY-INDEX-2010.pdf>

88 Transparency International, *Kenya Urban Bribery Index*, KUBI, 2 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2002). Disponible en: <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/transparency/html/yellowp/Y007.html>

Tabla 2
Prevalencia del soborno en África Oriental, 2010-2011

Posición del país	País	Prevalencia de soborno 2011 (%)	Posición en 2010	Prevalencia de soborno en 2010 (%)
1	Burundi	37.9	1	36.7
2	Uganda	33.9	2	33.0
3	Tanzania	31.6	4	28.6
4	Kenia	28.8	3	31.9
5	Ruanda	5.1	5	6.6

Fuente: Transparencia Internacional, Indicador de Soborno de África Oriental (2011)

sobreestimar el nivel de actividad⁸⁹. Esto puede explicar por qué ciertas instituciones ocupan un lugar destacado en el indicador solo en determinados años. Por ejemplo, el Departamento de Defensa ha tendido a ocupar un lugar destacado durante el año en el que ha habido denuncias generalizadas de los medios sobre corrupción en la contratación de los militares⁹⁰. Lo mismo se puede decir de la rama legislativa. En segundo lugar, TI-Kenia está consciente del sesgo de autoselección, en el sentido de que cuando las personas tienen algo que ocultar es probable que desistan de responder⁹¹. En tercer lugar, la encuesta no está diseñada para capturar la corrupción de alto nivel, como el soborno en grandes proyectos de contratación pública⁹². En cuarto lugar, TI-Kenia aprecia el hecho de que la “computación de cualquier indicador agregado invariablemente implica hacer juicios subjetivos sobre qué incluir y qué no incluir, qué medidas utilizar, ya sea o no para fijar el peso de los componentes individuales y qué componentes sujetar a esos pesos”. En este sentido, se admite que la decisión de dar a cada uno de los seis indicadores un peso igual “es un juicio de valor, ya que algunos de los indicadores son sin duda más críticos que otros”⁹³. En quinto lugar, se reconoce que una muestra representativa de la población “no refleja adecuadamente el soborno en una organización que afecta a un pequeño segmento muy específico de

89 Transparency International, *Kenya Urban Bribery Index*, KUBI, 2 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2002). Disponible en: <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/transparency/html/yellowp/Y007.html>

90 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, KBI, 5 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2002). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>. Transparency International, *East African Bribery Index*, EABI, 18 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2009). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/the-east-african-bribery-index>

91 Transparency International, *Kenya Urban Bribery Index*, KUBI, 2 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2002). Disponible en: <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/transparency/html/yellowp/Y007.html>

92 Transparency International, *Kenya Bribery Index*, KBI, 7 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2004). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>

93 Transparency International, *Kenya Urban Bribery Index*, KUBI, 3 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2002). Disponible en: <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/transparency/html/yellowp/Y007.html>

la población, a pesar de que esta puede ser sistémica y severa”⁹⁴. Por último, el indicador solo incluye las instituciones en las cuales los ciudadanos han experimentado el soborno. Pero los críticos del indicador afirman que las instituciones públicas con las que los ciudadanos no interactúan normalmente probablemente son más corruptas que las incluidas⁹⁵.

III. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL INDICADOR DE SOBORNO

¿Hasta qué medida ha influido o formado el indicador de sobornos en los discursos locales sobre corrupción y gobernabilidad? En esta parte se analiza en primer lugar la forma en que TI-Kenia utiliza el indicador y se examina el indicador en el contexto de los discursos nacionales sobre corrupción. Se centra en cómo el indicador es percibido por los medios de comunicación, la sociedad civil y las instituciones gubernamentales. Así mismo, examina el enfoque del gobierno para el diagnóstico y la erradicación de la corrupción en el sector público. Como veremos, el gobierno ha incorporado un criterio de “erradicación de la corrupción” en sus reformas de contratación de desempeño. En la aplicación de este criterio, que es asistido por la Comisión de Ética y Lucha contra la Corrupción (EACC).

A. Cómo utiliza ti-Kenia el indicador

Según TI-Kenia, el indicador es una herramienta útil en la medida en que demuestra la gravedad y el impacto de la corrupción⁹⁶. Además, proporciona un indicador que se puede controlar y evaluar a lo largo del tiempo, lo que permite que los diversos actores midan las tendencias de la corrupción en las organiza-

94 Transparency International, *Kenya Bribery Index, KBI*, 7 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2004). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>

95 Entrevista con el Oficial Mayor de Prevención de Ética y la Comisión Anticorrupción, 18 de mayo de 2012.

96 Entrevista con Jackie Ochieng, Transparencia Internacional (Kenia), 21 de abril de 2011.

ciones, en especial de las públicas⁹⁷. El indicador mide el soborno que, a diferencia de otras formas de corrupción, se puede medir, o eso sostiene TI-Kenia. Y debido a que el soborno se puede medir, TI-Kenia considera que el indicador es una herramienta útil para atraer la atención del público sobre la corrupción. En otras palabras, TI-Kenia ve y utiliza el indicador principalmente como una herramienta de promoción de políticas. Esto explica por qué cada vez que TI-Kenia lanza el indicador, invita a los actores gubernamentales, medios de comunicación, los grupos de la sociedad civil y los miembros del público a una reunión en la que da un discurso sobre el estado de la corrupción en el país. En 2010, por ejemplo, se observó que la corrupción había permanecido como parte de la práctica pública, ya que muchas de las instituciones creadas después de 2002 para promover el buen gobierno no habían podido hacer frente a ella⁹⁸. Además, TI-Kenia pretende ofrecer “una visión instantánea de los niveles de soborno y corrupción inherentes a las instituciones públicas críticas a fin de que puedan llevarse a cabo más estudios en profundidad de estas instituciones y las reformas necesarias en la práctica”⁹⁹. En este sentido, TI-Kenia ve el indicador como una señal de debilidad de las estructuras de gobierno de las organizaciones clasificadas¹⁰⁰. Por tanto, el indicador puede ser una herramienta útil para las agencias gubernamentales como la Comisión Anticorrupción de Kenia, KACC.

Según TI-Kenia, el indicador ha sido aceptado por los funcionarios del gobierno, que ahora se refieren a él con bastante frecuencia¹⁰¹. El gobierno y la comunidad de donantes lo utilizan para su programación. Los inversionistas extranjeros que desean

97 Entrevista con Jackie Ochieng, Transparencia Internacional (Kenia), 21 de abril de 2011.

98 Transparency International, *East African Bribery Index, EABI*, 5 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2010). Disponible en: <http://probeinternational.org/library/wp-content/uploads/2010/10/EAST-AFRICA-BRIBERY-INDEX-2010.pdf>

99 Transparency International, *East African Bribery Index, EABI*, 6 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2010). Disponible en: <http://probeinternational.org/library/wp-content/uploads/2010/10/EAST-AFRICA-BRIBERY-INDEX-2010.pdf>

100 Entrevista con Jackie Ochieng, Transparencia Internacional (Kenia), 21 de abril de 2011.

101 Entrevista con Samuel Mbithi, director ejecutivo de Transparencia Internacional Kenia, 23 de mayo de 2012.

establecerse en Kenia también lo utilizan como parte de su debida diligencia —“due diligence”—¹⁰². Lo mismo ocurre con los investigadores académicos¹⁰³ y los sitios web de información de negocios¹⁰⁴. Además, ayuda a TI-Kenia para dar prioridad a sus intervenciones¹⁰⁵. Por ejemplo, la Policía de Kenia ha sido clasificada primera en el indicador de la última década. TI-Kenia ha decidido trabajar con la Policía de Kenia, con miras a fortalecer sus sistemas de gobierno¹⁰⁶.

Como reacción a su mala clasificación en el indicador, organizaciones como la Comisión de Servicio de Profesores (Kenyan Teachers Service Commission, TSC), la Autoridad Portuaria de Kenia, la Sociedad de Energía e Iluminación de Kenia (Kenya Power and Lighting Company, KPLC), el Servicio de Vida Silvestre de Kenia, y el Banco Comercial de Kenia han acercado TI para llevar a cabo evaluaciones de la integridad de sus sistemas de gobierno¹⁰⁷. Los casos de la TSC y la KPLC son instructivos¹⁰⁸. Siguiendo la clasificación de la TSC como la segunda institución más corrupta en Kenia en el Indicador de Soborno de Kenia 2005 (KBI), la gestión de la TSC se acercó a TI-Kenia para investigar y recomendar reformas institucionales con miras a reducir la corrupción en la Comisión. La investigación encontró que la unidad más corrupta de la Comisión fue el departamento

102 Entrevista con Samuel Mbithi, director ejecutivo de Transparencia Internacional Kenia, 23 de mayo de 2012.

103 African Capacity Building Foundation, ACBF, *Institutional Frameworks for Addressing Public Sector Corruption in Africa: Mandate, Performance, Challenges and Capacity Needs*, 39 (produced for ACBF by Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2007). Disponible en: <http://www.lodpdf.net/preview/TwEtJhvEqYMjtlZ-9Stg67vpSMNdXJJvRjv5ql47c94./A-ACBF-CBF-INSTITUTIONAL-FRAMEWORKS-FOR-I-N-S-T-I.html?query=t-R-Building-and-Public-sector-C-S-I-S-R-e-p-o-Management>
Irene Ngunjiri, *Corruption and Entrepreneurship in Kenya*, 2 *Journal of Language, Technology & Entrepreneurship in Africa*, 1, 93-106, 100-104 (2010). Disponible en: <http://www.ajol.info/index.php/jolte/article/view/51993/40628>

104 www.business-anti-corruption.com

105 Entrevista con Samuel Mbithi, director ejecutivo de Transparencia Internacional Kenia, 23 de mayo de 2012.

106 Entrevista con Samuel Mbithi, director ejecutivo de Transparencia Internacional Kenia, 23 de mayo de 2012.

107 Entrevista con Samuel Mbithi, director ejecutivo de Transparencia Internacional Kenia, 23 de mayo de 2012.

108 Esta cuenta se extrae de Transparencia Internacional, *Corruption Trends Analysis: Tracing Corruption Trends in Kenya's Public Sector*, 15-17 (Transparency International Kenya, Nairobi, 2009).

de personal, seguido por la administración, finanzas y contabilidad y el departamento de auditoría interna. El estudio también encontró que varios funcionarios estaban involucrados en prácticas corruptas. La investigación indicó además, que la corrupción en el ejercicio de los profesores de reclutamiento fue particularmente culpable de mención adversa de la TSC en el KBI. Aunque la TSC delega la contratación de maestros para el nivel de división del distrito, no logró establecer sistemas de transparencia y rendición de cuentas, lo que crea oportunidades para la corrupción. El estudio también estableció que la división de la integridad de la TSC, que fue lanzada a principios de 2006, se encuentra con obstáculos como la falta de autonomía financiera, la falta de recursos, la discriminación y el favoritismo en el empleo, las amenazas de despido a los posibles denunciantes, la falta de buena voluntad y el apoyo de otras unidades en la TSC y la falta de estructuras adecuadas para sus operaciones. Tras investigaciones, TI-Kenia formuló una serie de recomendaciones, entre ellas la necesidad de: (i) fortalecer la división de integridad, mediante la contratación de personal cuya integridad moral estaba fuera de toda duda y reproche; (ii) educar a los miembros del personal sobre la corrupción; (iii) asegurar que los culpables fueran procesados; (iv) establecer mecanismos de supervisión y evaluación; y (v) la informatización de los sistemas.

