Por un Perú en manos limpias.

SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN LIMA **2011**

Por un Perú en manos limpias.

SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN LIMA **2011**

Por un Perú en manos limpias.

SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL ANTICORRUPCIÓN 2011

Derechos Reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Edición y coordinación

Contraloría General de la República
Jr. Camilo Carrillo 114, Jesús María
Teléfono: (511) 330-3000 – Fax: (511) 433-4933
Email: contraloria@contraloria.gob.pe
www.contraloria.gob.pe

Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ)
Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Deutsche
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Av. Los Incas 172, Piso 6, El Olivar, San Isidro.
Teléfono: (51 1) 421-1333 – Fax: (51 1) 421-4540
www.gobernabilidad.org.pe

Índice

Presentación 6

Resumen ejecutivo 8

Programa 10

Discursos de inauguración:
• Señor Fuad Khoury Zarzar, contralor general de la República 14
• Señor Daniel Abugattás Majluf, presidente del Congreso de la República 18
• Señor César San Martín, presidente del Poder Judicial 22

PARTE I: La corrupción: ¿cómo enfrentarla?
Señor Fuad Khoury Zarzar, contralor general de la República 28

PARTE II: Estrategias para enfrentar la corrupción

Tema 1: Compromiso al más alto nivel 38
Resumen ejecutivo
Conferencia magistral, Señor Daniel Kaufmann
Panel

Tema 2: Gestión Pública 62
Resumen ejecutivo
Conferencia magistral. Señor Janós Bertók
Panel

Tema 3: Educación y valores 78
Resumen ejecutivo
Conferencia magistral. Señora Gloria Alarcón
Panel

Tema 4: Comunicación y transparencia 104
Resumen ejecutivo
Conferencia magistral. Señor Rubens Valente
Panel

Tema 5: Sector privado decidido 122
Resumen ejecutivo
Conferencia magistral. Señor Carlos Santiso
Panel

Tema 6: Legislación 144
Resumen ejecutivo
Conferencia magistral. Señora Francesa Recanatini
Panel

PARTE III: Experiencias Anticorrupción

Anticorrupción en el sector Salud: Gestión pública y Política 166
Resumen ejecutivo
Conferencia magistral. Señora Taryn Vian
Panel

Anticorrupción en el sector Medioambiente 182
Resumen ejecutivo
Conferencia magistral. Señor Patrick Alley

Conclusiones del evento 192

Clausura 194
Señor Fuad Khoury Zarzar
Contralor General de la República

Galería de imágenes 196

Agradecimientos 200

Presentación

La Contraloría General de la República busca priorizar en la agenda nacional la implementación de las mejores prácticas en la gestión pública, no solo para el logro de los objetivos que significarán mejorar la calidad de vida de todos los peruanos, sino también para combatir la corrupción en las instituciones del Estado.

Una forma de explicar y difundir las experiencias de éxito dadas en el mundo, para optimizar la administración estatal, ha sido el desarrollo de conferencias internacionales.

Nos mueve el deseo de generar en el Perú, una corriente de opinión y acción efectiva contra la corrupción, y a partir de ello una acción hacia el cambio.

En el año 2010 se realizó la Primera Conferencia Anual Anticorrupción, denominada "Gestión Pública Limpia y Eficiente", que contó con la participación de importantes personalidades del ámbito internacional, como el profesor Robert Klitgaard, con amplia experiencia en el estudio de la corrupción y propuestas para combatirla.

En el año 2011 organizamos nuestra segunda conferencia, titulada "Por un Perú en Manos Limpias", que fue el escenario propicio para presentar la Estrategia Anticorrupción al 2016, que comprende siete ejes estratégicos orientados al impulso del trabajo coordinado y en conjunto de todos los sectores de la sociedad y de gobierno, en la lucha contra la corrupción.

Por ello invitamos a expertos de la

Organización Económica para el Desarrollo (OECD), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Brooking Institute, Eurosocial y el diario Folha de Sao Paulo para el desarrollo de cada uno de los ejes propuestos.

Además, se contó con la presencia de representantes de la ONG Global Witness y la Universidad de Boston, que hicieron la presentación de experiencias anticorrupción en materia de medioambiente y salud pública, y de diferentes autoridades, académicos y personalidades del ámbito nacional como panelistas.

El texto que ahora ponemos a su disposición, además de dar a conocer nuestra Estrategia Anticorrupción al 2016, pretende contribuir a la generación de conocimientos en los gestores públicos del país.

Nuestro deseo es contribuir a la identificación de riesgos, planes de acción, políticas e instrumentos para reducir la corrupción en las instituciones públicas, pero además facilitar las bases para futuras investigaciones de académicos, estudiantes y público interesado que puedan aportar a crear conciencia y mejorar la eficacia de las acciones anticorrupción.

Tenemos la convicción de que solo con una acción decidida y articulada de todos los sectores del país, en todo ámbito y nivel de gobierno, podremos reconstruir la moral social en aras del desarrollo del país, tal como nos lo demanda la ciudadanía.

Resumen ejecutivo

• La Contraloría General de la República ha definido siete ejes estratégicos para enfrentar la corrupción en nuestro país: compromiso al más alto nivel, una legislación 360°, gestión pública, una política de Estado en educación y valores, un sector privado decidido, comunicación y transparencia y objetivos, medición y seguimiento.

• Para que las políticas anticorrupción tengan éxito se requiere de un compromiso político al más alto nivel. Sin embargo, no podemos esperar resultados positivos si nuestras instituciones no trabajan de manera articulada, o si nuestro trabajo no se fundamenta en criterios técnicos, o si las instituciones llamadas a combatir la corrupción no gozan de un grado considerable de autonomía para no caer en manos de la élite política.

• La corrupción impone un impuesto regresivo a todos los ciudadanos, pero principalmente a quienes tienen menos recursos económicos, lo que termina generando mayor desigualdad social. Un país puede incrementar en promedio tres veces sus ingresos, en el largo plazo, si mejora el funcionamiento de las instituciones mediante las cuales se ejerce autoridad.

• La estrategia de la OCDE tiene un enfoque multidisciplinario para combatir la corrupción, que incluye al sector público, al sector privado y a los donantes. Si prevenimos la corrupción en estas tres instancias, podremos alcanzar una buena gobernanza. Para lograr una buena gobernanza en el sector público necesitamos mejorar la conducta ética de los servidores públicos, fortalecer la integridad en los procesos de licitaciones y compras públicas, conseguir una mayor transparencia en el presupuesto y optimizar las políticas regulatorias.

• La corrupción y el fraude fiscal son comportamientos que van de la mano, denotan

una elevada falta de respeto a las leyes y normas de una sociedad, ponen en peligro el estado del bienestar y crean desconfianza en el sistema. A mayor capital social, mayor es el empeño del Gobierno en la gestión pública porque aumenta la rendición de cuentas, se incrementa la probabilidad de acuerdos y de innovación gubernamentales.

• El derecho de acceso a la información pública es un aspecto clave en la lucha contra la corrupción. En este sentido, el trabajo de investigación para divulgar información y documentos confidenciales y de interés para la sociedad resulta fundamental.

• Desde el inicio de un proyecto público hasta su ejecución, en cada una de las etapas, hay una serie de riesgos de corrupción como sobornos, influencias indebidas, falsificaciones de documentos o generación de carteles y colusión. Sin embargo, también hay oportunidades para fortalecer la transparencia y la integridad en los sistemas de compras públicas que permitirán que tanto el sector público como el privado resulten mutuamente beneficiados.

• Los elementos específicos que influyen en el éxito de las comisiones anticorrupción son: (i) voluntad política y apoyo de alto nivel son condiciones necesarias pero no suficientes; (ii) apoyo de todos los gerentes del Estado, no solo apoyo del alto nivel, sino de todos los gerentes porque al implementar un plan anticorrupción se necesitan la coordinación y el apoyo de todas las agencias del Estado; (iii) implementación de un marco legal claro e integral sobre el tema de corrupción y el monitoreo continuo para verificar su cumplimiento; (iv) mecanismos eficaces para la coordinación entre agencias gubernamentales; (v) recursos humanos y financieros adecuados; y (vi) comunicación eficaz y regular con los ciudadanos para compartir lo que la comisión anticorrupción está haciendo.

Programa

Lunes, 3 de octubre de 2011

Hora	Tema	Expositor	Panelistas
	Registro de invitados		
9:15 a 9:25	Presentación	Sr. Fuad Khoury Zarzar contralor general de la República	
9:25 a 9:40 9:40 a 9:55	Inauguración	Sr. Daniel Abugattás Majluf presidente del Congreso de la República Sr. César San Martín presidente del Poder Judicial	
9:55 a 10:25	La corrupción: ¿cómo enfrentarla?	Sr. Fuad Khoury Zarzar contralor general de la República	
		Receso	
10:53 a 12:40	Tema 1: Compromiso al más alto nivel	Conferencia magistral Sr. Daniel Kaufmann	Sr. Miguel Castilla ministro de Economía y Finanzas Sr. José Antonio Peláez Bardales fiscal de la Nación Sr. Fuad Khoury contralor general de la República Sr. César San Martín Castro presidente del Poder Judicial
12:40 a 14:10		Almuerzo	
14:10 a 15:30	Tema 2: Gestión Pública: Políticas de Estado	Conferencia magistral Sr. Janós Bertók	Sr. Kurt Burneo ministro de la Producción Sr. Nelson Shack consultor en temas de Gestión Pública
15:30 a 15:50		Receso	
15:50 a 16:35	Experiencia Anticorrupción: Caso sector Salud	Sra. Taryn Vian	Sr. Alberto Tejada ministro de Salud
16:35 a 18:25	Tema 3: Educación y valores	Conferencia magistral Sra. Gloria Alarcón García	Sr. Eduardo Vega Luna defensor del Pueblo Sr. Fernando Bolaños viceministro de Gestión Institucional del Ministerio de Educación Sr. Saúl Peña presidente honorario de la Sociedad Peruana de Psicoanálisis Sr. Humberto Lay congresista de la República Padre Piero Giacchetti

Martes, 4 de octubre de 2011

Hora	Tema	Expositor	Panelistas
9:00 a 10:45	Tema 4: Comunicación y transparencia	Conferencia magistral Sr. Rubens Valente	Sr. Ángel Páez jefe de la Unidad de Investigación del diario La República Sr. Ricardo Uceda director del Instituto Prensa y Sociedad Sr. Juan Paredes Castro director de Opinión y Política del diario El Comercio y Canal N
10:45 a 11:05		Receso	
11:05 a 12:45	Tema 5: Sector privado decidido	Sr. Carlos Santiso	Sra. Patricia Teullet gerenta general de Comex Sr. Hans Flury Royle director titular por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) Sr. Carlos Durán Chahut presidente de la Cámara de Comercio de Lima Sr. Roque Benavides Ganoza presidente del Directorio de Minera Buenaventura
12:45 a 14:15		Almuerzo	
14:15 a 15:00	Experiencia Anticorrupción: Caso sector Medioambiente	Sr. Patrick Alley	
15:00 a 17:00	Tema 6: Legislación	Sra. Francesca Recanatini	Sr. Fredy Otárola Peñaranda presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento Sr. Martín Belaúnde Moreira congresista de la República y presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría Sr. Walter Albán Peralta decano de la Facultad de Derecho de la PUCP Sr. Carlos *Mesía* Ramírez presidente del Tribunal Constitucional
17:00 a 17:20		Receso	
17:20 a 17:50	Clausura	Sr. Fuad Khoury Zarzar contralor general de la República	

Discursos de Inauguración

Sr. Fuad Khoury Zarzar

Contralor general de la República

Señor Daniel Abugattás Majluf, presidente del Congreso de la República; señor César San Martín Castro, presidente del Poder Judicial; señor Eduardo Vega Luna, defensor del Pueblo; señor Hugo Sivina Hurtado, presidente del Jurado Nacional de Elecciones; señores congresistas de la República, señores ministros de Estado, señores presidentes de los gobiernos regionales, señores representantes de agencias cooperantes, señores titulares de las diferentes entidades del Estado, señores representantes de los medios de comunicación, señores funcionarios públicos, señores representantes de la sociedad civil, señoras y señores, muy buenos días. Es para la Contraloría General de la República una gran satisfacción el poder contar con la presencia de todos ustedes con motivo de la Segunda Conferencia Internacional Anticorrupción. La presencia de las máximas autoridades de las instituciones más importantes del país, en especial de aquellas que tienen la responsabilidad directa de luchar contra la corrupción, es una clara demostración del compromiso que tienen con el país y de la voluntad política de sumar esfuerzos para combatir este flagelo que afecta negativamente al desarrollo del Perú, y que genera más pobreza, exclusión social y miseria moral.