TI-Kenia reporta que en junio de 2008, la división de integridad había puesto en práctica algunas de estas recomendaciones. Esto condujo a logros como la administración de las declaraciones de patrimonio de ingresos, activos y pasivos; formación de un comité de prevención de corrupción y subcomités de prevención de corrupción en todas las áreas de servicio; y la creación de redes y vínculos con los organismos de vigilancia, a saber: la Comisión de Lucha contra la Corrupción de Kenia, KACC; el Comité Directivo de la Campaña de Lucha contra la Corrupción Nacional, NACCSC y TI-Kenia. Además, la división: (i) inició procesos y procedimientos para la auditoría de sistemas de KACC; (ii) creó mecanismos, incluyendo la instalación de la corrupción de informes cajas en la sede de TSC en Nairobi

presentación de informes; (iii) emprendió evaluaciones de riesgo de corrupción; y (iv) formuló un plan de prevención de la corrupción. También castigó a los culpables con procedimientos administrativos existentes.

En el caso de la KPLC, TI-Kenia realizó una evaluación de la integridad de los sistemas de gobierno en 2009¹⁰⁹. Hizo una serie de conclusiones útiles. En primer lugar, los integrantes del Consejo de Administración involucrados en los procesos de adquisición participaron en la toma de decisiones en las que tenían conflictos de intereses. La institución no tenía ni siquiera normas sobre conflicto de intereses. En segundo lugar, aunque la KPLC estableció una Oficina de Ética e Integridad en 2006, los problemas de integridad siguieron siendo periféricos. Esta oficina también carecía de independencia desde que fue encabezada por un oficial que informó al secretario de la empresa en lugar de informar directamente al director general. En tercer lugar, KPLC no había establecido un sistema para la protección de los denunciantes. Con el fin de hacer frente a estas deficiencias, TI-Kenia recomendó que KPLC debía realizar evaluaciones periódicas de los riesgos en todas sus divisiones, reclutar al jefe de la oficina de integridad de manera competitiva y mejorar su independencia, y reasignar o redistribuir el personal clave para detener las tendencias corruptas resultantes y evitar que permanezca demasiado tiempo en una determinada posición o división.

Por tanto, esta herramienta puede precipitar las reformas internas en las organizaciones que están suficientemente avergonzadas por aparecer en el indicador de corrupción. A este respecto, TI-Kenia hace la suposición de que las organizaciones son capaces de reformarse a sí mismas. Y afirma que sus intervenciones han ayudado a instituciones como el Banco Comercial de Kenia a fortalecer sus sistemas de gobierno. Por tanto, se atribuye el mérito por el hecho de que este banco ya no aparezca en el indicador¹¹⁰. Más allá de este nivel micro, sin embargo,

109 Transparency International, *KPLC Integrity Baseline Survey Report* (2009).

110 Entrevista con Samuel Mbithi, director ejecutivo de Transparencia Internacional Kenia, 23 de mayo de 2012.

se puede argumentar que el indicador ofrece una herramienta limitada para el diagnóstico y la lucha contra la corrupción en el sector público de todo el sistema.

B. El indicador y los discursos nacionales sobre corrupción

Es difícil decir si los indicadores de corrupción de TI-Kenia influyen en los discursos nacionales sobre la corrupción, dado que las pruebas existentes son anecdóticas. Algunas organizaciones de la sociedad civil hacen referencia a estos indicadores en sus campañas de la literatura y de defensa¹¹¹. El Departamento de Gobernación y Ética en la Oficina del Presidente, que ha sido abolido, también tomó nota del indicador de soborno. Se percibe el indicador como “una clara demostración de la forma en que la sociedad civil puede complementar y contribuir a los esfuerzos del gobierno para combatir la corrupción”¹¹². En 2004, por ejemplo, se vio el indicador de ese año como una reivindicación de la campaña del gobierno contra la corrupción¹¹³. También elogió a las organizaciones que registraron mejoras en su clasificación en el indicador de corrupción¹¹⁴. Como veremos, la Comisión Anti-corrupción de Kenia, KACC (en la actualidad, el Comité de Ética y Lucha contra la Corrupción de la Comisión, EACC), también inició la ejecución de percepción de la corrupción en encuestas, y es plausible que haya sido influenciada por los enfoques existentes para medir la corrupción, incluidos los enfoques de TI. Además, la KACC/EACC lleva a cabo las evaluaciones de riesgos de corrupción de las instituciones públicas. Los indicadores han ocupado un lugar destacado en los medios de comunicación desde su inicio y se podría decir que han ampliado y sostenido

111 Africa Centre for Open Governance, AFRICOG, *Five Years On: How Effective is the KACC in Kenya's Fight against Corruption?* (2009). Disponible en: <http://www.africog.org/reports/KACC.pdf>

112 Declaración del Secretario Permanente del Departamento de Gobernación y Ética, Presidencia de la República, 2, 24 de febrero de 2004.

113 Declaración del Secretario Permanente del Departamento de Gobernación y Ética, Presidencia de la República, 1, 24 de febrero de 2004.

114 Declaración del Secretario Permanente del Departamento de Gobernación y Ética, Presidencia de la República, 1, 24 de febrero de 2004.

en la conciencia pública sobre la corrupción. En su mayor parte, los informes de los medios de comunicación consisten en cuentas exactas del indicador de corrupción que figuran en las ruedas de prensa de TI-Kenia. Con el fin de determinar el impacto de estos informes sobre la percepción pública de la corrupción en los medios una encuesta de opinión sería útil.

A pesar de la producción y difusión de los indicadores de corrupción anual, la corrupción del sector público (tanto mayor como menor) parece ir en aumento. Las élites políticas y económicas de gran alcance han manipulado varios esquemas para malversar fondos públicos o, de otra manera, defraudar al público. Goldenberg, Anglo-Leasing y el escándalo del maíz son un buen ejemplo de este tipo de estafas. El escándalo Goldenberg giraba en torno a un acuerdo entre los funcionarios gubernamentales y un hombre de negocios, en el que el empresario acordó que remitiría 50 millones de dólares anuales para el Banco Central de Kenia, con la condición de que el gobierno le daría el monopolio de las exportaciones de oro y diamantes de Kenia y una indemnización del 35% en sus exportaciones. Sin embargo, ninguna de estas exportaciones se realizó. En lugar de ello, el empresario exportó “mercaderías ficticias a empresas ficticias que pagaron por ellos en divisas ficticias”¹¹⁵. Por su parte, el escándalo de Anglo-Leasing involucraba contratos gubernamentales de bienes y servicios que fueron pagados pero nunca se recibieron pues las empresas no existían. Estos contratos resultaron en la pérdida de millones de dólares y el escándalo más reciente de maíz giraba en torno a la venta de maíz importado¹¹⁶. Aquí, a los molineros de maletín (personas y empresas que no tienen instalaciones de molienda o de capacidad) les otorgaron grandes cantidades de maíz por la reserva estratégica de cereales en momentos en que el país enfrentaba una grave escasez de maíz en el mercado. Estos molineros de maletín posteriormente

115 Letitia Lawson, *The Politics of Anti-Corruption Reform in Africa*, 47 *Journal of Modern African Studies*, 1, 73-100, 80 (2009). Disponible en: <http://actoolkit.unprme.org/wp-content/resourcepdf/Lawson.pdf>

116 Africa Centre for Open Governance, AFRICOG, *The Maize Scandal* (2009). Disponible en: <http://www.africog.org/reports/Maize%20Report.pdf>

vendieron el maíz a los molineros genuinos y obtuvieron beneficios exorbitantes en el proceso. Esto significó que el objetivo del gobierno de proporcionar al ciudadano común harina de maíz asequible fue derrotado.

También hay una corrupción generalizada que implica la asignación irregular o ilegal de tierras públicas, incluidos recursos naturales como el bosque de Mau, que es una torre de agua importante. Y más recientemente, un escándalo de corrupción en el Fondo Nacional de Seguro de Hospital (NHIF) salió a la luz. Esa corrupción tiene un impacto negativo en los medios de vida de muchos ciudadanos, y socava los esfuerzos de conservación del medio ambiente. Del mismo modo, las élites políticas y económicas han robado los fondos de salud, como los destinados a la gestión de la pandemia del VIH/SIDA. Estas élites luego usan su riqueza mal habida para distorsionar los procesos políticos y judiciales, lo cual les garantiza mantenerse en el poder y nunca ser castigadas por sus crímenes. La cultura preocupante de impunidad que ha echado raíces en el país se puede atribuir a este efecto distorsionador de la corrupción¹¹⁷.

Además, la corrupción ha dejado de ser exclusivamente atribuible a la rama ejecutiva. Hay denuncias generalizadas y verosímiles de que el poder legislativo y el poder judicial también están abusando de sus poderes y participan o facilitan la corrupción¹¹⁸. Estas denuncias han dado lugar a preguntas acerca de la capacidad y legitimidad de estas ramas para solicitar al Ejecutivo que rinda cuentas. Toda vez que existe la percepción de que los legisladores no son menos corruptos que los actores ejecutivos que pretenden responsabilizar¹¹⁹. Además, la capacidad de la

117 Migai Akech, *Ethics of the Rule of Law: Impunity, Public Perceptions of Justice and Governance in Kenya*, in *Governance, Institutions and the Human Condition* (Elizabeth W. Gachenga, Luis G. Franceschi, Migai Akech & David W. Lutz, eds., Strathmore University & LawAfrica, Nairobi, 2009).

118 *MPs in 'Most Corrupt' League*, *Daily Nation* (Nairobi), 10 de diciembre de 2005. Republic of Kenya, *Final Report of the Task Force on Judicial Reforms*, 74 (2010). Disponible en: <http://media.soros.org/blogs/icckkenya/wp-content/uploads/2011/06/report-judicial-reforms.pdf>

119 Njeri Rugene, *Bribery in Kenya's Parliament*, *Daily Nation* (Nairobi), 16 de mayo de 2009. Disponible en <http://www.nation.co.ke/News/-/1056/599016/-/u6adu9/-/index.html>, <http://www.nation.co.ke/news/-/1056/599016/-/4uv2j0z/-/index.html>

legislatura para que funcione como un organismo de control se ve comprometida, debido a que algunos de sus principales comités están dirigidos por legisladores que han sido implicados en escándalos de corrupción. También existe la preocupación de que los legisladores están influenciados por intereses especiales y no pueden ser tutores creíbles del interés público. El poder judicial es igualmente culpable. Debido a las acusaciones de abuso de poder y corrupción, importantes segmentos de la ciudadanía perciben que el poder judicial ha perdido su legitimidad como un foro de solución de controversias. Pero en el caso del poder judicial, la adopción de reformas competitivas de contratación y de gobernanza promete aumentar la independencia de decisión de los funcionarios judiciales, con la probabilidad de que sean menos propensos a la captura de elementos corruptos.

Así mismo, los ciudadanos comunes suelen ser obligados a sobornar a funcionarios del gobierno —como los agentes de policía, concejales municipales, secretarios de los ministerios del gobierno y funcionarios de la escuela— para obtener los servicios a los que tienen derecho a un bajo costo o sin costo. En consecuencia, la vida se vuelve muy precaria para muchas de las personas que no pueden sobornar a estos funcionarios del gobierno. Por ejemplo, las libertades de estos ciudadanos son a menudo amenazadas por agentes de la policía, que muchas veces los detienen o los mantienen detenidos como resultado de su incapacidad para pagar sobornos. Además, estos ciudadanos son a menudo incapaces de acceder a los servicios de salud, porque no tienen dinero para pagar los sobornos exigidos por los funcionarios de salud. Ellos tampoco tienen la seguridad de la tenencia en muchos casos, ya que su tierra es a menudo arrebatada por las poderosas élites políticas y económicas en compañía de los burócratas del Ministerio de Tierras.

En la política oficial, los sucesivos gobiernos han reconocido la magnitud del problema de la corrupción y han establecido diversos mecanismos para luchar contra él, incluida la promulgación de leyes contra la corrupción, por las cuales se creó

la Comisión Anticorrupción de Kenia¹²⁰. En la práctica, sin embargo, el gobierno ha sido acusado de no hacer lo suficiente para combatir la corrupción. Los acusados de corrupción, en especial las élites poderosas, nunca rinden cuentas y continúan en su cargo público. La aplicación de las nuevas leyes ha sido — como mínimo — pésima. Además, la Comisión Anticorrupción de Kenia, que se supone que es el organismo de lucha contra la corrupción de primer nivel, no llevó a cabo su mandato con eficacia y, en cambio, se vio envuelta en un juego de culpas con la Oficina del Fiscal General, y ambos organismos fracasaron en la lucha contra la corrupción. Como consecuencia de prevaricación persistente por parte del gobierno, muchos ciudadanos han tenido poca o ninguna confianza en el compromiso del gobierno para luchar contra la corrupción¹²¹.

Un interrogante que surge es: ¿cómo la corrupción del sector público puede ser diagnosticada y tratada adecuadamente? Podría decirse que las medidas de corrupción serían más útiles

120 En el ámbito legislativo, el gobierno ha promulgado una serie de leyes sobre la corrupción en la última década, a saber, la Ley contra la Corrupción y Delitos Económicos; la Ley de Ética, la contratación pública y la eliminación de la Ley de los Activos; la Ley de Administración Financiera Gubernamental para Funcionarios Públicos; la Ley de privatización; y la Ley de partidos políticos. Kenya, *Anti-Corruption and Economic Crimes Act*, 41 *Kenya Gazette Supplement*, May 2, 2003. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4c36fe6e2.html>. Kenya, *Public Officer Ethics Act*, 2003. Disponible en: <http://www.kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/PublicOfficerEthicsAct.pdf>. Kenya, *Public Procurement and Disposal of Assets Act*, 77 *Kenya Gazette Supplement*, October 26, 2005. Disponible en: http://ppoa.go.ke/downloads/The%20Act/public_procurement_and_disposal_act_2005.pdf. Kenya, *Government Financial Management Act*, 2004. Disponible en: <http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/GovernmentFinancialManagementfinal.pdf>. Kenya, *Privatization Act*, 2005. Disponible en: http://www.pc.go.ke/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=3&Itemid=340. Kenya, *Political Parties Act*, 2007. Disponible en: [http://www.kenyalaw.org/Downloads/Acts/Political%20Parties%20Act%20\(Cap.%207A\).pdf](http://www.kenyalaw.org/Downloads/Acts/Political%20Parties%20Act%20(Cap.%207A).pdf). El gobierno también ha ratificado tanto la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de la Unión Africana sobre Prevención y Lucha contra la Corrupción. United Nations Convention against Corruption, UNCAC, United Nations, General Assembly, Doc. A/58/422, New York, October 31, 2003. Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&lang=en. African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, African Union, 2nd Ordinary Session of the Assembly of the Union, Maputo, July 11, 2003. Disponible en: http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_UNION_CONVENTION_PREVENTING_COMBATING_CORRUPTION.pdf

121 Africa Centre for Open Governance, AFRICOG, *An Audit of the Kibaki Government's Anti-Corruption Drive 2003-2007: Shattered Dreams*, 3 (2008). Disponible en: <http://www.africog.org/reports/Narc%20Audit.pdf>

si fueran parte de un sistema gubernamental que premie a los buenos y castigue a los malos. En tal sistema, la clasificación de corrupción crearía una “competencia de integridad” entre las organizaciones, al darles un incentivo para luchar contra la corrupción. Esto tal vez explica por qué el gobierno está haciendo de la medición de la corrupción una parte integral de las reformas de los contratos de rendimiento, que ya están mejorando la eficacia y capacidad de respuesta de las instituciones públicas, de acuerdo con algunos relatos. Sin embargo, para que este método funcione, la medición de la corrupción debe ser informada por un entendimiento de los factores institucionales que explican la persistencia de la corrupción. Por ejemplo, los indicadores deben dirigirse a los incentivos de los actores gubernamentales responsables para que puedan contribuir al diagnóstico y al tratamiento de la corrupción. En este sentido, la estrategia cualitativa de Alina Mungiu-Pippidi de atacar las raíces de la corrupción en las sociedades caracterizadas por el particularismo mediante el desarrollo de indicadores indirectos para medir la corrupción constituye un enfoque instructivo para países como Kenia. Si no nos ocupamos de las raíces de la corrupción, organizaciones como la Policía de Kenia, por ejemplo, que TI-Kenia considera que son “impermeables al cambio”¹²², seguirán tomando su lugar de honor en el Indicador.

C. Factores institucionales y el diagnóstico y tratamiento de la corrupción

1. Explicación del abuso de poder y la persistencia de la corrupción

He argumentado en otro lugar que la corrupción en Kenia debe atribuirse al fracaso institucional¹²³. Es decir, las instituciones

¹²² Africa Centre for Open Governance, AFRICOG, *An Audit of the Kibaki Government's Anti-Corruption Drive 2003-2007: Shattered Dreams*, 13 (2008). Disponible en: <http://www.africog.org/reports/Narc%20Audit.pdf>

¹²³ Migai Akech, *Abuse of Power and Corruption in Kenya: Will the New Constitution Enhance Government Accountability?* 18 *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1, 341-394 (2011).

disfuncionales o fallidas a menudo facilitan el abuso del poder gubernamental, lo cual crea oportunidades para la corrupción. Por tanto, he atribuido la prevalencia de la corrupción a la predominancia del poder arbitrario, en especial en el orden legal (a diferencia de la Constitución). El orden legal de Kenia concede a la rama ejecutiva, legislativa y judicial amplios poderes sin establecer los mecanismos procesales eficaces para circunscribir su ejercicio. Por ejemplo, la Ley de inmigración¹²⁴ reconoce a los funcionarios de inmigración y ministros amplios poderes discrecionales para considerar las solicitudes de ciudadanía, y estos no estaban obligados a dar ninguna razón para la concesión o denegación de las solicitudes. En ausencia de una regulación efectiva, la ley a menudo ayuda a los abusos de poder y la corrupción. En otras palabras, “en ausencia de temor a la sanción o sanciones, no hay nada para disuadir a [quienes ejercen el poder de] fraudulentamente enriquecerse” y de violar la ley¹²⁵. En este escenario, los actores gubernamentales a menudo hacen caso omiso de las prescripciones de la ley, en especial cuando ven los requisitos legales como un obstáculo para el logro de objetivos políticos a corto plazo u otros fines. Debido a que se prescinde de la ley siempre que resulte conveniente, una cultura de impunidad surge cuando la legislación ha dejado de ser autoritaria.

Por otra parte, el presidente, los ministros de gobierno y los funcionarios públicos de alto rango utilizan a menudo la ley para intimidar a los más jóvenes en silencio o en la obediencia a órdenes ilegales, en gran parte debido a la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas. De hecho, los funcionarios públicos subalternos son a menudo cómplices involuntarios en los abusos de poder o en la corrupción. Por otra parte, hasta la promulga-

Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1838102

124 Kenya, *Immigration Act, Chapter 170, Laws of Kenya* (repealed by the Kenya Citizenship and Immigration Act No. 12 of 2011). Disponible en: http://www.nairobi.diplo.de/contentblob/3356358/Daten/1788002/d_KenyanCitizenship_No12_of_2011.pdf

125 Ngozi G. Egbue, *Africa: Cultural Dimensions of Corruption and Possibilities for Change*, 12 *Journal of Social Sciences, Interdisciplinary Reflection of Contemporary Society*, 2, 83-91, 84 (2006). Disponible en: <http://www.krepublishers.com/02-Journals/JSS/JSS-12-0-000-000-2006-Web/JSS-12-2-083-158-2006-Abst-Text/JSS-12-2-083-158-2006-Web/JSS-12-2-083-091-2006-306-Egbue-N-G/JSS-12-2-083-091-2006-306-Egbue-N-G-Text.pdf>

ción de una nueva Constitución en agosto de 2010¹²⁶, la ley no restringía la capacidad del Presidente para tomar decisiones sin consultar al gabinete o menoscabar la independencia del poder judicial, ni se limita la capacidad del Presidente del Tribunal Supremo de comprometer la independencia decisional de jueces, ni la capacidad de los legisladores para convertirse en mercenarios contratados para el mejor postor. En el caso de la legislatura, el hecho de no institucionalizar los códigos de conducta de funciones se convierte en una licencia para que los legisladores violen normas de conflicto de interés con impunidad. Además, las leyes de secreto de Estado y las Ley de secretos oficiales¹²⁷ han asegurado que los ciudadanos tengan poca o ninguna información sobre las actividades del gobierno. Invariablemente, la ciudadanía solo sabe de los abusos de poder y la corrupción mucho después de que han ocurrido, y para entonces el daño causado es casi irreparable. Incluso, las nuevas leyes promulgadas para ayudar en la lucha contra la corrupción, como la Ley de Ética de los Funcionarios Públicos¹²⁸, en realidad puede ser usada para reforzar la mano de los jugadores con poder, pues a menudo esas leyes se interpretan de manera que mejoran la capacidad de los funcionarios públicos para intimidar. En estas circunstancias, he afirmado que la reforma constitucional debe ir acompañada de la democratización integral del ordenamiento jurídico.

Más específicamente, he sugerido que los mecanismos institucionales que aumentan la rendición política de cuentas (por ejemplo, mediante el fomento de la sanción de los corruptos o reduciendo los problemas de información relacionados con las actividades del gobierno) puedan reducir la incidencia de la corrupción¹²⁹.