El año pasado, cuando realizamos la Primera Conferencia Internacional Anticorrupción, que también contó con la presencia de importantes personalidades como el señor Robert Klitgaard, nos encontrábamos en un momento especial en la vida política del país, era el inicio de la campaña electoral con miras a las elecciones presidenciales generales. En ese entonces, nuestro objetivo fue colocar en la agenda nacional el tema de la lucha contra la corrupción, y creo que lo logramos. De esta manera, la corrupción, sus consecuencias y

LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
ÓN PÚBLICA: POLÍTICA DE ESTADO
el tamaño del problema: Compromiso con la Solución
Revalorar al Funcionario Público y la Carrera Pública (Meritocracia)
Reingeniería de procesos = Reforma del Estado
Incorporar las mejores prácticas de administración y gerencia
Control Interno en todas las instituciones: Un Deber
Gobierno electrónico: Tecnología en los procesos del Estado
Escuela Nacional de la Administración Pública y Capacitación
Medición y seguimiento permanente
Por un Perú
en manos limpias.
SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN LIMA 2011
GESTIÓN PÚBLICA:

el compromiso de enfrentarla ocuparon las primeras planas de los diarios del país, así como los paneles de debate en la radio y la televisión. No hubo un solo partido político o agrupación política que no esbozara propuestas para reducir la corrupción, ni ciudadano que no la exigiera.

Desde julio de este año, el Perú tiene un nuevo gobernante, y uno de los compromisos asumidos por el nuevo jefe de Estado es el de luchar contra la corrupción en todos sus niveles. Nosotros celebramos este hecho porque ninguna política anticorrupción que se pueda implementar en el mundo resulta efectiva si es que no hay voluntad política por parte de los gobiernos y de sus gobernantes. Del mismo modo, no podemos esperar resultados positivos si nuestras instituciones no trabajan de manera articulada, o si nuestro trabajo no se fundamenta en criterios técnicos, o si las instituciones llamadas a combatir la corrupción no gozan de un grado considerable de autonomía para no caer en manos de la élite política.

Hasta el momento, todos los esfuerzos realizados por los organismos internacionales para reducir la corrupción en países como Tanzania y Zambia han fracasado, debido a que, por ejemplo, sus entidades fiscalizadoras dependen del Poder Ejecutivo, razón por la cual pierden independencia y les resulta imposible investigar los casos de corrupción que podrían involucrar a las autoridades políticas de turno. No obstante estas experiencias frustrantes, hay muchos casos de éxito y estos son los que nos interesan analizar durante el transcurso de esta conferencia, porque –además de motivarnos con estas buenas prácticas– nos permitirán conocer el rol que jugaron dichos gobiernos, sus instituciones públicas, la sociedad civil y el sector privado; también, los tipos de herramientas y métodos que utilizaron para enfrentar la corrupción en la administración pública.

Un caso ejemplar es Finlandia, país que actualmente ocupa, según la encuesta de Transparencia Internacional 2010, el cuarto lugar entre los países más transparentes y menos corruptos. Este país reconoce como factores claves de éxito que contribuyen a crear y mantener un Estado con baja corrupción los siguientes: un sistema administrativo eficiente, una burocracia basada en el imperio de la ley, un sistema político de consenso que pone énfasis en la solución de problemas comunes, la libertad de prensa y expresión, una administración pública abierta y transparente, una sociedad civil sensible, y la fuerte tradición igualitaria que rige en esa sociedad, donde ricos y pobres tienen los mismos derechos y un igual trato por parte del Estado.

Quizá puede parecer sorprendente, pero Finlandia no ha modificado su código penal en más de un siglo para combatir la corrupción; sin embargo, como país se ha esforzado a lo largo de los años por inculcar en la sociedad civil que el principio fundamental del Estado es que todo acto de la administración pública debe ser público y transparente, y abierto a la crítica de otros funcionarios, de los ciudadanos y de la prensa. Como Finlandia, podemos citar otros países, según la misma encuesta de Transparencia Internacional, los países con más transparencia y menos corrupción a nivel mundial son Dinamarca, Nueva Zelanda, Singapur y Suecia. Estos países forman parte de un ranking de 178 naciones en que el Perú ocupa el puesto 78, lo cual nos revela que te-

"Un caso ejemplar es Finlandia, país que actualmente ocupa, según la encuesta de Transparencia Internacional 2010, el cuarto lugar entre los países más transparentes y menos corruptos".

nemos un camino importante que seguir en este tema.

Como contralor general de la República, espero sinceramente que esta conferencia sea un espacio abierto en donde las autoridades, académicos, expertos nacionales e internacionales, políticos y representantes del sector privado y de la sociedad civil podamos debatir, analizar y formular propuestas que se conviertan en políticas de Estado; y en el que los que propugnan una mejora de la gestión pública, puedan intercambiar ideas y aunar esfuerzos para establecer prácticas óptimas en beneficio de todos los peruanos.

Sr. Daniel Abugattás Majluf

Presidente del Congreso de la República del Perú

Señor Fuad Khoury, contralor general de la República; señor César San Martín, presidente de la Corte Suprema; doctor Hugo Sivina, presidente de Jurado Nacional de Elecciones; ministros presentes; congresistas presentes; presidentes de gobiernos regionales; invitados nacionales e internacionales; funcionarios todos; señores de la prensa; señoras y señores, muy buenos días con todos ustedes.

Agradezco la invitación del señor Contralor de la República para exponer algunas ideas y planteamientos sobre el flagelo de la corrupción, a modo de introducción de lo que será este importante evento y con ello tener el honor de inaugurarlo.

Desde la caída del gobierno de Fujimori, en agosto del año 2000, la corrupción en el Perú dejó de ser una percepción para convertirse en una vergonzosa y alarmante constatación. Todos los peruanos tuvimos en audio y video la prueba palpable de cómo los fondos públicos fueron instrumentalizados vilmente por el poder de turno, y el retorno a la democracia no fue suficiente para diluir esas pruebas instaladas en las retinas de todos los peruanos. Según una nota periodística del diario *La República* del 2 de agosto del presente año, el libro del historiador peruano Alfonso Quiroz Norris titulado *Círculos corruptos. Una historia de corrupción no consolidada en el Perú* (Corrupt Circles. A History of Unbound Graft in Peru), analiza la corrupción en nuestro país y llega a la vergonzosa conclusión de que el costo de la corrupción, en los diez años del gobierno fujimorista (1990-2000), ascendió a 14 mil millones de dólares, que equivale al 50 por ciento del presupuesto anual del sector público y al 4,5 por ciento del producto bruto interno en ese período.

Daniel Abug
Por un Perú
en manos l

Sin embargo, lo más grave consiste en que el Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado (Fedadoi) registra una repatriación de apenas 185 millones de dólares de las ilícitas operaciones ocurridas durante la década de 1990, y en el caso de las recuperaciones en suelo peruano provenientes de las reparaciones civiles impuestas a los sentenciados, el monto asciende a 5,6 millones de dólares, entre 2001 y 2010. Esto significa que la suma de la repatriación de fondos y lo pagado por concepto de indemnizaciones al Estado sobrepasan ligeramente los 190 millones de dólares, que equivalen al 3 por ciento del monto de la corrupción, según lo estimado por el exprocurador público ad hoc para el caso Fujimori-Montesinos, Pedro Gamarra Johnson, en el año 2009. Si extendemos la comparación a lo estimado por el historiador Alfonso Quiroz, el porcentaje es mucho menor.

"El Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado (Fedadoi) registra una repatriación de apenas 185 millones de dólares".

Según la referida nota del diario La República, el expresidente Alberto Fujimori no ha abonado ninguna de las reparaciones que le han sido impuestas. Del mismo modo, mientras el señor Vladimiro Montesinos registra apenas el pago de aproximadamente 30 mil dólares; el señor Crousillat no ha pagado ninguna de las reparaciones acordadas. Recuperar el monto astronómico de dinero que queda por cobrar al fujimontesinismo permitiría contribuir al financiamiento de los programas de inclusión social que el gobierno del presidente Ollanta Humala ha anunciado, tales como Cuna Más, Pensión 65, Juntos, entre otros, sin contar con la construcción de carreteras, hospitales y escuelas que tanto necesita el Perú para seguir en la senda del desarrollo.

De la misma manera, el gobierno saliente no se ha quedado atrás. El escándalo de los petroaudios muestra serios indicios de tráfico de influencias y otras irregularidades que ocurrieron durante esa administración, hechos que el actual Congreso está decidido a investigar.

La corrupción es un mal que traspasa nuestras fronteras. Según el consultor internacional y catedrático de la Claremont Graduate University de Estados Unidos, Robert Klitgaard, el costo de la corrupción en la economía de los países de Latinoamérica puede llegar a ser el 58 por ciento del producto bruto interno per cápita, debido a que al afectar los sistemas de contrataciones, judiciales o financieros, aleja las inversiones, crea un sistema económico paralelo y dilapida los recursos públicos.

En noviembre del año pasado, leí unas declaraciones del contralor Fuad Khoury en el diario *El Comercio*, en las que precisaba que los primeros indicios del impacto de

"Es decir, las pérdidas estarían entre 6 mil millones y 9 mil millones de nuevos soles durante los últimos dieciocho meses".

la corrupción en nuestro país apuntan a un daño equivalente entre 10 y 15 por ciento del presupuesto nacional destinado a compras e inversiones. Es decir, las pérdidas estarían entre 6 mil millones y 9 mil millones de nuevos soles durante los últimos dieciocho meses. Esa misma nota periodística, basada en cálculo de las auditorías realizadas por la actual gestión de la Contraloría General de la República a diferentes entidades del Estado, revelaba que las pérdidas por corrupción ascendían a 3 mil millones de nuevos soles. Si extrapolamos esta cifra a todo el Estado, se llega al cálculo inicial de entre 6 mil millones y 9 mil millones de nuevos soles.

Este complicado panorama no debe servir de modo alguno para la desesperanza, la voluntad política de este nuevo gobierno para combatir frontal y eficientemente a la corrupción existente. Del mismo modo, el Parlamento Nacional abre sus puertas no solo a la ciudadanía, sino también a todos aquellos que quieran contribuir decididamente a una cruzada contra la corrupción. Por ello, felicito a la Contraloría General de la República por esta iniciativa, de gestar este espacio de reflexión y de intercambio de ideas, opiniones y planteamientos sobre la corrupción. Según el programa de este evento, el contralor Fuad Khoury tomará al toro por las astas, dado que su exposición se centrará en las estrategias para enfrentar la corrupción.

Saludo nuevamente su iniciativa y auguro importantes aportes sobre el particular. Veo que los temas a ser desarrollados durante la conferencia son pertinentes y apropiados para contribuir a diseñar y enriquecer esta gran estrategia anticorrupción que el país tanto necesita. Allí están los temas: Perú sin corrupción, compromiso al más alto nivel, gestión pública, educación y valores, comunicación y transparencia, sector privado decidido, legislación, experiencias anticorrupción: los casos del sector Salud y Medio ambiente. Como bien diría el poeta César Vallejo: "Hay, hermanos, mucho por hacer", por eso, sin más preámbulos, doy por inaugurado este evento. ◤

Sr. César San Martín Castro

Presidente del Poder Judicial

Señor Daniel Abugattás Majluf, presidente del Congreso Nacional de la República; señor Fuad Khoury Zarzar, contralor general de la República; señor Eduardo Vega Luna, defensor del Pueblo; señor Hugo Sivina Hurtado, presidente del Jurado Nacional de Elecciones; señores congresistas de la República; señores ministros de Estado; señores embajadores; señores presidentes de gobiernos regionales; señores representantes de agencias cooperantes; señores titulares de las diferentes entidades del Estado; señores representantes de los diferentes organismos no gubernamentales, señores representantes de los medios de comunicación, señores funcionarios públicos, señores representantes de la sociedad civil; señoras y señores.