126 Kenya, *Constitution*, August 2010. Disponible en: <https://www.kenyaembassy.com/pdfs/The%20Constitution%20of%20Kenya.pdf>

127 Kenya, *Official Secrets Act*, Cap. 187, *Laws of Kenya*, 1968. Disponible en: <http://www.kenyalaw.org/8181/exist/kenyalex/actview.xml?actid=CAP.%20187>

128 Kenya, *Public Officer Ethics Act*, Cap. 183, *Laws of Kenya*, 2003 (2009). Disponible en: <http://www.kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/PublicOfficerEthicsAct.pdf>

129 Daniel Lederman, Norman Loayza & Rodrigo R. Soares, *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*, 1-37 (World Bank Policy Research, Working Paper No. 2708,

De hecho, el abuso de poder es frecuente en las organizaciones que normalmente figuran en el indicador de corrupción. La policía, como ejemplo. El ejercicio de las facultades de la policía se caracteriza por amplios poderes discrecionales, lo que los hace propensos al abuso debido a que no están regulados. Además, los reglamentos internos de la policía dan a los altos oficiales el poder de destituir a los más jóvenes mediante procedimientos sumarios que no tienen mecanismos de debido proceso. En tales circunstancias, es comprensible por qué policías subalternos a menudo llevan a cabo las órdenes de sus superiores, incluyendo solicitar sobornos. Hasta la promulgación de la Constitución de 2010, no había tampoco objetividad ni responsabilidad en las investigaciones y enjuiciamientos. Como resultado, a menudo se abusa de la competencia para enjuiciar y se ejerce de manera selectiva.

En el caso de la función pública, Kenia debería estar ahora saliendo de un pasado en el que los funcionarios públicos servían a gusto del presidente. Así, el presidente podría —y con qué frecuencia— poner fin a sus servicios a voluntad. En este entorno, los funcionarios públicos hicieron lo que el presidente o los ministros de gobierno les dijeron, aun cuando las instrucciones eran ilegales. Como resultado, a menudo eran cómplices en actividades corruptas. Los tribunales incluso sancionaron la transferencia de funcionarios públicos de una posición a otra sin el debido proceso¹³⁰. Además, los funcionarios públicos que tratan de salvaguardar el interés público fueron fácilmente intimidados para que las instrucciones ilegales implementadas fueran invariablemente verbales.

Y en el caso de la legislatura, la ausencia de una regulación adecuada ha significado que los legisladores puedan servir en los comités, a pesar de que para sus miembros esto supondría

Nov. 2001). Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPIB/2001/12/17/000094946_01120404004589/Rendered/PDF/multi0page.pdf

130 Republic v. The Permanent Secretary/Secretary to the Cabinet and Head of Public Service Office of the President and the Permanent Secretary, Ministry of Gender, Culture and Social Services ex parte Stanley Kamanga and the Kenya National Library Services Board, Nairobi High Court, Miscellaneous Civil Application 612 of 2004 [2006] eKLR.

un conflicto de intereses, ya sea porque enfrentan acusaciones de corrupción, presuntamente aliados a los cárteles de la corrupción, o porque tienen intereses comerciales en empresas supervisadas por estos comités¹³¹. También hay denuncias de que los legisladores han tomado sobornos de colegas legisladores y otros políticos ricos para influir en las deliberaciones de la asamblea legislativa¹³². Esa corrupción facilita la impunidad y dificulta los esfuerzos para contener la corrupción en la cuenta.

La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas eficaces ha significado que los actores gubernamentales no sigan las prescripciones de la ley, o bien las manipulen. Por ejemplo, la rama ejecutiva ha aplicado de manera selectiva la ley, con el resultado de que la idea de “igualdad ante la ley” está muy debilitada. Esta falta de aplicación de la ley ha sido constantemente enunciada en investigaciones de corrupción, en las que grandes conspiraciones entre organismos ejecutivos han animado a la inacción, ya que los organismos responsables del gobierno se involucran en guerras territoriales que solo dan lugar a que la ley no se esté aplicando. Estas conspiraciones por parte del Ejecutivo socavan el Estado de derecho y no engendran la confianza pública en la imparcialidad de la ley como las mezquinas investigaciones sobre corrupción, que invariablemente son llevadas a su conclusión lógica, pues se observa que los actores son tratados de manera diferente. Otra indicación de que la ciudadanía está perdiendo la fe en la ley es la práctica cada vez más común de desplegar el clientelismo que se basa en las relaciones personales con los funcionarios judiciales para acceder a los tribunales, en lugar de confiar en la capacidad del sistema judicial para administrar justicia ciega. Debido a que la ciudadanía no tiene fe en los procedimientos y procesos judiciales para producir resultados justos, está inclinada a “trabajar el sistema” mediante la búsqueda de

131 World Bank, *Understanding the Evolving Role of the Kenya National Assembly in Economic Governance in Kenya: An Assessment of Opportunities for Building Capacity of the Tenth Parliament and Beyond*, 24 (Report No. 45924-KE, May 2008).

132 Njeri Rugene, *Bribery Rampant in Kenya's Parliament*, *Sunday Nation*, 17 de mayo de 2009.

la intervención de los funcionarios judiciales para que le dé un trato favorable.

Afortunadamente, la Constitución de 2010 de Kenia trata de abordar algunos de los anteriores factores institucionales que contribuyen a la corrupción. En particular, establece los principios y mecanismos de los límites en el ejercicio del poder. Por ejemplo, establece los “principios rectores del liderazgo y la integridad”, que incluyen: (a) la selección de los funcionarios públicos sobre la base de la integridad personal, la competencia y la idoneidad; (b) la objetividad e imparcialidad en la toma de decisiones para garantizar que las decisiones no estén influenciadas por el nepotismo, el favoritismo, otros motivos apropiados o las prácticas corruptas; (c) el servicio desinteresado, como lo demuestran la honestidad y la declaración de cualquier interés personal que puedan tener problemas con la función pública; y (d) la rendición de cuentas al público sobre sus decisiones y acciones¹³³. Además, obliga a los funcionarios del Estado a “comportarse, ya sea en la vida pública y oficial, en la vida privada, o en las asociaciones con otras personas, en una manera en la que se evite todo conflicto entre los intereses personales y los deberes públicos u oficiales”¹³⁴. Sin embargo, estas disposiciones de la Constitución solo harán una diferencia si se traducen en políticas y procedimientos que rigen la conducta del día a día de los funcionarios públicos.

Además de la predominancia del poder arbitrario, la prevalencia de la corrupción en Kenia se puede atribuir al hecho de que los sistemas y procesos de la administración pública, a menudo, son manuales y poco eficientes, con el resultado de que los ciudadanos experimentan largas demoras antes de recibir los servicios que buscan. En algunos casos, estos servicios se les niegan por completo. Esto induce a los ciudadanos en gran parte impotentes y desesperados a sobornar funcionarios públicos

133 Kenya, *Constitution*, Article 73(2), August 2010. Disponible en: <https://www.kenyaembassy.com/pdfs/The%20Constitution%20of%20Kenya.pdf>

134 Kenya, *Constitution*, Article 75(1), August de 2010. Disponible en: <https://www.kenyaembassy.com/pdfs/The%20Constitution%20of%20Kenya.pdf>

para poder recibir los servicios de una manera oportuna. Pero también induce a los funcionarios públicos, no solo a negar a los ciudadanos servicios oportunos a menos que sean sobornados, sino también a resistirse a la informatización y a otras iniciativas que buscan acelerar sus procesos administrativos y reducir al mínimo el margen de apreciación discrecional. Además, los esfuerzos para informatizar los sistemas y procesos se han resistido en algunos casos.

El departamento de pensiones de la Secretaría de Hacienda ofrece una excelente ilustración de esta realidad, ya que es responsable de la administración de los planes de pensiones de los funcionarios públicos. Ha habido denuncias de que el departamento de pensiones toma mucho tiempo para procesar las reclamaciones, incluso después de haber recibido todos los documentos necesarios de los jubilados o personas a su cargo¹³⁵. Además, se ha alegado que las reclamaciones se demoran mucho en ser procesadas por la pérdida deliberada de documentos y archivos, y debido a que algunos archivos no se pueden rastrear en el departamento, en especial cuando ciertos funcionarios tienen un interés en ellos¹³⁶. Estos oficiales, a menudo en colaboración con los intermediarios (o “brokers”), también han sido acusados de explotar a jubilados y sus dependientes con la promesa de un seguimiento a la tramitación de sus beneficios, si les pagan sobornos. La KACC confirmó estas denuncias en un examen de los sistemas y procesos a los que se comprometió en 2008. Estableció que estos sistemas y procesos contribuyen a la corrupción de diversas maneras. En primer lugar, las operaciones del departamento se centralizan en la oficina central en Nairobi, lo que significa que la mayoría de los jubilados y sus dependientes que residen en el interior del país tienen que viajar a Nairobi para cualquier servicio. Muchos de ellos están

135 Kenya Anti-Corruption Commission, KACC, *Report of the Examination into the Systems, Policies, Procedures and Practices of the Pensions Department, Ministry of Finance*, 5 (2008). Disponible en: <http://www.eacc.go.ke/docs/pensions-examination-report.pdf>

136 Kenya Anti-Corruption Commission, KACC, *Report of the Examination into the Systems, Policies, Procedures and Practices of the Pensions Department, Ministry of Finance*, 5 (2008). Disponible en: <http://www.eacc.go.ke/docs/pensions-examination-report.pdf>

desesperados, ya que a menudo carecen de un alojamiento en Nairobi y tampoco entienden los procesos del departamento. Por tanto, son presa fácil para los oficiales corruptos e intermediarios del departamento. En segundo lugar, en promedio, el departamento se tomó más de seis meses para procesar un reclamo, aun cuando poseía toda la documentación requerida. Sin embargo, los oficiales tenían discrecionalidad para las reclamaciones por vía rápida. Esto crea un incentivo para que los oficiales retrasen el procesamiento de reclamaciones a menos que sean sobornados para realizar un seguimiento de ellos. En tercer lugar, los funcionarios evaluaron las cuotas de jubilación debidas sin la ayuda de manuales de operaciones pertinentes. Este ejercicio no regulado de la discreción a menudo condujo al error de cálculo de las cuotas adeudadas. Además, el departamento no tenía un sistema para registrar las quejas que se le comuniquen y, por tanto, no se pudo realizar el seguimiento de las denuncias específicas.

Esta experiencia se repite en otras instituciones. Por ejemplo, en el sistema de salud pública, se han producido retrasos prolongados que abarcan cuatro a diez años en la determinación de los casos disciplinarios que involucran profesionales de la salud¹³⁷. Entre otras cosas, estos retrasos crean espacio para que los profesionales afectados paguen sobornos para que sus casos se pueden considerar favorablemente. El Ministerio de Medical Systems también ha emitido reglamentos para la gestión de exenciones y exoneraciones del pago de honorarios. Estas directrices exigen a cada hospital formar un comité para manejar las exenciones y exoneraciones. Sin embargo, la Comisión de Ética y Lucha contra la Corrupción ha establecido que algunos hospitales no han establecido estos comités y que aquellos que los han establecido, rara vez se reúnen¹³⁸. Como resultado, los oficiales no

137 Ethics and Anti-Corruption Commission, EACC, *Report of the Examination into the Service Delivery Systems, Policies, Procedures and Practices of Provincial and District Hospitals in Kenya*, 16 (2011).

138 Ethics and Anti-Corruption Commission, EACC, *Report of the Examination into the Service Delivery Systems, Policies, Procedures and Practices of Provincial and District Hospitals in Kenya*, 33 (2011).

autorizados se han apropiado de exenciones y exoneraciones. Esto ha presentado una oportunidad para la corrupción: los que pagan sobornos se conceden exenciones y excepciones, mientras que a los casos meritorios se les niega este tipo de servicios¹³⁹.

2. Contrato de rendimiento y el diagnóstico y erradicación de la corrupción

El diagnóstico de la corrupción en Kenia debe basarse en indicadores cualitativos que tomen en cuenta todos los factores contextuales e institucionales anteriormente expuestos. En este sentido, la KACC ha desarrollado una guía bastante completa, que se les ha pedido utilizar a las instituciones públicas que aplican los contratos de desempeño para determinar los niveles de corrupción desde el ejercicio 2007/2008. Esta guía ha sido motivada por la inclusión del indicador *erradicación de la corrupción*, en los contratos de resultados anuales que las instituciones públicas van a firmar con el gobierno desde 2004¹⁴⁰. La idea era incorporar la prevención y detección de estrategias de lucha contra la corrupción en los sistemas de gestión de instituciones públicas; se supone que la guía ayuda a alcanzar este objetivo¹⁴¹. El indicador de erradicación de la corrupción requiere la realización de las siguientes medidas: (i) la formulación de una política de lucha contra la corrupción institucional; (ii) la prevención de la corrupción y de los comités de la operacionalización de integridad; (iii) el desarrollo de planes de prevención de la corrupción; (iv) el desarrollo de un código de conducta; (v) la capacitación de

139 Ethics and Anti-Corruption Commission, EACC, *Report of the Examination into the Service Delivery Systems, Policies, Procedures and Practices of Provincial and District Hospitals in Kenya*, 33, 35 (2011).

140 Kenya Anti-Corruption Commission, "Corruption Eradication" Indicator for Performance Contracts in Public Service: A Guide for Corruption Base Line Survey 2 (2008). Kenya Anti-Corruption Commission, KACC, *Corruption Eradication, Indicator for Performance Contracts in Public Service: A Guide for Corruption Base Line Survey*, 2 (2008). Disponible en: http://www.eacc.go.ke/docs/baseline_survey_guidelines.pdf

141 Kenya Anti-Corruption Commission, KACC, *Corruption Eradication, Indicator for Performance Contracts in Public Service: A Guide for Corruption Base Line Survey*, 2 (2008). Disponible en: http://www.eacc.go.ke/docs/baseline_survey_guidelines.pdf

integridad; y (vi) la realización de encuestas sobre la percepción de la corrupción¹⁴².

Se suponía que la encuesta debía supervisar los niveles de corrupción en las instituciones con el paso del tiempo y evaluar el impacto de sus programas de prevención de la corrupción. El instrumento de la encuesta KACC fue diseñado para medir los niveles de corrupción, la magnitud de la corrupción y las calificaciones de prestación de servicios dentro de una institución. Se buscó generar información sobre las prácticas de corrupción, incluyendo una comprensión clara de las actividades y actores que participan en “la creación de una situación de las prácticas corruptas” y los actos reales de comportamiento corrupto. Al igual que el indicador de soborno, se buscó medir el grado en que se sometió a los clientes de una institución al dirigirlos o presionarlos indirectamente a participar en prácticas de corrupción, por ejemplo, casos en los que le pidieron dinero, regalos o favores a un cliente con el fin de proporcionarle un servicio o solucionarle un problema. En tercer lugar, se trató de medir la magnitud de la corrupción, como se refleja en la evaluación de los clientes sobre la extensión de la corrupción en la institución. Por último, se trató de medir las expectativas de los clientes sobre el futuro de la corrupción, como se refleja en sus expectativas sobre la capacidad de la institución para frenar la corrupción. Cada institución pública estaba obligada a enviar un informe de análisis de sus resultados anuales de la encuesta a las reformas del sector público y de rendimiento del Departamento de Contratación y la KACC.

La Comisión de Ética y Lucha contra la Corrupción, EACC, que se establece en el artículo 79 de la Constitución de 2010, y sustituye a la KACC, ha adoptado este enfoque de la lucha contra la corrupción. Además, el indicador de erradicación de la corrupción se ha actualizado con un criterio de desempeño. Las metas de desempeño en el marco del Criterio de Erradicación

142 Kenya Anti-Corruption Commission, KACC, *Corruption Eradication, Indicator for Performance Contracts in Public Service: A Guide for Corruption Base Line Survey*, 2 (2008). Disponible en: http://www.eacc.go.ke/docs/baseline_survey_guidelines.pdf

de la Corrupción 2010/2011 se enfocan en la aplicación de los planes y estrategias de prevención y lucha contra la corrupción. Además, se requiere la puesta en práctica de las siguientes actividades encaminadas a la realización del Capítulo Sexto de la Constitución, que establece los principios rectores del liderazgo y la integridad: (a) la integridad de una investigación por funcionarios públicos; (b) la creación de capacidad sobre evaluación y gestión de riesgos de corrupción de miembros del Comité de prevención de la corrupción, jefes de departamentos y oficiales de integridad/ética; (c) el desarrollo o la revisión de los códigos de conducta de acuerdo con el capítulo seis de la Ley de Ética de los Funcionarios Públicos y la Constitución; (d) la garantía de que cualquier funcionario público del que se sospechan prácticas corruptas es suspendido para dejar espacio para la investigación; (e) la garantía de que cualquier profesional suspendido por el respectivo colegio profesional es suspendido del servicio público hasta cuando las investigaciones estén completas; y (f) la presentación de informes trimestrales a la EACC. También se requiere que estas instituciones establezcan mecanismos y medidas para responder consultas de auditoría relacionadas con la corrupción, y lleven a cabo pruebas de integridad en colaboración con la EACC. La expectativa es que la aplicación de los indicadores de rendimiento de la erradicación de la corrupción mejorará los controles internos, con base en las encuestas de evaluación de riesgo de la corrupción y la aplicación de los planes de prevención de la corrupción¹⁴³.

El instrumento de la encuesta contiene indicadores cualitativos muy necesarios. Por la magnitud de la corrupción, pide a los encuestados indicar qué tan generalizada es la corrupción entre los funcionarios y empleados del Estado —es decir, si todos los funcionarios y empleados o solo unos cuantos están involucrados en la corrupción—. En segundo lugar, pide a los encuestados indicar con qué formas o prácticas de corrupción

143 Log Associates, *Evaluation of Performance Contracting*, 39 (Final Report, March 31, 2010).

se toparon mientras solicitaban servicios, y la lista de prácticas de abuso del cargo: soborno, extorsión, favoritismo, tribalismo/nepotismo, mal uso y apropiación indebida de los recursos del gobierno, no licitación de procedimientos y otras. En tercer lugar, trata de determinar el motivo que tuvieron los dadores del soborno, y les pregunta si dieron el soborno como una muestra/prueba voluntaria, para obtener un servicio, por una demora excesiva en la entrega de servicios, o si alguien se los exigió. En cuarto lugar, el instrumento de estudio busca determinar las razones de los clientes sobre las evaluaciones de los niveles de corrupción, preguntando si las basan en la experiencia personal, en conversaciones con familiares y amigos, en la información de la institución, en la información de los medios de comunicación, en la información de la EACC, o si la información proviene de los políticos, de un lugar de culto o de otras fuentes. En quinto lugar, se les pide que indiquen si el nivel de corrupción ha cambiado en la institución durante el último año, y a qué le atribuyen sus respuestas. Por último, el instrumento busca determinar qué harían los clientes si experimentaran demoras en la espera de un servicio y les pregunta si estarían, por ejemplo, dispuestos a ofrecer sobornos o regalos a los funcionarios, a utilizar la ayuda de personas influyentes, o a presentar una reclamación ante la alta dirección, o un informe a la EACC, o si no harían nada y se rendirían.

La medición de la corrupción en el marco de contratos de rendimiento se compromete a reducir este vicio. Un contrato de desempeño es un acuerdo escrito entre el gobierno y el jefe de una agencia estatal (como un ministerio gubernamental, una corporación estatal o local) que ofrece servicios al público en el que se especifican los objetivos cuantificables por el período de un ejercicio presupuestario (julio-junio) y el rendimiento de este se calcula de acuerdo con las metas acordadas¹⁴⁴. En este

144 Sylvester Odhiambo Obong'o, *Implementation of Performance Contracting in Kenya*, 10 *International Public Management Review*, 2, 66-84, 73 (2009). Disponible en: [http://www1.imp.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/\\$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf](http://www1.imp.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf)

contrato, el gobierno se compromete a dar a la agencia estatal determinadas unidades de capacidad, a cambio de que la agencia se comprometa a proporcionar el rendimiento debido por cada unidad de capacidad¹⁴⁵. La idea detrás de los contratos de rendimiento es que “la institución de medidas de desempeño, la clarificación de los objetivos corporativos, la orientación al cliente y un mayor enfoque hacia la productividad y reducción de costos incrementales pueden conducir a mejoras en la prestación de servicios”¹⁴⁶ y esto, a su vez, implica cuatro actividades a saber: (i) el establecimiento de objetivos de rendimiento para los ministerios/departamentos, grupos o individuos en la realización de tareas de trabajo específicas; (ii) planificación de rendimiento, que es un proceso de creación de una comprensión compartida de lo que se quiere lograr y cómo se va a lograr, y gestión de recursos para asegurar la implementación exitosa; (iii) monitoreo del desempeño y presentación de informes; y (iv) evaluación del desempeño¹⁴⁷.

El proceso de contratación y evaluación del desempeño funciona de la siguiente manera¹⁴⁸: en primer lugar, se requiere una institución para preparar un plan estratégico que constituye la base de su contrato de representación con el gobierno. En caso de que no cuente con un plan estratégico, desarrolla uno que consigne los compromisos y las responsabilidades de su Secretario Permanente u otro contable. La idea es obtener estrategias y objetivos “específicos y fáciles de entender, alcanzables, medibles y con plazos” que pueden formar términos del contrato de

145 Sylvester Odhiambo Obong'o, *Implementation of Performance Contracting in Kenya*, 10 *International Public Management Review*, 2, 66-84, 73 (2009). Disponible en: [http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/\\$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf](http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf)

146 Government of Kenya, *Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation, 2003-2007* (2003). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/KENYAEXTN/Resources/ERS.pdf>

147 Sylvester Odhiambo Obong'o, *Implementation of Performance Contracting in Kenya*, 10 *International Public Management Review*, 2, 66-84, 72 (2009). Disponible en: [http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/\\$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf](http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf)

148 Government of Kenya, Office of the Prime Minister, Performance Contracting Department, OPM/PDC, *Report on the Evaluation of the Performance of Public Agencies for the Financial Year 2010/2011* (March, 2012).

desempeño. Cada contrato contiene una matriz que especifica la ponderación de los criterios de rendimiento. En la actualidad, hay seis criterios, a saber: finanzas y mayordomía (20%), de prestación de servicios (20%), no financieros (15%), operaciones (25%), dinámicos/cualitativos (15%), y la erradicación de la corrupción (5%). El proceso de identificación de los objetivos de rendimiento se produce después de que el gobierno ha completado el proceso de presupuesto anual y las instituciones han sido informadas acerca de los recursos financieros asignados a ellas. La idea es garantizar que todos los objetivos establecidos en el contrato de ejecución serán realistas y alcanzables dentro de los recursos disponibles.