La Segunda Conferencia Internacional Anticorrupción 2011 tiene un especial significado en el devenir de nuestra histórica lucha contra la corrupción. Sin embargo, es momento de trazar políticas públicas de consenso que articulen mecanismos razonables para prevenir la profusión de la corrupción, y para reprimirla de modo eficiente, pero sobre todo de forma justa y en un tiempo razonable.

Como todos ya saben, no existen recetas mágicas o inmediatas para una solución efectiva contra la corrupción, que es un fenómeno que tiene una larguísima historia, tiene una cultura asentada y tiene modos de reproducción realmente inigualables. Es absolutamente imprescindible que todos nosotros, los representantes de las autoridades públicas, los poderes públicos y la sociedad civil, tengamos claro no solo el riesgo, sino también los peligros de la corrupción para lograr una buena gobernabilidad, luchar contra la desigualdad y la pobreza, y lograr el desarrollo. Se trata de articular políticas públicas

Por un Perú
en manos limpias.
SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN LIMA 2011

absolutamente razonables y posibles, y generar estrategias de corto, mediano y largo plazo que permitan, con absoluta claridad y racionalidad, luchar con eficacia contra este fenómeno, que –como ya sabemos– puede ser cuantificado, examinado y criticado por quienes tienen la responsabilidad de afrontar su adecuado combate, prevención y represión.

Todos estamos obligados a luchar contra la corrupción, todos podemos poner un granito de arena para combatirla y prevenirla. Desde luego, existen instituciones públicas que tienen la obligación de articular mecanismos eficientes y eficaces para afrontarla de una debida forma, y ahí tenemos de modo fundamental, y cito, de modo amplio, a la Comisión de Fiscalización del Congreso, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público, al Poder Judicial, a la sociedad civil y al conjunto de organizaciones que tienen como objetivo social cuidar los recursos públicos.

“Requerimos arrinconar efectivamente a la corrupción. Las grandes líneas están trazadas”.

En esta línea fundamental siempre tiene que haber un piso común y un ambiente propicio, que deben ser los de una sociedad democrática, pluralista y abierta, de un Estado constitucional que va a impedir desbordes y ataques injustificados a las personas, y que va a garantizar un flujo constante de estrategias y prácticas en todos los organismos públicos y en los órganos encargados de su control, con el objetivo de limitar en la medida de lo posible este flagelo que, como un cáncer, va destruyendo las células básicas de nuestra sociedad.

Como resultado de esta conferencia, esperamos líneas claras de construcción, compromisos efectivos, planteamientos idóneos, una repulsa al odio y a los avatares políticos, y una profunda meditación sobre la necesidad de que como sociedad y como Estado requerimos arrinconar efectivamente a la corrupción. Las grandes líneas están trazadas en los congresos internacionales contra la corrupción, ahora hace falta analizar las experiencias comparadas, observar qué se ha hecho en otros países y buscar, desde nuestra propia realidad, mecanismos posibles de solución. Por ejemplo, todos pedimos más presupuesto, pero sabemos muy bien que no será posible obtener lo que pensamos, sería necesario entonces, activar muchísimo la imaginación, el rigor y la transparencia, y tener la suficiente humildad para escuchar, observar experiencias, atender planteamientos claros y construir colectivamente adecuadas políticas públicas anticorrupción que nos permitan avanzar de modo sostenido en este camino tan difícil, pero que es inevitable transitar.

Felicito públicamente a la Contraloría General de la República, bajo la dirección del señor contralor Fuad Khoury Zarzar, por esta importante iniciativa que nos reúne a todos quienes estamos vinculados a la lucha contra la corrupción, para meditar y analizar qué es lo que se puede hacer en el corto, mediano

“La corrupción es un crimen de Estado, en que un funcionario o un servidor se aprovecha del poder que le da el Estado”.

y largo plazo. La corrupción es un crimen de Estado, en que un funcionario o un servidor se aprovecha del poder que le da el Estado y la sociedad para utilizar los recursos y el poder mismo en beneficio propio. Desde luego, esta conducta es inaceptable porque nos degrada como sociedad. Estoy seguro de que los resultados de esta conferencia serán exitosos y satisfactorios, y creo que este constante conversar y estar ante ustedes nos permitirá hacer las respectivas autocríticas y críticas, para formular las estrategias más convenientes que se amolden mejor a las exigencias del presente, el mediano y largo plazo. ◤

Por un Perú
en manos limpias.

SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN LIMA 2011

PARTE I:

La corrupción: ¿cómo enfrentarla?

Señor Fuad Khoury Zarzar

Contralor general de la República

Muy buenos días a todos ustedes. Tengo el honor de iniciar esta conferencia con una presentación que va a ir dirigida a evaluar una posible estrategia anticorrupción. Durante los últimos años, hemos escuchado sobre el gran problema que la corrupción desencadena, hemos sido críticos y hemos anunciado resultados; sin embargo, el problema sigue latente entre nosotros.

Señores y señoras, llegó el momento de esbozar una solución, llegó el momento de mirar el problema como debe ser mirado. Se debe establecer un diagnóstico, aunque considero innecesario seguir estudiando a la corrupción porque tenemos miles de documentos disponibles en las bibliotecas y en internet relacionados con este fenómeno. Hasta ahora, hemos venido estudiando cuáles son sus orígenes y cuáles deberían ser los caminos a seguir, pero los países que estamos a mitad de tabla del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2010, poco o nada hacemos para eliminarla.

La corrupción, como cualquier problema, tiene solución. Después de una serie de estudios técnicos que se han realizado en la Contraloría, hemos identificado siete ejes estratégicos que deberían ser trabajados en la lucha contra la corrupción. Cuando hablamos desde un punto de vista ejecutivo, primero tenemos que establecer un plan, luego, tenemos que definir los objetivos estratégicos e inmediatamente después las acciones a ser implementadas. En los próximos veinte minutos, quisiera demostrarles que sí podemos construir un plan de trabajo, el cual debe ser establecido y definido al más alto nivel. Los siete ejes estratégicos identificados por la Contraloría General de la República son los siguientes: compromiso al más alto nivel, legislación 360°, mejorar la gestión pública, educación y valores, sector privado decidido,

or un Perú
n manos limpias.

comunicación y transparencia, y objetivos, medición y seguimiento. Hemos decidido poner el eje estratégico objetivos, medición y seguimiento en último lugar porque, aunque parezca mentira, la definición de objetivos claros y medibles y el seguimiento de los mismos pueden ser la clave del éxito para escalar del puesto 78 del Índice de Percepción de la Corrupción a la ubicación 40 o 30, dentro de cinco años, si todos nos ponemos a trabajar en una misma dirección.

Los siete ejes estratégicos identificados por la Contraloría General de la República para luchar contra la corrupción

1- Compromiso al más alto nivel

2- Legislación 360°

3- Gestión Pública: Política de Estado

4- Educación y valores

5- Sector Privado decidido

6- Comunicación y Transparencia

7- Objetivos, medición y seguimiento

Compromiso al más alto nivel

En todo proyecto debe existir un líder para que los objetivos se cumplan. No tengo la más mínima duda, quien tiene que ejercer el liderazgo en un problema nacional tan nocivo como la corrupción, es el Presidente de la República. Asimismo, los ministros de Estado tienen que asumir el liderazgo dentro de sus respectivos sectores, e implementar las políticas y alcanzar los objetivos establecidos por parte de la Presidencia de la República. De igual manera, los presidentes regionales y alcaldes de los gobiernos locales deben asumir el liderazgo de la lucha contra la corrupción, asumiendo y cumpliendo sus tareas a través de acciones específicas.

Por otro lado, los partidos y agrupaciones políticas deben asumir su absoluto y consecuente compromiso de luchar contra la corrupción, dejar atrás el llamado "espíritu de cuerpo" que bloquea investigaciones sobre presuntos actos de corrupción en la administración pública, y luchar firmemente por la "tolerancia cero" con la corrupción. "Tolerancia cero" significa que cualquier acto de colusión, cualquier hecho coercitivo o hecho corrupto debe ser investigado apropiadamente hasta sus últimas consecuencias y establecer si hubo o no alguna irregularidad. Esta política de "tolerancia cero" debe expandirse a cada una de las instituciones de los tres niveles de Gobierno: nacional, regional y local.

A su vez, la ejecución de políticas públicas sectoriales es necesaria para combatir la corrupción. Ustedes se preguntarán, ¿por qué no hablo de políticas públicas y hablo de la ejecución de políticas públicas? Creo que todos los que estamos aquí presentes, hemos tenido la oportunidad de navegar por internet y ver todas las políticas públicas y políticas anticorrupción que existen. Solo basta con escribir "políticas anticorrupción" en un buscador y aparecerá una serie de documentos que describen qué es lo que debería hacerse y quién o quiénes deberían hacerlo.

Señores, estamos en el momento de la acción y como tal debemos de entrar al terreno de la

“Se requiere un trabajo articulado entre instituciones, donde no haya individualismos, feudalismos ni protagonismo de ninguna clase”.

solución del problema. Considero que debemos de seguir las mejores prácticas, tanto en gestión pública como en gestión privada, definir estrategias claras y concretas, hacer un mapa claro de la ruta a seguir, establecer los procesos, definir objetivos claros y medibles, y empezar a trabajar.

Del mismo modo, se deberá seguir el fortalecimiento de las instituciones con mandato legal para luchar contra la corrupción. Los países están organizados de tal manera que existen organismos de control y de sanción, por ejemplo: los organismos reguladores, la Unidad de Inteligencia Financiera, la Contraloría, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Policía Nacional. Estas instituciones son las encargadas de acabar con la corrupción, que, como bien lo ha dicho el presidente del Congreso, es un fenómeno que deteriora el desarrollo nacional y genera pobreza. Entonces, si es así ¿hasta cuándo el Perú va a seguir cargando con el lastre de la corrupción? Las entidades con mandato legal y los organismos públicos del Estado que tienen que ver transversalmente con la lucha contra la corrupción, tienen que trabajar articulada y activamente, tienen que ser creativos con los escasos recursos disponibles y tienen que concentrarse en aquellos actos de corrupción cuya nocividad social es mayor.

Es importante que las instituciones públicas en los tres niveles del Gobierno tengan como propósito la lucha contra la corrupción. Para que este propósito tenga éxito se requiere un trabajo articulado entre instituciones, donde no haya individualismos, feudalismos ni protagonismo de ninguna clase. Actualmente, la pobreza en nuestro país está alrededor del 31 por ciento; es decir, hay un gran número de peruanos que padecen de hambre, y carecen de servicios de salud y educación. Con el devenir del tiempo, si el problema de la corrupción se soluciona, las instituciones públicas tendrán más recursos para cumplir con el objetivo de reducir la pobreza en nuestro país.

Legislación 360°

Hemos decidido llamar a este eje estratégico “Legislación 360°”, porque tenemos que mirar a la legislación desde varios ángulos. La legislación está relacionada con los procesos administrativos, en forma vertical a las instituciones, y las penas judiciales, entre otros. La legislación actual debe ser revisada y reajustada, de modo tal que permita mirar en forma integral los aspectos relacionados con la lucha contra la corrupción y se convierta en un instrumento eficaz para combatirla.

El Perú debe adoptar estándares normativos internacionales. Actualmente, estamos adheridos a una significativa cantidad de convenios internacionales: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, Acuerdo

“Para que la impunidad desaparezca, se deben mejorar las normas y endurecer las penas relacionadas con los delitos de corrupción. Aquel funcionario público que cometa un delito tiene que saber que será sancionado”.