El segundo paso consiste en consultas previas a la negociación. En esta etapa, las partes realizan un análisis FODA [Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas] para determinar la capacidad de rendimiento de la institución. El objetivo es garantizar que las metas establecidas sean realistas, alcanzables, medibles, orientadas hacia el crecimiento y el punto de referencia para el desempeño de las instituciones similares. Posterior a esto, siguen las negociaciones; en esta etapa, todas las cuestiones acordadas se incluyen en el contrato de desempeño. Es interesante anotar que el contrato ahora incluye un compromiso por parte del gobierno de que se asegurará de que los funcionarios públicos que sean sospechosos de prácticas corruptas deben permitir espacio para realizar investigaciones al respecto. Después, el proyecto de contrato se somete a la investigación de antecedentes y a la ejecución de la Secretaría de contratantes, un proceso cuyo objetivo es garantizar que el contrato se ajusta a las normas establecidas y está vinculado a los objetivos estratégicos de la institución. Las partes firman el contrato.

Para facilitar el seguimiento y presentación de informes sobre el rendimiento continuo, las instituciones están obligadas a presentar a la Secretaría informes trimestrales y anuales de desempeño en formatos prescritos. Cada institución es evaluada sobre la base del contrato y del informe anual de funcionamiento.

La evaluación del desempeño consiste en la calificación de los logros reales con los objetivos planteados al inicio del ejercicio. Las diferencias resultantes se resuelven en los puntajes brutos, los puntajes ponderados y después, en última instancia, en las denominadas puntuaciones compuestas. La evaluación se produce en dos etapas: en primer lugar, cada organismo se evalúa a sí mismo utilizando un sistema automatizado y posteriormente, los resultados de cada agencia son moderados por una “fuerza de tarea de evaluación ad hoc”, que se compone de expertos procedentes de las asociaciones profesionales, la academia, la comunidad empresarial y funcionarios públicos jubilados. El desempeño de las instituciones se clasifica en función de los siguientes atributos y criterios:

Tabla 3
Atributos y criterios de clasificación

Atributo	Criterios
Excelente	Logro de 30% a 100% por encima del objetivo
Muy bueno	Logro de la meta puesta en marcha al 129% del objetivo fijado
Bueno	Logro de entre el 70% y el 99,99% del objetivo fijado
Regular	Logro de entre el 50% y el 69,99% del objetivo fijado
Bajo	Rendimiento de entre el 0% y el 49,99% del objetivo fijado

Fuente: elaboración propia

Las instituciones son entonces clasificadas de acuerdo con el rendimiento, y los buenos resultados son premiados en una ceremonia pública anual oficiada por el Presidente y/o el Primer Ministro. El sistema de contratación de desempeño no mide el rendimiento en cuanto a quiénes obtienen los mejores y peores

resultados, sino que se trata simplemente de un indicador de la mejora en el rendimiento de las instituciones clasificadas¹⁴⁹.

Los contratos de rendimiento “han obligado a las agencias del gobierno a reestructurarse ampliamente” y hay una “significativa mejora en la prestación de los servicios”¹⁵⁰. Según el gobierno, los contratos de rendimiento han mejorado la eficiencia, la rendición de cuentas y la prestación de servicios en las instituciones públicas¹⁵¹. Sin embargo, el programa de contratos de rendimiento ha sido criticado por varios motivos. En primer lugar, se argumenta que se aplica un instrumento estandarizado que pone gran carga a los criterios de evaluación de una serie de instituciones públicas que participan en operaciones muy diferentes¹⁵². En segundo lugar, la capacidad de los moderadores y evaluadores para negociar de manera adecuada y ambiciosa los objetivos orientados a los resultados ha sido puesta en duda¹⁵³. Así que tiene la capacidad de la Secretaría para verificar los informes de rendimiento¹⁵⁴. Los críticos también sostienen que hay una necesidad de que las recompensas y sanciones claras para los resultados de rendimiento, aparte de dar a conocer las clasificaciones¹⁵⁵. Debido a estas deficiencias, se afirma entonces que la clasificación puede no necesariamente reflejar la situación sobre el terreno. Por ejemplo, aunque el Ministerio de Seguridad Interna fue clasificado como el ministerio con mejor comportamiento en 2007/2008, la Fuerza de Policía (que pertenece a este

149 Log Associates, *Evaluation of Performance Contracting*, 36-37 (Final Report, March 31, 2010).

150 Sylvester Odhiambo Obong'o, *Implementation of Performance Contracting in Kenya*, 10 *International Public Management Review*, 2, 66-84, 79 (2009). Disponible en: [http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/\\$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf](http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf)

151 Government of Kenya, Office of the Prime Minister, Performance Contracting Department, OPM/PDC, *Report on the Evaluation of the Performance of Public Agencies for the Financial Year 2010/2011*, 14 (March, 2012).

152 Institute of Public Administration of Canada, IPAC & Africa Development Professional Group, ADP Group, *Evaluation of the Results for Kenyans Programme*, 13 (2009).

153 Institute of Public Administration of Canada, IPAC & Africa Development Professional Group, ADP Group, *Evaluation of the Results for Kenyans Programme*, 13 (2009).

154 Institute of Public Administration of Canada, IPAC & Africa Development Professional Group, ADP Group, *Evaluation of the Results for Kenyans Programme*, 13 (2009).

155 Institute of Public Administration of Canada, IPAC & Africa Development Professional Group, ADP Group, *Evaluation of the Results for Kenyans Programme*, 13 (2009).

ministerio) fue registrada por la Oficina del Defensor del Pueblo como la institución contra la que más quejas de prestación de servicios ha recibido¹⁵⁶. De hecho, los ministerios del gobierno consisten en muchos departamentos, y la metodología de los contratos de rendimiento puede no ser particularmente eficaz en distinguir su desempeño.

No obstante, los contratos de rendimiento pueden ser una herramienta útil para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las instituciones públicas¹⁵⁷. En particular, la estrategia de contrato de desempeño incluye las cartas de los ciudadanos de servicios de entrega y las encuestas de satisfacción del cliente, lo que “puede dar lugar a una reducción de la incidencia de la corrupción”¹⁵⁸. Como ya he señalado, también se incluye un criterio de erradicación de la corrupción, que supone ayudar a las instituciones públicas para evitar y detectar la corrupción. Según Sylvester Odhiambo Obong'o, que trabaja en las reformas del sector público en Kenia, los contratos de rendimiento pueden ayudar a la lucha contra la corrupción de varias maneras¹⁵⁹. En primer lugar, fomenta un enfoque colegiado de la administración, lo que significa que toda la organización está involucrada. Esto ayuda a luchar contra la corrupción, que se desarrolla cuando una camarilla dirige el espectáculo y la información se controla, como ocurre en una burocracia tradicional. Así mismo, porque se basa en el desarrollo de planes estratégicos, lo que requiere la participación de todos los actores en una institución; esto mejora la transparencia y se anticipa a las situaciones en las que la asignación y utilización

156 Institute of Public Administration of Canada, IPAC & Africa Development Professional Group, ADP Group, *Evaluation of the Results for Kenyans Programme*, 13 (2009).

157 Sylvester Odhiambo Obong'o, *Implementation of Performance Contracting in Kenya*, 10 *International Public Management Review*, 2, 66-84, 74 (2009). Disponible en: [http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/\\$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf](http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf)

158 Sylvester Odhiambo Obong'o, *Implementation of Performance Contracting in Kenya*, 10 *International Public Management Review*, 2, 66-84, 75 (2009). Disponible en: [http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/\\$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf](http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf)

159 Entrevista con Sylvester Odhiambo Obong'o, Coordinador de Resultados, Departamento de Transformación de Servicios Públicos, Oficina del Primer Ministro, Gobierno de Kenia, 12 de mayo de 2011.

de recursos están controladas por una pequeña camarilla. Por último, el sistema de remuneración basado en el rendimiento, promueve la contratación basada en la promoción y el mérito competitivo, por la sencilla razón de que ninguna institución desea contratar a gerentes incompetentes que afectarían negativamente su rendimiento. En esa medida, los contratos de rendimiento pueden cerrar la puerta al clientelismo basado puramente en nombramientos, que a su juicio constituyen la mayor avenida a la corrupción en el sector público.

Todas las instituciones públicas están obligadas a presentar sus informes de desempeño trimestrales a los organismos especializados, además de la Secretaría de Contratación de Rendimiento. Respecto a la erradicación de la corrupción, la EACC ha sido designada como organismo especializado. Esto significa que tiene la tarea de supervisar y evaluar el grado en que la corrupción está siendo erradicada en todas las instituciones públicas¹⁶⁰. Además, debe presentar informes trimestrales de su análisis, en la medida en que estas instituciones están haciendo progresos en la erradicación de la corrupción¹⁶¹.

¿Ha hecho alguna diferencia el enfoque de los contratos de eficiencia en la lucha contra la corrupción? El personal de la Secretaría de Contratación de Rendimiento y la EACC creen que sí. Según un alto funcionario de la Secretaría, este enfoque está contribuyendo positivamente a la lucha contra la corrupción, ya que se basa en el establecimiento de sistemas que impiden la corrupción¹⁶². La idea es asegurar que cada organización desarrolla un plan de manejo de la corrupción. La EACC trabaja entonces con la organización para asegurarse de que dispone de los sistemas y de la capacidad para poner en práctica este plan. Además, cada vez que la EACC recibe los informes trimestrales sobre la erradicación de la corrupción, visita a las instituciones y pone a prueba sus sistemas de integridad con el fin de establecer

160 Government of Kenya, Office of the Prime Minister, Performance Contracting Department, Performance Contracting Guidelines, 7th edition at 13 (2012).

161 Log Associates, *supra* note 39.

162 Entrevista con el Oficial de Contratos de rendimiento de alto nivel, Oficina del Primer Ministro, 16 de mayo de 2012.

las fortalezas y debilidades. En opinión de este funcionario, este enfoque es mejor que el de TI-Kenia, ya que también se dirige a las instituciones que no tienen contacto con el público. Además, el enfoque de sistemas les está ayudando a detectar no solo la corrupción, sino también a reducir la incidencia de la corrupción. A diferencia de antes, cuando la incidencia de la corrupción salió a la luz mucho después de haber ocurrido, ahora es en su opinión, posible conocerla con suficiente antelación para evitar daños sustanciales que se produzcan. Además, la automatización de los servicios es un indicador clave en la medición y evaluación del desempeño. En su opinión, la automatización ya ha contribuido a la reducción de la corrupción en las instituciones como el Departamento de Inmigración. Otro indicador útil que puede reducir la corrupción es la innovación en la prestación de servicios. Por ejemplo, a los que quieren servicios expresos en las instituciones públicas les exigen pagar tarifas más altas. Un ejemplo sería cuando uno requiere un pasaporte con urgencia. El éxito de este enfoque también se refleja en las encuestas nacionales de satisfacción de clientes que la Secretaría realiza anualmente. Por ejemplo, la encuesta de 2009 indica los niveles de satisfacción de clientes de alrededor del 63%. Los contratos de rendimiento también han mejorado las obligaciones legales de cumplimiento de agencia, por ejemplo, las relativas a la contratación pública. Esto también reduce la corrupción, y en términos de hacer frente a la corrupción de pequeña escala, la recién creada Comisión de la Administración de Justicia (CAJ) también ha sido designada como organismo especializado. Debido a esta capacidad, es responsable de certificar que todas las instituciones públicas han resuelto las quejas de mala administración en su contra. Además, la CAJ está obligada a presentar informes trimestrales de su análisis, sobre como las instituciones están haciendo progresos en la resolución de las quejas de su mala administración.