Anticorrupción del APEC, Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE y Convención Anticohecho de la OCDE. Ahora, lo que tenemos que hacer es incorporarlos a la legislación través de una comisión especial de reforma de legislación anticorrupción, con el objetivo de promover leyes transversales para mejorar la gestión pública.

Una comisión especial de reforma de legislación anticorrupción puede ser la clave en el tema de la legislación de nuestro país. Esta comisión podría estar dirigida por el Congreso de la República, en que participen congresistas y se encargue de estudiar a profundidad nuestra legislación para saber cómo está organizada, cómo está compendiada y qué es lo que se necesita para definir las normas que ayudarán a disminuir el flagelo de la corrupción.

Todos sabemos que hay diferentes tipos de corrupción. Sin embargo, la corrupción de la que hablamos en esta conferencia es la del funcionario público, quien hace un uso indebido de los recursos públicos del Estado. Al respecto, es necesario impulsar iniciativas o propuestas legislativas que eliminen los privilegios que generan una sensación de impunidad, por ejemplo: la Ley de Imprescriptibilidad de los Delitos contra la Administración Pública. Para que la impunidad desaparezca, se deben mejorar las normas y endurecer las penas relacionadas con los delitos de corrupción. Aquel funcionario público que cometa un delito tiene que saber que será sancionado.

Gestión Pública: Política de Estado

El Estado peruano carece en su conjunto de buenas prácticas de gestión pública. Por un lado, durante los últimos años, hemos visto cómo las universidades y escuelas superiores han incorporado en sus currículos a la gestión pública, como una forma de ayudar a los funcionarios públicos a entrenarse y capacitarse para ejercer esta función. Por otro lado, hasta el momento, no se conoce bien al Estado, sus instituciones, sus trabajadores, sus procesos, sus tipos de normas. Por ejemplo, se desconoce el número de personas que trabajan en la gestión pública, sus capacidades, su edad promedio, entre otros. Tenemos que hacer un trabajo sostenido con los trabajadores públicos; por un lado, debemos identificarlos y, por otro lado, revalorar su trabajo y la carrera pública. Es necesario recomponer la relación funcionario público-sociedad a través de normas sencillas,

procedimientos claros y la eliminación de los altos costos de transacción entre el sector público y el ciudadano.

Se necesita trabajar en la reingeniería de procesos del sector público que permita revisar cuidadosamente los procesos e identificar los puntos débiles, con el objetivo de hacerlos más eficientes y menos costosos. Asimismo, se deben incorporar las mejores prácticas de administración y gerencia en la gestión pública. Debemos hacer un equipo de trabajo y definir cuáles son esas prácticas que debemos incorporar. Yo podría darles algunos ejemplos de mejores prácticas, tales como compras electrónicas, planilla única, liderazgo, coaching, gobierno corporativo, responsabilidad social, gestión de la estrategia, gestión por resultados, gestión por procesos, gestión de proyectos, base de datos inteligente, entre otros. Luchar contra la corrupción es un proyecto con un horizonte mínimo de diez años, pero con resultados claros y concretos años tras años.

En cualquier país será imposible reducir la corrupción si es que las instituciones públicas no fortalecen sus controles internos. Los controles internos son las técnicas que se utilizan para proteger los activos de los accionistas. El activo más importante del Estado es el presupuesto que se le asigna a cada institución, por tanto, los controles internos deben estar no solo en las transferencias del presupuesto, sino también en las licitaciones y contrataciones.

Estamos por iniciar el año 2012 y poco o nada hemos hablado del gobierno electrónico. El gobierno electrónico es la relación electrónica entre el Gobierno y el ciudadano, y entre el Gobierno y sus proveedores. Estas relaciones fortalecen la gestión por procesos al incluir tecnologías de la información para el manejo y control de cada etapa de los procesos implementados, haciéndolos más eficientes, predictibles y accesibles. Al mismo tiempo, la inclusión de tecnologías de la información implica una revisión de los procesos, su optimización, documentación e identificación clara de responsables de cada etapa del proceso. Esto facilita reducir la discrecionalidad de los funcionarios públicos y aumentar la posibilidad de ser auditados.

Necesitamos construir y desarrollar una nueva legión de funcionarios públicos con formación y competencias adecuadas para hacer una buena gestión pública. En este sentido, la Escuela Nacional de la Administración Pública y Capacitación, gran modelo de los países desarrollados, cuyo objetivo es desarrollar las competencias de funcionarios públicos, con el propósito de mejorar la capacidad gubernamental de administrar políticas públicas, podría ser repetida en nuestro país.

Educación y valores

Quisiera leerles una definición sobre la cultura de la viveza que encontré en un libro. La "cultura de la viveza" es un sistema de valores y creencias vinculado a procesos de movilidad social sin sanción, en que se valora a aquel que inteligentemente sabe aprovecharse de los tontos que creen en las reglas del juego social y las respetan. La creencia de la cultura de la viveza es que en la vida solo triunfan los vivos.

¿Les suena familiar? Sabemos perfectamente que vivimos en una "cultura del vivo", por tanto, lo que tenemos que hacer es trabajar fuertemente en temas de educación y valores.

“En la medida en que no sepamos hacia dónde vamos, cuáles son los resultados obtenidos y quién o quiénes son los responsables, vamos a seguir discutiendo y vamos a seguir mirando con estupor cómo la corrupción sigue minando las esperanzas del pueblo peruano”.

Yo estoy convencido de que esto funciona. He sido testigo presencial que cuando se trabaja con jóvenes y chicos, el tema de valores en forma permanente y transversal, funciona.

Esto funciona porque se va incorporando en la mente de los jóvenes y niños un “chip” totalmente diferente. Se les enseña que la cosa pública se respeta y que los derechos de los demás se respetan, esto lo van entendiendo e interiorizando. Tenemos que empezar a trabajar fuertemente el tema de valores en los colegios, incorporándolo en el currículo escolar y trabajo educativo. Del mismo modo, se debe lograr una comunicación efectiva de los programas de educación y valores en la sociedad.

La participación ciudadana juvenil y la cultura de lucha contra la corrupción son experiencias que han tenido mucho éxito en la Contraloría. El año pasado, hemos trabajado con diez mil auditores juveniles y este año estamos trabajando con treinta mil con resultados fabulosos. Por otro lado, se debe hacer un reconocimiento público de las buenas prácticas al más alto nivel e impulsar la participación ciudadana efectiva. La participación ciudadana es fundamental y constituye una de las herramientas claves que hay que desarrollar e implementar.

El sector privado

El sector privado forma parte fundamental de este proyecto, que es combatir la corrupción, y como tal debe ser incorporado desde la definición del plan y sus acciones. Se debe promover que los proyectos de la responsabilidad social corporativa fortalezcan las conductas y acciones efectivas relacionadas con la lucha contra la corrupción. Del mismo modo, se debe promover la adhesión a instrumentos internacionales anticorrupción, que exijan a las empresas adoptar normas, códigos de ética y prácticas anticorrupción en su relación con el Estado.

Por otro lado, es necesario resaltar las buenas prácticas adoptadas por las empresas para prevenir y luchar contra la corrupción. Así como no todos los funcionarios son corruptos, no todas las empresas privadas son corruptas; la mayoría de las empresas realiza un trabajo excepcional, por tanto hay que identificarlas y premiarlas. Asimismo, las empresas deben difundir los resultados de sus evaluaciones internas con respecto al nivel de cumplimiento de sus políticas corporativas anticorrupción.

Comunicación y transparencia

La transparencia y la rendición de cuentas son aspectos cruciales para luchar contra la corrupción, por tanto, deben convertirse en herramientas fundamentales en la relación entre el funcionario público, las autoridades y la ciudadanía. En este sentido, por un lado, es necesario incorporar el concepto de rentabilidad dentro del sector público; y, por otro lado, es primordial fortalecer el acercamiento del ciudadano a sus autoridades promoviendo la integración de la comunidad al quehacer político. Para lograr esto, se deben mejorar y promover mecanismos de rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno, para que la población tenga acceso a las decisiones de gobierno de manera independiente, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político. Puedo mencionar algunos mecanismos de rendición de cuentas: audiencias públicas e informes orales de autoridades, presupuesto participativo, información sobre el cumplimiento de proyectos, uso de lenguaje claro en la información estatal, capacitación ciudadana para la participación y comprensión de la información, uso de tecnologías de la información.

La comunicación y transparencia es una fortaleza que generará una enorme ganancia en la lucha contra la corrupción. En este sentido, los medios de comunicación deben ser nuestros aliados estratégicos y deben contribuir a la revalorización de las instituciones y sus autoridades ante la ciudadanía, por ejemplo, a través de mejorar la comunicación con la comunidad, proveer el clima y los mecanismos de confianza para denunciar actos de corrupción de manera eficaz, difundir los derechos de los ciudadanos y de los mecanismos que tenemos para canalizar nuestras denuncias. Mucho se habla de la corrupción, ahora tenemos que empezar a hablar de las soluciones.

Objetivos, medición y seguimiento

Lo que no se puede medir no puede gestionarse. La definición de objetivos y la medición y el seguimiento de los mismos lo hace todo el mundo, menos nosotros. Por qué no empezamos a obligar a las instituciones a que establezcan objetivos claros y mensurables, y exigirles que los cumplan.

En la lucha contra la corrupción necesitamos definir objetivos claros, acciones anticorrupción de corto, mediano y largo plazo, e indicadores claves de desempeño que sean mensurables. Del mismo modo, tenemos que definir claramente los roles, las responsabilidades y los responsables para realizar la medición y seguimiento en los diferentes niveles de gobierno. En la medida en que no sepamos hacia dónde vamos, cuáles son los resultados obtenidos y quién o quiénes son los responsables, seguiremos discutiendo y continuaremos mirando con estupor cómo la corrupción sigue minando las esperanzas del pueblo peruano.

De acuerdo con diferentes encuestas, la corrupción es el principal problema que afecta al desarrollo del país. Se imaginan si lográramos reducir a la mitad el problema de la corrupción y pudiéramos utilizar los recursos financieros que se liberan –alrededor de cinco mil millones de nuevos soles– en mejorar los servicios de educación, salud, alimentación y nutrición infantil. En este sentido, creo que la pregunta que no debemos hacernos es ¿qué pueden hacer el Estado y las instituciones públicas para enfrentar la corrupción?, sino ¿qué podemos hacer nosotros para luchar contra la corrupción?

Por un Perú
en manos limpias.

SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN LIMA 2011

PARTE II:

Estrategias para enfrentar la corrupción

Tema 1:

Compromiso al más alto nivel

Resumen ejecutivo

• El señor Daniel Kaufmann destacó los logros importantes de América Latina y del Perú en aspectos macroeconómicos durante los últimos 10 años; sin embargo, del mismo modo, enfatizó que nuestros países aún tienen grandes desafíos pendientes en temas de gobernabilidad e institucionalidad. Al respecto, indicó que el único camino para lograr un desarrollo y crecimiento sostenido a largo plazo es mediante una buena gobernabilidad y bajos niveles de corrupción. De acuerdo con los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, el Perú tiene significativas deficiencias en temas de control de la corrupción, calidad del marco

regulatorio, rendición de cuentas, Estado de derecho y efectividad del Gobierno, Congreso, Poder Judicial, sector empresarial y medios de comunicación. Específicamente en el caso de corrupción, se identificaron grandes desafíos en temas relacionados con sobornos en las licitaciones y captura del Estado.

• Del mismo modo, mencionó que para luchar contra la corrupción es primordial diseñar estrategias e implementar acciones concretas, voluntad política al más alto nivel, integrar a la sociedad civil y sector privado con el sector público, y mayor transparencia; así como implementar diez reformas concretas dirigidas a transparentar información sobre el patrimonio de los políticos, candidatos, funcionarios, legisladores, jueces y dependientes; contribuciones a campañas políticas y gastos de campaña; votos parlamentarios y deliberaciones; implementación efectiva de leyes de conflicto de intereses y de lobby; implementación efectiva de ley de acceso a la información; presupuesto y licitaciones; y libertad de prensa y medios de comunicación.

• Al respecto, el ministro de Economía y Finanzas (señor Miguel Castilla) mencionó que uno de los principales objetivos del Gobierno es lograr un crecimiento económico sostenido con inclusión social. En este sentido, refirió que el Gobierno se ha propuesto luchar contra la corrupción y avanzar hacia un Estado más eficiente, a través de la implementación de acciones estratégicas como la asignación del presupuesto según resultados, optimizar la rendición de cuentas, mejorar al proceso de licitaciones y compras públicas, construir una planilla única, mejorar la regulación, avanzar hacia un gobierno electrónico, optimizar la calidad del funcionario público, avanzar hacia una carrera pública basada en la "meritocracia" e impulsar el tema de educación y civismo en el ciudadano.

• Por otro lado, el fiscal de la Nación (señor José Antonio Peláez Bardales) remarcó la necesidad de empezar a construir una cultura de la legalidad, con el objetivo de lograr que todos los ciudadanos cumplan las leyes y sus reglamentos. Al respecto, precisó que el Ministerio Público viene implementando políticas preventivas y disuasivas de corrupción en diferentes instituciones públicas, por ejemplo, a través de capacitaciones a funcionarios sobre la distribución de los recursos públicos, con el objetivo de alcanzar su uso eficiente.

• Por su parte, el presidente de la Corte Suprema (señor César San Martín Castro) afirmó que es momento de definir soluciones asertivas y tomar acciones concretas para la lucha contra la corrupción. Enfatizó la importancia de la rendición de cuentas, la capacidad de los organismos reguladores y el control institucional en todas las instancias públicas. Particularmente, mencionó la necesidad de una normatividad clara y concreta que permita juicios y sentencias justas a las personas que realizan actos de corrupción, así como promover un trabajo coordinado entre la Policía Nacional, la Fiscalía y los jueces.

Conferencia magistral

El déficit anticorrupción y gobernanza en América Latina:

Análisis e implicaciones en un marco empírico global

Daniel Kaufmann

Quiero empezar agradeciendo al contralor general, señor Khoury, por su distinguida invitación y hospitalidad. Quiero también agradecer a los eminentes dignatarios del sector Judicial; al presidente del Congreso, Sr. Daniel Abugattás; al ministro de Economía, Sr. Miguel Castilla; y a todos los presentes por esta oportunidad muy especial.

Durante los últimos diez años, América Latina ha experimentado un gran crecimiento macroeconómico, en el cual las economías de la región parecieran haber recuperado una trayectoria de crecimiento apreciable en un entorno de relativa estabilidad. En particular, el Perú ha crecido rápidamente por encima del promedio de la región con un déficit fiscal muy bajo. Al respecto, es un honor que el ministro de Economía esté aquí presente porque debe haber mucho orgullo institucional de lo que se ha logrado en aspectos macroeconómicos, comparado con países como Estados Unidos y otros en Europa. Sin embargo, si bien América Latina ha alcanzado logros significativos de los cuales tenemos que estar orgullosos, considero que quizá es una exuberancia un poco prematura, dado que aún tenemos enormes desafíos pendientes por resolver.

Sabemos de los logros de América Latina desde el punto de vista macroeconómico, estabilidad macroeconomía, déficits fiscales muy bajos, adecuado manejo económico frente a la crisis mundial que comenzó en Estados Unidos y se expandió a Europa. Si analizamos el crecimiento económico, medido a través del ingreso per cápita o GDP per cápita, vemos que la trayectoria de los últimos cinco, diez y veinte años ha sido muy positiva. El Perú, específicamente, ha logrado llegar a los niveles promedio de América Latina, llegando incluso a ubicarse por encima de ellos. Podemos estar orgullosos

0,5
CHINA
ARGENTINA
JAMAICA
PERÚ
INDIA
COLOMBIA
MEXICO

por eso, pero debemos recordar que el mundo es muy competitivo, es mucho más grande y es relativo. Si agregamos países al análisis, encontramos que, por ejemplo, Chile viene creciendo desde hace ya bastante tiempo, ubicándose por encima del promedio de la región y de Perú; aunque debo decir que durante los últimos años Perú ha avanzado mucho más rápido que Chile, que América Latina en general y que muchos otros países.

A menudo nos comparamos solo con el pasado y con los países vecinos, pero si empezamos a salir de América Latina y miramos el resto del mundo, nos damos cuenta de que no podemos ser demasiado complacientes. Si nos comparamos con Corea del Sur, que ha sido un país con un alto crecimiento económico, o con el promedio de los tigres asiáticos, o con los nuevos países de Europa, los exsocialistas, nos damos cuenta de que todavía hay un gran desafío que debemos de vencer para lograr un crecimiento en el largo plazo. No podemos descansar en nuestros laureles solo porque hemos logrado un crecimiento en los últimos años.

Esto conlleva rápidamente a preguntarse, ¿dónde no hemos avanzado lo suficiente para tener en el continente un desarrollo sostenible en el largo plazo? Claramente, sole que hay un déficit en gobernanza, principalmente en el aspecto institucional, que incluye aspectos de la lucha contra la corrupción o control de la corrupción. Dentro de este aspecto institucional y de gobernanza está el desafío de la desigualdad, que lo he llamado el múltiplo de veinticinco porque en América Latina, tanto en Chile como en Perú, el 10 por ciento de la población con mayores ingresos gana como promedio múltiplo de 25 veces más de lo que gana el 10 por ciento de la población más pobre.

Como pueden ver, tenemos un gran desafío en todo el continente, principalmente en aspectos relacionados con la desigualdad. Si bien ciertos países han logrado algunas leves mejoras, la desigualdad aún es enorme, y esto se ve claramente en las movilizaciones y protestas en Chile, Estados Unidos y en otros lugares del mundo.

A continuación, veremos lo que dice el marco empírico y analítico, pero antes comencemos con un test. Si tuviera la suficiente tecnología para que cada uno vote con un control remoto, sabría instantáneamente qué es lo que piensa la gente en forma anónima. Entonces, haría la siguiente pregunta, ¿qué harías si te encontraras un sobre con dinero? Digamos que todos ustedes trabajan hasta muy tarde en diferentes lugares, y al final del día van al estacionamiento a recoger su bicicleta, su moto o su auto. Supongamos que ustedes son los últimos en irse del estacionamiento, no hay ninguna otra persona, nadie los está observando y de repente cerca de su vehículo encuentran un sobre en el suelo. Ustedes recogen el sobre y encuentran que hay veinte billetes de cien dólares cada uno, lo que hace un total de dos mil dólares. Entonces, cuál es su primera reacción. Uno se pregunta: ¿qué es lo que hago con el sobre? Hay tres posibilidades de respuesta: la primera posibilidad es volver inmediatamente al edificio, buscar al guardia de seguridad, entregarle el sobre y cerciorarse al día siguiente que se haya encontrado al dueño del sobre. Esta es la luz verde. La segunda posibilidad es el otro extremo, la luz roja, que la persona que encuentra el sobre decide llevárselo y no devolverlo, porque cree que nunca se encontrará al dueño o porque decide usar el dinero en alguna cosa. La tercera posibilidad es la intermedia, la luz amarilla, donde la persona decide pensarlo y analizarlo con su almohada o

"Hay un déficit en gobernanza, principalmente en el aspecto institucional, que incluye aspectos de la lucha contra la corrupción".

discutirlo con su pareja, y en la mañana siguiente tomar la decisión de si devuelve el sobre o no.

En este caso no hay ningún control o monitoreo. Es decir, no hay ninguna posibilidad de que alguna persona sepa de la decisión que uno toma. Este test lo hicimos muchas veces entre cientos de personas, y estas fueron sus respuestas: un tercio afirmó que lo devolvería inmediatamente, casi un quinto (17 por ciento) respondió que se lo llevaría, y el 50 por ciento dijo no estar decidido y que lo pensaría durante la noche.

Pero, qué pasa si el test tiene una pequeña variante, cómo cambiarían las respuestas de las personas si hay una pequeña posibilidad de que haya una cámara oculta en el estacionamiento, qué pasa si uno cree que está siendo observado, monitoreado o que hay cierto control. ¡Ups! De repente nos convertimos en luz verde. El 74 por ciento de las personas decidió reportar y entregar el dinero, solo el 4 por ciento dijo que se lo llevaría y el 22 por ciento no se decidió.

Como pueden ver, hay una diferencia enorme entre el primer y segundo grupo de respuestas. Algo muy interesante que observamos es que si cruzamos las respuestas de las personas según países o regiones, como Estados Unidos, Latinoamérica, África o Asia, los resultados son los mismos: las respuestas entre el primer y el segundo grupo cambian fundamentalmente, dependiendo de la cultura o procedencia de la persona. Es muy importante recalcar que el problema no es determinista de un punto de vista cultural o histórico, como se ha escrito, sino que los incentivos, la transparencia, el monitoreo, el control social y la tecnología son muy importantes en este aspecto.

Para luchar contra la corrupción hay que mirar el aspecto global y sistémico de cómo funcionan las instituciones, desde el punto de vista de la buena o mala gobernanza. Se habla mucho de la gobernanza, pero ¿qué es gobernanza? Nosotros hemos definido gobernanza al conjunto de tradiciones e instituciones mediante el cual se ejercita la autoridad en un país. La gobernanza es multidimensional. Se divide en tres componentes fundamentales: el componente político de gobernanza, el componente económico de gobernanza y el componente institucional de gobernanza.

Cada uno de esos tres componentes puede ser traducido en dos indicadores que han sido medidos anualmente desde la década de 1990 hasta la actualidad, con el objetivo de analizar el marco de gobernanza en todos los países del mundo. Los componentes de la gobernanza y sus respectivos indicadores son:

• El componente político de gobernanza es el proceso por el cual aquellos con autoridad son seleccionados y reemplazados:

–Voz y rendición de cuentas democráticas, calidad de la democracia del país, libertades civiles fundamentales.

–Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo.

• El componente económico de gobernanza es la eficiencia o capacidad de la burocracia o del gobierno para formular e implementar políticas:

–Efectividad del gobierno.

–Calidad regulatoria.

• El componente institucional de gobernanza es el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones entre ellos:

–Calidad del Estado de derecho o imperio de la ley y la calidad de la aplicación del Estado de derecho.

–Control de la corrupción.

Presenté este marco empírico y analítico, primero, para enfatizar que el control de la corrupción no es lo mismo que la buena gobernanza o gobernabilidad, que es la calidad institucional mucho más amplia y que integra muchos otros elementos. Y segundo, para enfatizar que cuando hay un problema de corrupción se debe observar y analizar cómo están funcionando las instituciones. Por ejemplo, si las instituciones de justicia, el Estado de derecho, el marco regulatorio y el Gobierno no son efectivos, si no hay libertades fundamentales, si la prensa y los medios de comunicación no funcionan bien, si no hay transparencia, entonces, obviamente hay corrupción.

En la actualidad, hay una gran base de datos para medir gobernabilidad que hemos recopilado con mis colegas en el Banco Mundial. Ahora yo estoy trabajando en Brookings Institution, pero seguimos en este esfuerzo en forma conjunta. En pocos días, vamos a tener todos los datos de gobernabilidad hasta fines de 2010, el cual permitirá mostrar y comparar la trayectoria de doscientos diez países. Estos datos sobre cientos de variables e indicadores sobre gobernabilidad han sido recopilados de treinta fuentes diferentes, por ejemplo: Latinobarómetro, Global Corruption Barometer, Afrobarometer, Economist Intelligence Unit, Global Competitiveness Survey, World Competitiveness Yearbook, Amnesty International, Global Integrity, Binghamton University, International Budget Project. Nosotros no decidimos sobre ninguna de las calidades de gobernanza, solo tomamos y agregamos los datos de los sistemas de todo el mundo utilizando un modelo estadístico avanzado de agregación, y los organizamos en seis grandes componentes de gobernabilidad.