Para la EACC, el enfoque de los contratos de rendimiento ha sido atractivo, ya que está presente en todas las instituciones

públicas¹⁶³. Cuando se comenzó a medir la corrupción en el marco de los contratos de rendimiento, la KACC (predecesora de la EACC) pensó que sería ideal si todas las instituciones públicas involucradas en la contratación de eficiencia —en la actualidad, 471— llevaran a cabo estudios de referencia sobre la corrupción. Las encuestas clasifican la corrupción institucional en una escala de 1 a 10, con uno en la parte inferior y diez en la parte superior. Pero muchas de estas instituciones no tienen la capacidad para llevar a cabo estas encuestas, e invariablemente subcontratan esta tarea. Sin embargo, la mayoría de los contratados estaba conformada por los consultores que les dijeran lo que querían oír. Por tanto, en su mayoría, las encuestas indican que la corrupción institucional osciló entre 0 y 1. Por tanto, la KACC no pudo conseguir una imagen fiel de la situación sobre el terreno y, a menudo, les pide a las instituciones volver a hacer las encuestas, un proceso que consume tiempo precioso. En cualquier caso, la propia KACC había estado llevando a cabo una encuesta nacional de percepción de la corrupción, una encuesta de la corrupción empresarial y una encuesta de la corrupción de los oficiales públicos. Estas encuestas producen resultados que no se corresponden con los estudios de la institución. Además, la Comisión estaba recibiendo quejas del público sobre la corrupción en muchas de estas instituciones.

Por tanto, este método de encuesta institucional fue abandonado en la última revisión anual de los contratos de rendimiento, que tuvo lugar en abril de 2012. En su lugar, se propuso que la EACC debería encargarse de llevar a cabo las encuestas de corrupción en las instituciones públicas. Pero la EACC se enfrenta a un reto enorme en este sentido: ¿cómo puede llevar a cabo encuestas de referencia para 471 instituciones? Una opción sería que la EACC subcontratara este trabajo, o si no que estableciera los mecanismos para la gestión del proceso. Cualquier opción

163 Entrevista con el Oficial Mayor de Prevención de Ética y de la Comisión Anticorrupción, 18 de mayo de 2012.

requeriría enormes recursos en términos de financiación y de personal.

En términos de seguimiento de cómo las instituciones están poniendo en práctica los indicadores de rendimiento de erradicación de la corrupción, la EACC ha adoptado un enfoque gradual. En la fase uno, obliga a las instituciones a establecer marcos anti-corrupción estructurales, políticas, códigos de conducta y líneas de base. En la segunda fase, las instituciones deben comenzar a implementar sus planes de prevención de la corrupción. En la tercera fase, se les obliga a establecer mecanismos para atender consultas relacionadas con la corrupción planteadas por los auditores externos. Tales consultas de auditoría generalmente surgen debido a las debilidades internas en los sistemas de organización. En la cuarta fase, se les obliga a fomentar la capacidad de los comités de prevención de la formación de corrupción.

Diversas agencias han criticado también el método de evaluación de la aplicación de los indicadores de desempeño de erradicación de la corrupción. En la actualidad, el Grupo de Acción Especial es responsable de la evaluación del desempeño, incluyendo el desempeño de las cuestiones transversales como la corrupción, la automatización, la integración de la perspectiva de género y las quejas del público. Sin embargo, el Grupo de Trabajo no tiene experiencia en la lucha contra la corrupción, por ejemplo. En consecuencia, hay una sensación de que la propia EACC debe evaluar la aplicación de los indicadores de rendimiento de erradicación de la corrupción. Pero, de nuevo, la EACC se enfrenta a un obstáculo, ya que no tiene la capacidad para evaluar el rendimiento de 471 instituciones. Una opción podría ser desarrollar un portal web interactivo con capacidad de retroalimentación en línea, y que permitiera a la EACC rastrear la implementación.

Con todo, la EACC es optimista sobre el potencial del enfoque de los contratos de eficiencia en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, este enfoque solo puede funcionar si la EACC es capaz de seguir de cerca la aplicación de los indicadores de forma regular, por ejemplo, de manera trimestral. En este sentido, sería

útil que las instituciones presentaran informes electrónicos y no manuales, trimestrales. Además, deben mejorar ampliamente la capacidad y los recursos del departamento de Prevención de la EACC. A pesar del enorme potencial del enfoque de la prevención en la lucha contra la corrupción, la EACC dedica solo el 25% de sus empleados a la labor de prevención; el otro 75% se dedica en las investigaciones y el departamento legal.

CONCLUSIÓN

Los indicadores de corrupción pueden ser herramientas útiles para su erradicación. Sin embargo, mucho depende de cuáles fenómenos se miden y de cómo se utilizan las medidas. Como hemos visto, las medidas son susceptibles de ser útiles si definen la corrupción en general y tienen en cuenta factores contextuales e institucionales que explican la distribución y el ejercicio del poder, y el carácter de los sistemas burocráticos. En este sentido, el enfoque del gobierno de Kenia es sin duda más útil y sostenible que el de TI-Kenia. Además, a diferencia TI-Kenia, que solo realiza evaluaciones de integridad, dependiendo de la buena voluntad de los dirigentes de las instituciones que figuran en el indicador de corrupción, el gobierno tiene la capacidad de obligar a estas instituciones a poner en práctica los indicadores de rendimiento de erradicación de la corrupción. El enfoque de los contratos de rendimiento también se compromete a reducir la corrupción en la contratación pública mediante la inclusión y la evaluación del cumplimiento de las obligaciones legales, como la Ley de contratación pública y la eliminación y su reglamento. Otro indicador de referencia útil que puede reducir la corrupción es la innovación y la prestación de servicios, que ya está haciendo la diferencia en instituciones como el Departamento de Inmigración. El capítulo Sexto de la Constitución de 2010 también ha introducido innovaciones que pueden mejorar la eficacia de los contratos de rendimiento. Como hemos visto, el gobierno lo está haciendo con los contratos de desempeño para asegurar que cualquier funcionario público del cual se sospeche que realiza prácticas corruptas, se pueda suspender e iniciar una investigación al respecto. Así pues, al tratar de cumplir su parte del contrato de ejecución, el gobierno está empezando a tomar un enfoque amplio de la cuestión para dar a sus instituciones la capacidad necesaria para prestar servicios al público.

Sin embargo, el indicador de corrupción de TI-Kenia sigue siendo una útil herramienta de rendición de cuentas e información pública, y puede ser usado para monitorear el grado en que

el gobierno erradica la corrupción en el marco de la aplicación del programa y los contratos de rendimiento. TI-Kenia también podría aumentar la capacidad de que la EACC ha de evaluar la aplicación de los indicadores de rendimiento de erradicación de la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

African Capacity Building Foundation, ACBF, *Institutional Frameworks for Addressing Public Sector Corruption in Africa: Mandate, Performance, Challenges and Capacity Needs* (produced for ACBF by Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2007). Disponible en: <http://www.lodpdf.net/preview/TwEtJhvEqYMjtlZ-9Stg67vpSMNdXJJvRjv5qI47c94,/A-ACBF-CBF-INSTITUTIONAL-FRAMEWORKS-FOR-I-N-S-T-I.html?query=t-R-Building-and-Public-sector-C-S-I-S-R-e-p-o-Management>

Transparency International, *Corruption Trends Analysis: Tracing Corruption Trends in Kenya's Public Sector* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2009).

Contribuciones en obras colectivas

Akech, Migai, *Ethics of the Rule of Law: Impunity, Public Perceptions of Justice and Governance in Kenya*, in *Governance, Institutions and the Human Condition* (Elizabeth W. Gachenga, Luis G. Franceschi, Migai Akech & David W. Lutz, eds., Strathmore University & LawAfrica, Nairobi, 2009).

Chadda, Maya, *India: between Majesty and Modernity*, in *The Struggle against Corruption: A Comparative Study*, 109-144 (Roberta Ann Johnson, ed., Palgrave MacMillan, New York, 2004).

Revistas

Akech, Migai, *Abuse of Power and Corruption in Kenya: Will the New Constitution Enhance Government Accountability?* 18 *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1, 341-394 (2011). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1838102

Andersson, Staffan & Heywood, Paul M., *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*, 57 *Political Studies* 4, 746-767 (2009).

Egbue, Ngozi G., *Africa: Cultural Dimensions of Corruption and Possibilities for Change*, 12 *Journal of Social Sciences, Interdisciplinary Reflection of Contemporary Society*, 2, 83-91 (2006). Disponible en: <http://www.krepublishers.com/02-Journals/JSS/JSS-12-0-000-000-2006-Web/JSS-12-2-083-158-2006-Abst-Text/JSS-12-2-083-158-2006-Web/JSS-12-2-083-091-2006-306-Egbue-N-G/JSS-12-2-083-091-2006-306-Egbue-N-G-Text.pdf>

Lawson, Letitia, *The Politics of Anti-Corruption Reform in Africa*, 47 *Journal of Modern African Studies*, 1, 73-100 (2009). Disponible en: <http://actoolkit.unprme.org/wp-content/resourcepdf/Lawson.pdf>

- Mungiu-Pippidi, Alina, *Corruption: Diagnosis and Treatment*, 17 *Journal of Democracy*, 3, 86-99 (2006). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727
- Ngunjiri, Irene, *Corruption and Entrepreneurship in Kenya*, 2 *Journal of Language, Technology & Entrepreneurship in Africa*, 1, 93-106 (2010). Disponible en: <http://www.ajol.info/index.php/jolte/article/view/51993/40628>
- Obong'o, Sylvester Odhiambo, *Implementation of Performance Contracting in Kenya*, 10 *International Public Management Review*, 2, 66-84 (2009). Disponible en: [http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/\\$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf](http://www1.imp.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/0/6a227866b8946fd5c1257671002b3c8a/$FILE/Obong'o_IPMR_Volume%2010_Issue%202.pdf)
- Wang, Hongying & Rosenau, James N., *Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance*, 7 *Global Governance*, 1, 25-49 (2001).
- Warren, Mark E., *What Does Corruption Mean in a Democracy?*, 48 *American Journal of Political Science*, 2, 328-343 (2004). Disponible en: <http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/warrendemocracy.pdf>

Tratados internacionales

- African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, African Union, 2nd Ordinary Session of the Assembly of the Union, Maputo, July 11, 2003. Disponible en: http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_UNION_CONVENTION_PREVENTING_COMBATING_CORRUPTION.pdf
- United Nations Convention against Corruption, UNCAC, United Nations, General Assembly, Doc. A/58/422, New York, October 31, 2003. Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&lang=en