Pero, ¿cuáles son los resultados de estos datos? Por ejemplo, si vemos uno de los seis indicadores de gobernanza que mostramos anteriormente, "control de la corrupción", observamos que los países se concentran en seis grupos importantes, desde los de luz verde oscura, que son los ejemplos de buena gobernanza, hasta los de luz roja oscura que están en crisis de gobernanza. Mientras en el primer grupo de países se encuentran Dinamarca, Nueva Zelanda, Singapur, Suecia y Finlandia; en el segundo se encuentran Somalia, Afganistán, Zimbabue, Corea del Norte e Irak. Al respecto, es importante indicar que estos datos siempre tienen un margen de error, por lo tanto, hay que tomarlos con cierta cautela; por este motivo, siempre somos

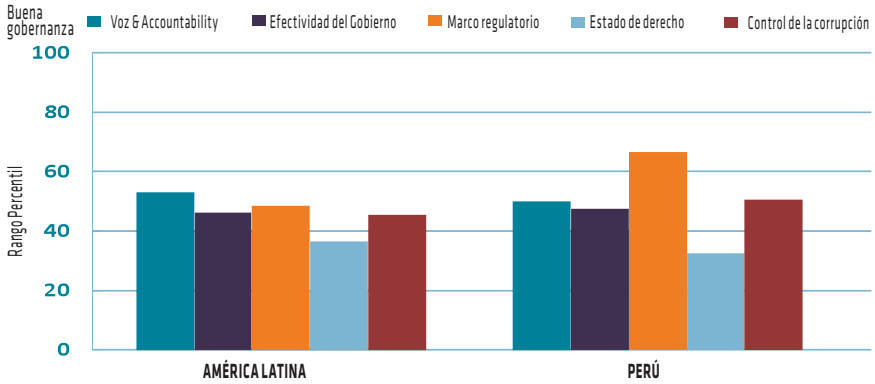
"Si las instituciones de justicia, el Estado de derecho, el marco regulatorio y el Gobierno no son efectivos, si no hay libertades fundamentales, si la prensa y los medios de comunicación no funcionan bien, y si no hay transparencia, entonces, obviamente hay corrupción".

muy transparentes y precisos sobre el grado de imprecisión de cada dato.

Ahora, yendo al grano, ¿cómo está América Latina en gobernanza hoy en día, a fines de 2010? Desafortunadamente, no muy bien. En cinco de los seis indicadores de gobernanza estamos por debajo de los países exsocialistas (países europeos del Este), de los países del Caribe y del promedio de los tigres asiáticos. Respecto a los países exsocialistas, hay que tomar en cuenta que hace quince o veinte años estos países estaban por debajo de nosotros, y durante este periodo han mejorado considerablemente en el aspecto institucional. En el caso de los tigres asiáticos, todavía tienen mucho por avanzar en aspectos relacionados con rendición de cuentas democráticas, pero en cuanto al control de la corrupción, efectividad del gobierno, calidad regulatoria y calidad del Estado de derecho están bastante mejor que América Latina.

Si observamos específicamente al Perú, encontramos que está como promedio en América Latina, con dos excepciones: en el marco regulatorio, que es un aspecto de la gobernanza económica, está mejor que el promedio de la región; pero en el imperio de la ley o Estado de derecho, que es un aspecto de la gobernanza institucional, está por debajo del promedio. Al analizar estos resultados, hay que tener en cuenta que el marco de gobernanza en América Latina tiene desafíos importantes.

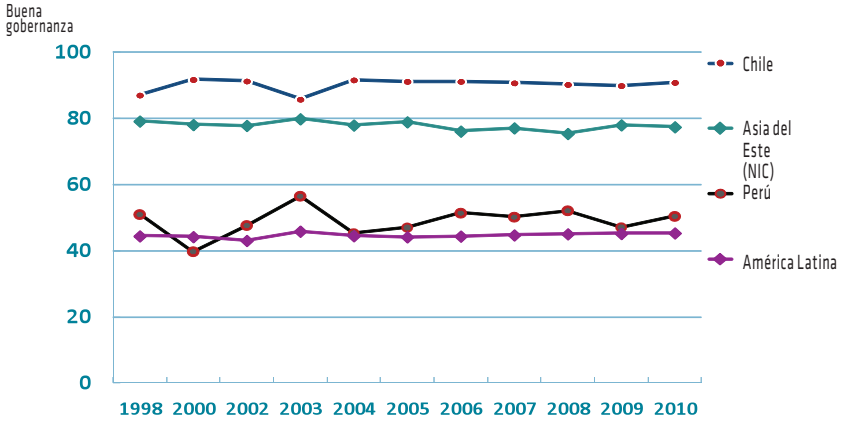
Gobernanza en América Latina y Perú: 2010



Es importante mirar este marco, porque no todos los aspectos de la gobernanza se mueven conjuntamente en el mismo sentido. Se observan ciertos logros en el marco regulatorio, pero hay ciertos rezagos y retrasos en otras dimensiones de la gobernanza. A lo largo del tiempo, vemos que el Perú y América Latina se han desarrollado en forma bastante similar en cuanto al control de la corrupción; sin embargo, este indicador está por debajo del promedio mundial. Entre doscientos diez países, Perú está más o menos en la mitad, entonces, uno puede decir: "bueno, el vaso está medio lleno", y estar satisfecho con eso; pero, por otro lado, uno puede preguntarse, como el contralor se preguntó: "¿Por qué no podríamos estar, en algunos años más, entre los primeros treinta o cuarenta países con buena gobernanza, y no en el número cien?".

Si seguimos observando los indicadores de gobernanza, como control de la corrupción, efectividad del gobierno, marco regulatorio y Estado de derecho, se ve que el Perú y América Latina están muy por debajo de los tigres asiáticos y de algunos países como Chile. En particular, el gran desafío para el Perú es mejorar sus niveles de Estado de derecho, los cuales están por debajo del promedio de América Latina.

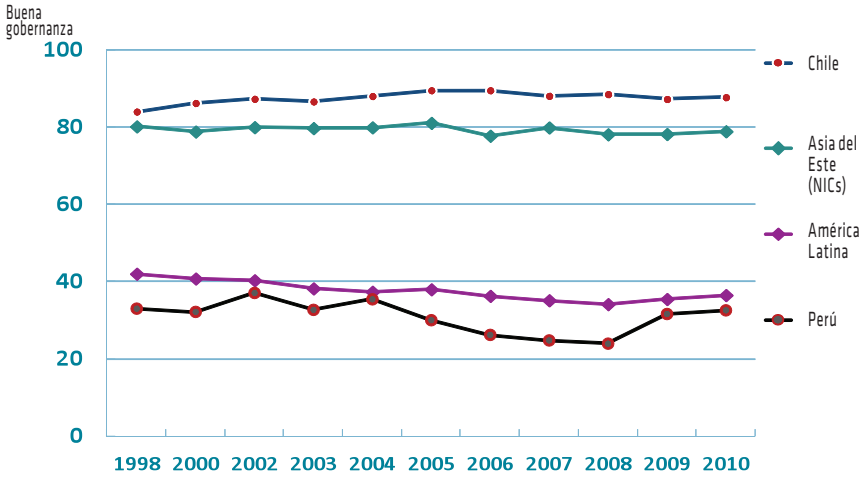
Tendencia en Control de la corrupción en Perú, América Latina y tigres asiáticos, 1998-2010



* Resultados preliminares.

Fuente: Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, 2011.

Tendencia en Estado de derecho en Perú, América Latina y tigres asiáticos, 1998-2010



* Resultados preliminares.

Fuente: Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, 2011.

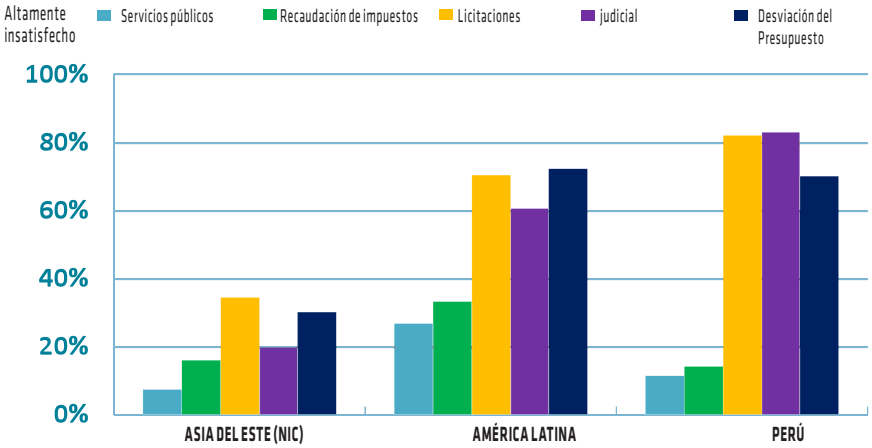
Pero uno puede preguntarse, y es legítimo, ¿hasta qué punto son importantes estos datos? Ya se han mencionado algunos ejemplos antes de esta presentación, pero les daré un ejemplo mundial. Del análisis hecho con los datos de gobernanza de todo el mundo, hemos sacado un promedio al que hemos llamado el dividendo de desarrollo de 300 por ciento de la buena gobernanza. Este dividendo de desarrollo consiste en que si las reformas y medidas, antes mencionadas por el contralor general, el presidente del Congreso y el presidente del Poder Judicial, son implementadas, en el largo plazo el país podrá incrementar su ingreso per cápita en tres veces. Es decir, si hoy en día el ingreso per cápita de un país es de seis mil dólares, en unos diez años ese país podrá alcanzar un ingreso per cápita de dieciocho mil dólares si mejora su gobernabilidad. Toma su tiempo, en verdad, pero es un impacto enorme y causal.

Del mismo modo, diversas investigaciones muestran que hay una relación directa entre mejor gobernabilidad y mejores resultados de desarrollo. Los efectos causales de una mejor gobernabilidad –medida a través de bajo nivel de corrupción, Estado de derecho, voz y rendición de cuentas y calidad regulatoria– son una reducción de la mortalidad infantil, un aumento del alfabetismo y un mayor ingreso per cápita. Entonces, se observa un impacto enorme que va de mejorar la gobernabilidad y el control de la corrupción, a mayores ingresos, mayor progreso, menor desigualdad, menor pobreza y mejores indicadores socioeconómicos. Algunos autores han afirmado que la buena gobernanza es un lujo y que solo se consigue cuando el país llega a ser rico, pero no es así, la buena gobernabilidad es la causa de los buenos resultados de desarrollo.

Pero ustedes podrán decirme y también con mucha razón, "qué interesante es lo que nos está diciendo el señor Kaufmann, pero ¿para qué nos sirven estos datos al momento de definir las estrategias y acciones concretas para un país?". Ustedes tienen toda la razón. No nos podemos quedar en el nivel agregado de estos diagnósticos y análisis de datos, hay que empezar a desagregar y desempacar los datos para hacer diagnósticos más de profundidad, incluyendo diagnósticos de país.

Les quiero mostrar un ejemplo de que sí se pueden desempacar los datos y preguntarse directamente ¿dónde está la corrupción? Una de las bases de datos que usamos proviene del Foro Económico Mundial, el cual reporta las respuestas de más de diez mil empresarios de todo el mundo sobre diferentes aspectos de desarrollo e instituciones. De acuerdo con esta base de datos, la corrupción en América Latina es bastante baja en cuanto a conexiones e infraestructura de teléfono, agua y electricidad, debido en gran parte a las privatizaciones, la desregularización y en cuanto a la recaudación de impuestos. Sin embargo, la corrupción es alta en aspectos relacionados con las licitaciones, al aspecto judicial y a los fondos presupuestarios que no son usados en forma adecuada. Entonces, esto ya sirve para dar algunas pautas sobre dónde deberían estar las prioridades. Estos resultados son algo parecidos en el caso del Perú, y muy distintos y bastante más bajos en el caso de los tigres asiáticos.

Desafíos en corrupción en América Latina. Porcentaje de empresas que reportan problemas, 2010



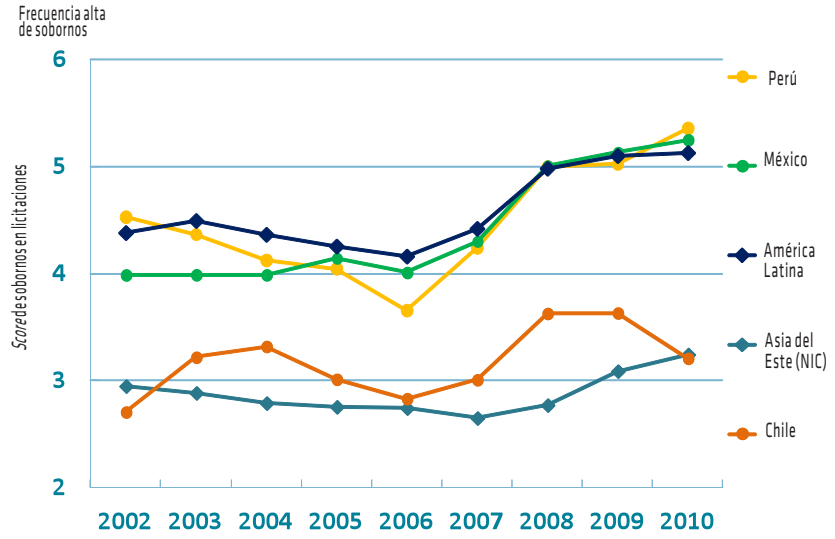
Fuente: Encuesta de Opinión a Empresas, 2010. Foro Económico Mundial

Por otro lado, si observamos los sobornos en licitaciones –medido por la frecuencia de sobornos–, encontramos que la mayoría de los países del mundo tiene este problema, pero los países de Latinoamérica tenemos un gran desafío. Durante los últimos años, según reportan las mismas empresas, los sobornos en América Latina y, particularmente, en el Perú y México han crecido considerablemente. En el caso de Chile y de los tigres asiáticos, los sobornos han crecido pero mucho menos, llegando a disminuir durante los últimos años en el caso de los tigres asiáticos. Entonces, una primera conclusión de estos datos es que hay países que han demostrado que sí se puede mejorar.

Si observamos ahora otra formulación de los sobornos en licitaciones –medido por el porcentaje de las firmas que reportan algún acto de corrupción durante algún proceso de licitación–, encontramos que Latinoamérica está muy por encima de Estados Unidos, los tigres asiáticos y los países nórdicos. Del mismo modo, hicimos preguntas sobre un tipo de corrupción más sofisticado, la captura del Estado, que es la influencia indebida de poderes económicos y financieros sobre las leyes, políticas públicas y regulaciones de un país a un alto nivel. No siempre habrá un soborno implícito, pero la corrupción puede cambiar las leyes e influir en las regulaciones de un país. Si comparamos estos dos tipos de corrupción, las licitaciones que son sobornos más convencionales, y la captura del Estado que es la influencia indebida e intereses creados,

observamos que los reportes por sobornos en las licitaciones son muy altos solo en América Latina, y la captura del Estado es alta en todo el mundo. Podemos concluir que, a medida que hay desarrollo, la corrupción no desaparece sino que se sofistica, se vuelve más sutil, cambia sus matices y, a la vez, se vuelve mucho más nefasta y nociva.

Sobornos en licitaciones, 2002-2010



Fuente: Encuesta de Opinión a Empresas, 2010. Foro Económico Mundial

Específicamente en el caso del Perú, ¿qué grupos de poder han influido indebidamente en el Estado? Según los funcionarios y las empresas, las principales fuentes de corrupción y captura del Estado han sido el narcotráfico, los grupos económicos, las empresas multinacionales y el crimen organizado. Ubicándose muy por debajo las asociaciones profesionales y los sindicatos de trabajadores. Debo mencionar que estos datos son de hace una década, cuando el presidente Paniagua nos pidió que colaboremos con las instituciones peruanas para mejorar los niveles de gobernanza en el país. Para tal fin, elaboramos un diagnóstico en profundidad sobre todos los aspectos de cada institución importante en el país y medimos cuál era el desafío de la gobernanza, la corrupción y la captura de cada institución. Sobre la base de este diagnóstico, se elaboró un programa de acción para mejorar la gobernanza y controlar la corrupción, y aunque

se comenzó a hacer algo, en el tiempo se ve que hubo menos voluntad política de la que creíamos había hace 10 años.

A modo de conclusión:

• Hemos hablado del poder de los datos, lo dijo ya el contralor, si no se puede medir, no se puede controlar. El marco empírico mide y analiza la calidad de gobernanza y anticorrupción, incluyendo, como recién vimos, un diagnóstico país.

• Vimos que en América Latina hay un serio déficit de gobernanza y anticorrupción y una brecha entre los significativos logros macroeconómicos y el rezago en gobernabilidad. Hay que reconocer que no todos los países han evolucionado de la misma manera, por ejemplo: Paraguay y Colombia han avanzado mucho durante los últimos diez años, aunque todavía no han alcanzado los mismos niveles de los países industrializados.

• Vimos que gobernanza y anticorrupción sí importan y mucho, hay un dividendo de desarrollo y crecimiento enorme de buena gobernanza y anticorrupción.

• Hay que desempacar la gobernanza y entender en forma desagregada y detallada sus matices. Particularmente, hemos visto que la captura del Estado e influencia indebida es un tipo de corrupción más sofisticado y nocivo, por lo que debe ser analizado en forma seria.

• La importancia de las estrategias y acciones integradas y concretas, y el "no" a otro discurso solo.

• Algunas de las acciones ya fueron mencionadas anteriormente, pero para garantizar su éxito se requiere voluntad política, la cual a veces hay, a veces no la hay, a veces hay por un año y después desaparece. Hay que asegurar la implementación de las acciones y medir la gestión según los resultados alcanzados. Así, dentro de un año se podrá decir que la Contraloría tiene treinta casos emblemáticos de corrupción, y se podrá evaluar cuántos de ellos han conllevado a un juicio y a cuántos han enjuiciado. Este tipo de resultados debe ser mostrado y no mantenerlo oculto para promover un repudio a la impunidad.

• La integración entre las distintas instituciones públicas y estas con la sociedad civil y con el sector público desempeñan un rol importante para mejorar la gobernanza. El trabajo coordinado y transparente de todas estas instituciones es un elemento clave para crear millones de auditores.

• Latinoamérica ha quedado un poco rezagada en la modernización del Estado, principalmente en las reformas de transparencia.

Para terminar mi ponencia, daré una pauta de diez reformas concretas de transparencia relacionadas con la transparencia política:

• Declaración pública, con fácil acceso en la web, del patrimonio de todos los políticos, candidatos, funcionarios, legisladores, jueces y sus dependientes.

• Declaración pública, con fácil acceso en la web, de las contribuciones para campañas políticas (quién financia, a quién financian, flujos de financiamiento) y de los gastos de campañas electorales.

• Acceso público inmediato a los votos parlamentarios, a las deliberaciones y a los borradores y propuestas de ley.

• Implementación efectiva de leyes so-

bre conflicto de interés y de *lobby* que separen los negocios, la política y el Gobierno.

• Transparentar mucho más el sector bancario, financiero y empresarial.

• Implementación efectiva de la ley de acceso a la información. Muchos países de Latinoamérica que han adoptado la ley de acceso a la información tienen problemas para su implementación efectiva, como la poca cultura en el sector público para dar información, ponerla en línea en forma efectiva y útil para todos los usuarios.

• Transparencia presupuestaria. Varios países han tenido algunos avances en transparentar su presupuesto, principalmente a nivel de Gobierno central, pero no siempre a nivel local y en forma detallada; además hay muchos gastos considerados como reservados, los cuales no se transparentan.

• Todas las licitaciones deben ser totalmente competitivas y estar disponibles en la web. Hoy en día, se encuentra en la web información sobre las licitaciones, pero esta es parcial y, en muchos casos, poco pertinente.

• Libertad de prensa y medios de comunicación. Los medios de comunicación deben trabajar sin trabas, sin monopolios y sin corrupción. De acuerdo con Freedom House, durante los últimos diez años, Latinoamérica no ha mejorado en este tema, y el Perú está peor que hace diez años. El Perú, después del gobierno de Fujimori, mejoró considerablemente, pero después comenzó a empeorar de nuevo.

• Transparencia de los datos sobre gobernanza y corrupción, y un diagnóstico en profundidad. No necesitan que alguien de afuera venga para desarrollar el diagnóstico, hoy en día, el Perú tiene una enorme capacidad institucional.

Finalmente, para concluir con mi presentación, debo decirles que la corrupción y los sobornos son impuestos sumamente regresivos; es decir, un impuesto que le pega mucho más fuerte a la población de menores ingresos, que termina pagando por sobornos mucho más que la población con mayores ingresos. En general, encontramos que el mundo tiene un gran problema de corrupción, que la corrupción penaliza más a los ciudadanos de ingresos bajos, trayendo como consecuencia que la desigualdad y la pobreza aumenten.

"La corrupción penaliza más a los ciudadanos de ingresos bajos, trayendo como consecuencia que la desigualdad y la pobreza aumenten".

Panel

Panel "Perú sin Corrupción: Compromiso al más alto nivel", integrada (de izq. a der.) por Daniel Kaufmann (Expositor); Fuad Khoury Zarzar, Contralor General; César San Martín Castro, Presidente del Poder Judicial; Miguel Castilla Rubio, Ministro de Economía y Finanzas; y José Antonio Peláez Bardales, Fiscal de la Nación.

Señor Miguel Castilla

Ministro de Economía y Finanzas

Muy buenas tardes, es un honor poder estar en esta conferencia y ser parte de esta mesa tan importante. Agradezco al contralor de la República, al presidente de la Corte Suprema, al fiscal de la Nación y al señor Daniel Kaufmann. Hace 20 años, cuando estaba en la universidad, usé sus datos para hacer parte de mi tesis, me alegra que siga siendo tan vigente y tan agudo en sus recomendaciones y comentarios.

El gobierno del presidente Humala, que tiene escasos dos meses y pocos días, se ha impuesto tres objetivos importantes, los cuales están de una u otra manera relacionados con los temas tratados por el señor Kaufmann en

su presentación. Crecimiento económico con inclusión social y estabilidad son los tres temas cruciales que el gobierno actual se ha puesto como prioridad en un entorno sumamente complicado, en el cual no sabemos la magnitud de la crisis internacional, y en donde la ilegalidad y la informalidad se hacen cada vez más profundas. Me estoy refiriendo a la minería informal, a la tala ilegal de bosques y al narcotráfico, que son flagelos que cada vez se hacen más evidentes y que contextualizan lo que se debe hacer y en lo que debemos trabajar hacia adelante.

En particular, lo que el Gobierno se ha establecido es mantener un entorno estable de Estado de derecho, de seguridad jurídica y una lucha frontal contra la corrupción para atraer a la inversión que requerimos para seguir creciendo. Para la inclusión, lo que se ha postulado es tener más Estado, y ahí es donde vienen probablemente los problemas asociados a la corrupción, porque no solamente se precisa más Estado, sino un mejor Estado. Cuando se habla de mejor Estado, se habla de un Estado probo, transparente, eficiente y que rinda cuentas a la población.

Al respecto, quisiera referirme a algunas iniciativas en las que trabajamos en el Poder Ejecutivo, en general, y en el Ministerio de Economía y Finanzas, en particular. El Estado ha crecido, si uno lo mide por el presupuesto público, hemos pasado de tener un presupuesto en el año 2006 de 35 mil millones de nuevos soles, a uno posible en el año 2012 de casi 100 mil millones de nuevos soles. Es decir, que el presupuesto se ha triplicado en los últimos seis años, lo cual nos llevaría a preguntarnos: ¿eso ha generado mejores resultados para la población?, ¿ha mejorado la provisión de servicios y bienes públicos?, ¿eso ha redundado en una mayor inclusión?, ¿eso ha redundado en un mayor beneficio para la población? Probablemente, la respuesta sea no.