Normatividad keniana

- Kenya, *Anti-Corruption and Economic Crimes Act*, 41 *Kenya Gazette Supplement*, May 2, 2003. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4c36fe6e2.html>
- Kenya, *Constitution*, August 2010. Disponible en: <https://www.kenyaembassy.com/pdfs/The%20Constitution%20of%20Kenya.pdf>
- Kenya, *Government Financial Management Act*, 2004. Disponible en: <http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/GovernmentFinancialManagementfinal.pdf>
- Kenya, *Immigration Act, Chapter 170, Laws of Kenya* (repealed by the Kenya Citizenship and Immigration Act No. 12 of 2011). Disponible en: http://www.nairobi.diplo.de/contentblob/3356358/Daten/1788002/d_KenyanCitizenship_No12_of_2011.pdf
- Kenya, *Official Secrets Act, Cap. 187, Laws of Kenya*, 1968. Disponible en: <http://www.kenyalaw.org/8181/exist/kenyalex/actview.xql?actid=CAP%20187>

- Kenya, *Political Parties Act*, 2007. Disponible en: [http://www.kenyalaw.org/Downloads/Acts/Political%20Parties%20Act%20\(Cap.%207A\).pdf](http://www.kenyalaw.org/Downloads/Acts/Political%20Parties%20Act%20(Cap.%207A).pdf)
- Kenya, *Privatization Act*, 2005. Disponible en: http://www.pc.go.ke/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=3&Itemid=540
- Kenya, *Public Officer Ethics Act*, 2003 (2009), *Cap. 183, Laws of Kenya*. Disponible en: <http://www.kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/PublicOfficerEthicsAct.pdf>
- Kenya, *Public Procurement and Disposal of Assets Act*, 77 *Kenya Gazette Supplement*, October 26, 2005. Disponible en: http://ppoa.go.ke/downloads/The%20Act/public_procurement_and_disposal_act_2005.pdf

Working papers

- Gephart, Malte, *Contextualizing Conceptions of Corruption: Challenges for the International Anti-corruption Campaign*, 3-39 (German Institute of Global Area Studies, Working Paper No. 115, 2009). Disponible en: http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_09_wp115_gephart.pdf
- Hungarian Gallup Institute, *Basic Methodological Aspects of Corruption Measurement: Lessons Learned from the Literature and the Pilot Study*, 1-10 (1999). Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption_hungary_rapid_assess.pdf
- Institute of Public Administration of Canada, IPAC & Africa Development Professional Group, ADP Group, *Evaluation of the Results for Kenyans Programme* (2009).
- Johnston, Michael, *The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform* (Paper Prepared for Research Committee 24, International Political Science Association World Congress, Quebec City, Canada, August 2, 2000). Disponible en: <http://departments.colgate.edu/polisci/papers/mjohnston/originals/JohnstonIPSA2000.pdf>
- Kalnins, Valts, *Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures* (Discussion Paper, Anti-Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting, 30-31 May 2005, Istanbul, Turkey). Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/37330934.pdf>
- Kaufmann, Daniel, *Myths and Realities of Governance and Corruption*, 81-98 (Munich Personal RePEc Archive, MPRA, Paper No. 8089, 2005). Disponible en: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8089/1/MPRA_paper_8089.pdf
- Lederman, Daniel; Loayza Norman & Soares, Rodrigo Reis, *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*, 1-37 (World Bank Policy Research, Working Paper No. 2708, November 2001). http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/12/17/000094946_01120404004589/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- Mishler, William & Rose, Richard, *Seeing is Not Always Believing: Measuring Corruption Perceptions and Experiences* (Paper Prepared for the Elections, Public Opinion and Parties 2008 Annual Conference, 12-14 September, 2008,

- University of Manchester, United Kingdom). Disponible en: <http://www.u.arizona.edu/~mishler/corrupt08-18-08.pdf>
- Rahim, Faiz-ur & Zaman, Asad, *Corruption: Measuring the Unmeasurable*, 1-19 (International Institute of Islamic Economics, 2008). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1309131>
- Søreide, Tina, *Is it Wrong to Rank? A Critical Assessment of Corruption Indices* (Chr. Michelsen Institute, CMI, Working Paper 2006:1, 2006). Disponible en: <http://www.cmi.no/pdf/?file=publications/2006/wp/wp2006-1.pdf>

Jurisprudencia keniana

- Republic v. The Permanent Secretary/Secretary to the Cabinet and Head of Public Service Office of the President and the Permanent Secretary, Ministry of Gender, Culture and Social Services ex parte Stanley Kamanga and the Kenya National Library Services Board*. Nairobi High Court, Miscellaneous Civil Application 612 of 2004 [2006] eKLR.

Documentos, informes, reportes

- Africa Centre for Open Governance, AFRICOG, *An Audit of the Kibaki Government's Anti-Corruption Drive 2003-2007: Shattered Dreams* (2008). Disponible en: <http://www.africog.org/reports/Narc%20Audit.pdf>
- Africa Centre for Open Governance, AFRICOG, *Five Years On: How Effective is the KACC in Kenya's Fight against Corruption?* (2009). Disponible en: <http://www.africog.org/reports/KACC.pdf>
- Africa Centre for Open Governance, AFRICOG, *The Maize Scandal* (2009). Disponible en: <http://www.africog.org/reports/Maize%20Report.pdf>
- Ethics and Anti-Corruption Commission, EACC, *Report of the Examination into the Service Delivery Systems, Policies, Procedures and Practices of Provincial and District Hospitals in Kenya* (2011).
- Government of Kenya, *Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation, 2003-2007* (2003). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/KENYAEXTN/Resources/ERS.pdf>
- Government of Kenya, Office of the Prime Minister, Performance Contracting Department, OPM/PDC, *Performance Contracting Guidelines*, 7th edition (2012).
- Government of Kenya, Office of the Prime Minister, Performance Contracting Department, OPM/PDC, *Report on the Evaluation of the Performance of Public Agencies for the Financial Year 2010/2011* (March, 2012).
- Hakobyan, Anna & Wolkers, Marie, *Local Corruption Diagnostics and Measurement Tools in Africa, v4 reports* (Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2004). Disponible en: http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/1112/U4report_local_surveys_africa.pdf
- Kenya Anti-Corruption Commission, KACC, *Corruption Eradication, Indicator*

- for Performance Contracts in Public Service: A Guide for Corruption Base Line Survey* (2008). Disponible en: http://www.eacc.go.ke/docs/baseline_survey_guidelines.pdf
- Kenya Anti-Corruption Commission, KACC, *Report of the Examination into the Systems, Policies, Procedures and Practices of the Pensions Department, Ministry of Finance* (2008). Disponible en: <http://www.eacc.go.ke/docs/pensions-examination-report.pdf>
- Log Associates, *Evaluation of Performance Contracting*, 39 (Final Report, March 31, 2010).
- Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, *Evaluation of Transparency International* (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD, Oslo, 2011). Disponible en: http://www.norad.no/en/evaluation/news/_attachment/268518?_download
- Republic of Kenya, *Final Report of the Task Force on Judicial Reforms* (2010). Disponible en: <http://media.soros.org/blogs/icckenya/wp-content/uploads/2011/06/report-judicial-reforms.pdf>
- Transparency International, *East African Bribery Index, EABI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2009). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/the-east-african-bribery-index>
- Transparency International, *East African Bribery Index, EABI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2010). Disponible en: <http://probeinternational.org/library/wp-content/uploads/2010/10/EAST-AFRICA-BRIBERY-INDEX-2010.pdf>
- Transparency International, *East African Bribery Index, EABI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2011). Disponible en: http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/20111020_Tanzania_EABI2011_EN.pdf
- Transparency International, *Kenya Bribery Index, KBI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2002). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>
- Transparency International, *Kenya Bribery Index, KBI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2003). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>
- Transparency International, *Kenya Bribery Index, KBI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2004). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>
- Transparency International, *Kenya Bribery Index, KBI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2005). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>
- Transparency International, *Kenya Bribery Index, KBI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2006). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>
- Transparency International, *Kenya Bribery Index, KBI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2007). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>

- Transparency International, *Kenya Bribery Index, KBI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2008). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>
- Transparency International, *Kenya Bribery Index, KBI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2009). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>
- Transparency International, *Kenya Bribery Index, KBI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2010). Disponible en: <http://www.tikenya.org/index.php/kenya-bribery-index#>
- Transparency International, *Kenya Urban Bribery Index, KUBI* (Transparency International Kenya, Nairobi, 2002). Disponible en: <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/transparency/html/yellowp/Y007.html>
- Transparency International, *KPLC Integrity Baseline Survey Report* (2009).
- United Nations Development Program, UNDP, Management Development & Governance Division, *Fighting Corruption to Improve Governance*, 6 (November 13, 1998).
- World Bank, *Understanding the Evolving Role of the Kenya National Assembly in Economic Governance in Kenya: An Assessment of Opportunities for Building Capacity of the Tenth Parliament and Beyond* (Report No. 45924-KE, May 2008).

Periódicos y medios masivos

- MacLean, William, *Leader of Kenya's Anti-Corruption Watchdog Resigns* (2005). *MPs in 'Most Corrupt' League, Daily Nation* (Nairobi), 10 de diciembre de 2005.
- Okwatch, Douglas, *TI Director Forced Out of Office*.
- Rugene, Njeri, *Bribery Rampant in Kenya's Parliament, Sunday Nation*, 17 de mayo de 2009.
- Rugene, Njeri, *Bribery in Kenya's Parliament, Daily Nation* (Nairobi), 16 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.nation.co.ke/News/-/1056/599016/-/u6adu9/-/index.html>, <http://www.nation.co.ke/news/-/1056/599016/-/4uv2j0z/-/index.html>
- Sacking Linked to Anglo-Leasing Remarks, says Ex-TI Boss, East African Standard*, June 26, 2006.

Sitios web

- Oloo, Onyango, *How Transparent is Transparency International?* Disponible en: <http://demokrasia-kenya.blogspot.com/2005/04/how-transparent-is-transparency.html>
- Transparency International, *Frequently Asked Questions about Transparency International* (2006). Disponible en: <http://www.transparency.org/whoware/>

organisation/faqs_on_transparency_international/9/

Transparency International Kenya, *What is Transparency International?* Disponible en: <http://www.tkenya.org/index.php/about-ti/organization/history>

Umuro Wario's Reinstatement at Kenya's Youth Fund is a Victory for Public Officers Committed to Fighting Corruption (October 24, 2009). Disponible en: <http://yipe.wordpress.com/tag/ti-kenya>

Why Mwalimu Mati was Hounded Out of TI (February 2, 2007). Disponible en: <http://kumekucha.blogspot.com/2007/02/why-mwalimu-mati-was-hounded-out-of-ti.html>

www.business-anti-corruption.com

Entrevistas y declaraciones

Declaración del Secretario Permanente del Departamento de Gobernación y Ética, Presidencia de la República, 24 de febrero de 2004.

Entrevista con el Oficial de Contratos de rendimiento de alto nivel, Oficina del Primer Ministro, 16 de mayo de 2012.

Entrevista con el Oficial Mayor de Prevención, de la Comisión de Ética y Anticorrupción, 18 de mayo de 2012.

Entrevista con Jackie Ochieng, Transparencia Internacional (Kenia), 21 de abril de 2011.

Entrevista con Samuel Mbithi, director ejecutivo de Transparencia Internacional Kenia, 23 de mayo de 2012.

Entrevista con Sylvester Odhiambo Obong'o, Coordinador de Resultados, Departamento de Transformación de Servicios Públicos, Oficina del Primer Ministro, Gobierno de Kenia, 12 de mayo de 2011.