Si bien ha habido avances importantes, estos no han sido suficientes en absoluto. Pero ¿por qué no ha sido suficiente este avance si ha habido un gran esfuerzo de incrementar los recursos públicos destinados a la provisión de bienes y servicios básicos que el Estado proveer? Primero porque la asignación de los recursos es inercial, el cual ha tendido a ser históricamente incremental, es decir, el presupuesto del año anterior más un incremento de tanto por ciento. Ante esta realidad, hemos trabajado desde hace unos años en un tema que mencionó el señor Kaufmann, que tiene que ver con gestión por resultados o presupuesto por resultados. Esto es muy importante porque rompe el chip inercial, y nos permite conseguir una línea de base e información periódica. A través del presupuesto por resultados, se han identificado aquellas intervenciones públicas más efectivas y a los responsables de los resultados obtenidos. Otro tema muy importante especialmente en la programación del presupuesto, basado en el desempeño, es la rendición de cuentas, en el que también venimos trabajando.

Adicionalmente, hay una iniciativa que estamos llevando adelante, que es el pre-

supuesto abierto, cuyos objetivos son tener un presupuesto mucho más transparente e introducir a la sociedad civil en estos temas, para darle un rol mayor de fiscalización y retroalimentación. En la gestión por resultados nos hemos propuesto una meta muy amplia, que es que al cerrar el gobierno en los próximos cinco años, lograr un presupuesto (descontando el pago de pensiones y el servicio de deuda un 100 por ciento) cuya cobertura pase del 13 por ciento a por encima del 40 por ciento, lo cual es extremadamente ambicioso, pero hay que definitivamente andar por ese camino.

Segundo, tiene que ver con el diagnóstico que se hacía con respecto a los procesos de licitación y compras públicas. Un tercio del presupuesto público tiene relación con adquisiciones de bienes y servicios; lamentablemente, estos procesos son muchas veces engorrosos, ineficientes, con una total falta de transparencia y uno de los principales focos rojos de corrupción. Ante esta situación, se ha tomado una serie de medidas, como la reorganización de la OSCE, entidad encargada de compras públicas, y la reorganización del tribunal de adquisiciones y del tribunal de controversias de compras públicas. Adicionalmente, estamos en un proceso de evaluación y ratificación de los vocales, lamentablemente, de los nueve vocales que han sido sometidos a esta evaluación, solo cuatro se han presentado, de los cuales ninguno ha pasado el test. El Gobierno debe trabajar muy duro en este tema, no solo porque los procesos de compras públicas son puntos de corrupción, sino también porque, mejorando estos procesos, se puede lograr una mayor eficiencia para el Estado.

Tercero, tiene que ver con la discrecionalidad de los pliegos para aumentar su planilla de salarios año a año. En este sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas ha propuesto medidas para tener una planilla única y centralizada, para evitar el exceso de discrecionalidad de ciertos pliegos. Les quisiera contar un caso puntual que me sorprendió. Como todos sabemos, el canon son recursos que se utilizan principalmente para gastos de inversión; sin embargo, hemos identificado casos en que ciertas regiones lo utilizan para pagar planilla de funcionarios, lo cual está totalmente prohibido por la ley. Entonces, un esfuerzo mayor para lograr un mejor control de la planilla pública es definitivamente importante, porque a pesar de la austeridad que imponemos, la planilla crece de manera desproporcionada todos los años.

Otro tema central, que es un gran desafío, es mejorar la calidad del funcionario público. Lamentablemente, no hemos avanzado hacia una carrera pública basada en la "meritocracia" y como consecuencia tenemos funcionarios públicos de todo tipo y de toda clase, muchos de ellos con vocación de servicio y otros, simplemente, con incentivos perversos en algunos casos. En este sentido, la calidad de la carrera pública del servicio civil es fundamental.

En otro ámbito donde pensamos que una mayor transparencia puede ahondar en mayor eficiencia, tiene que ver con los esfuerzos de

modernizar nuestras empresas públicas. Las empresas públicas se manejan como un conglomerado de empresas y para modernizarlas se debe fomentar la apertura al capital para que participen activamente en el mercado de valores. La modernización de las empresas públicas permitirá no solo atraer mayores recursos, sino también alcanzar un buen gobierno corporativo. Hay otras medidas que no le competen a mi sector, pero que se están trabajando, por ejemplo, desde el Ministerio de Justicia con las entidades relevantes en los otros poderes del Estado, que tienen que ver con la unificación de una procuraduría anticorrupción y con la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción para importantes funcionarios y su respectiva inhabilitación en el ejercicio de un cargo público,

Alrededor del tema de esta mesa se pueden esbozar distintas recomendaciones, yo endoso todas las que ha mencionado el señor Daniel Kaufmann. Sin embargo, considero que hemos dejado fuera una herramienta muy importante relacionada con el gobierno electrónico, la cual podría reducir ampliamente los grados de discrecionalidad que existen en la actualidad en nuestras instituciones y que se prestan a prácticas poco transparentes en el accionar del Estado. Por último, quisiera mencionar el tema de la educación, el cual considero es fundamental porque al final el meollo del asunto se resuelve con una mayor educación, una mayor conciencia y un mayor civismo de parte de nuestros ciudadanos. Los acontecimientos en nuestro país nos deben llamar a la reflexión sobre qué tipo de sociedad tenemos, qué valores poseemos y de qué educación disponemos, porque al final la educación es fundamental en la lucha contra la corrupción.

Finalmente, quisiera felicitar especialmente a la Contraloría General de la República no solo por fiscalizar el buen uso de los recursos públicos, sino también por organizar y desarrollar este tipo de iniciativas, con miras a combatir la corrupción en nuestro país y lograr una eficiente asignación y uso de nuestros recursos. Creo que es un tema muy importante que no debemos perder de vista.

Señor José Antonio Peláez Bardales

Fiscal de la Nación

Muy buenos días. Quiero, en primer lugar, expresar mis felicitaciones a la Contraloría General de la República y al contralor general, señor Fuad Khoury, por haber tenido la brillante iniciativa de organizar esta conferencia y haber traído a un experto en temas de gobernabilidad y corrupción, como es el doctor David Kaufmann. Durante su presentación, el señor Kaufmann no solo nos ha hecho un diagnóstico sobre el fenómeno de la corrupción y de lo que significa como causante del gran daño que sufren las sociedades debido a su puesta en ejecución por malos funcionarios

y malos servidores públicos, sino también nos ha proporcionado algunas recetas y fórmulas de solución para eliminar este fenómeno.

La corrupción ha existido en todas las sociedades, pero desde hace pocos años se ha tomado conciencia de su real presencia a nivel internacional. El mayor número de convenciones, conferencias, eventos y planes de acción, para analizar las causas y consecuencias de la corrupción efectuados por los Estados y organismos internacionales, data de hace aproximadamente quince años. Esto significa que el fenómeno de la corrupción se ha convertido en un tema relevante y se ha puesto en evidencia a nivel mundial, debido a su valoración negativa y a la necesidad de combatirla.

La corrupción es un fenómeno que no conoce límites políticos, ni geográficos, ni sociales, pues está presente tanto en los países ricos como en los países pobres. La corrupción es difícil de establecerse de manera precisa, pero son enormes los recursos económicos que se sustraen por esta vía ilegal, afectando la economía de los países, la producción y las políticas sociales. Por otro lado, la corrupción priva a los pueblos de la legalidad, que es un bien común fundamental y trascendental. La legalidad significa respeto a las reglas de funcionamiento correcto de las instituciones de un país, y mediante ella se efectúan y establecen relaciones correctas en la sociedad, la economía y la política, generando un marco y espacio de confianza en el que se dinamiza la economía de las naciones.

El rol de las instituciones en esta tarea es fundamental, por ello resulta indispensable el fortalecimiento de las instituciones mediante el buen desempeño de todos sus funcionarios y servidores, lo cual traerá como consecuencia una mejora en la percepción del ciudadano hacia ellas. Construir una verdadera cultura de la legalidad tiene como premisa esencial la transformación de muchos paradigmas de pensamiento en todos los niveles, desde el ciudadano común que transgrede con frecuencia ordenamientos que podrían considerarse de menor importancia, como los reglamentos administrativos o de tránsito, hasta el acto de corrupción que comete el más importante funcionario al faltar a su deber legal y constitucional de hacer cumplir las leyes y los reglamentos.

En todos los casos, la trascendencia es de gran importancia. La enorme variedad y multiplicidad de actos que presenta la corrupción es incalculable e inimaginable. Normalmente, la corrupción se presenta como una grave desviación y violación de la ley por parte de los servidores públicos en procura de ventajas particulares de tipo económico, político y social. El resultado de este fenómeno es realmente peligroso para el funcionamiento normal de un Estado democrático y social de derecho. Los actos de corrupción impiden que los bienes y recursos públicos se administren de acuerdo a ley.

El Ministerio Público, dentro de esta co-

rriente de lucha contra la corrupción, ha implementado políticas preventivas y disuasivas, siendo una de ellas la persecución estratégica del delito. Del mismo modo, hemos posibilitado la creación e implementación de fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios donde se realizan actividades de prevención, juntamente con la Contraloría General de la República, la Policía Nacional del Perú, la Dirección contra la Corrupción, el Poder Judicial, el Ministerio de Educación, entre otros. Adicionalmente, venimos trabajando en un programa de control y prevención de la corrupción con niños, adolescentes y jóvenes de diferentes colegios; venimos difundiendo normas contra los delitos cometidos por funcionarios públicos por intermedio de programas televisivos, radiales y diferentes medios masivos de comunicación, con el objetivo de promover el uso adecuado y correcto de los recursos asignados.

Considero que la prevención de la corrupción debe hacerse a través de la educación, por ejemplo mediante un programa integral de capacitación dirigido a las autoridades y funcionarios competentes, así como a los usuarios de los servicios, con el objetivo de que conozcan sus derechos y obligaciones, y proporcionen información confiable y oportuna para detectar actos indebidos; y a través de un programa de difusión de valores éticos y morales.

Coincidimos con lo expuesto por el señor Kaufmann, debe de haber un compromiso al más alto nivel, pero también un compromiso de todos; y las estrategias y acciones políticas deben darse en todos los niveles de gobierno, de lo contrario poco o nada habremos logrado. En cada organización del Estado debemos detectar los espacios y el hábitat donde se incuba y desarrolla la corrupción. Exhorto a todos los aquí presentes, muy respetuosamente, a cumplir y ser combatientes contra este flagelo de la corrupción desde el puesto o sitial en el que se encuentren.

Señor Fuad Khoury Zarzar

Contralor general de la República

Primero, quisiera felicitar la extraordinaria exposición que el señor Kaufmann acaba de hacer hace algunos minutos; y, segundo, agradecer la presencia de los dignatarios que nos acompañan en esta mesa, que son las principales autoridades relacionadas con el control y las principales autoridades responsables de la asignación de los recursos del Estado.

Las estadísticas presentadas en la exposición del señor Kaufmann son alentadoras porque nos han permitido conocer cuáles son las barreras que debemos superar. Lo importante es saber dónde comparativamente nos encontramos en relación con los países de América Latina, los tigres asiáticos, los países nórdicos y los países europeos exsocialistas, a partir

de ahí preguntarnos ¿por qué no alcanzar los mismos niveles de gobernabilidad que hay en estos países? y ¿qué podemos hacer para reducir esas brechas?

Nuestro reto ahora es pasar de este análisis y de las conclusiones a las que arribaremos en esta conferencia, a definir cuáles son las acciones inmediatas y los objetivos que tenemos que trazarnos para combatir la corrupción en nuestro país. Al respecto, felicito las precisiones hechas por el ministro de Economía y Finanzas en relación con las licitaciones y procesos de adquisiciones en el Estado para mitigar los efectos de la corrupción. Del mismo modo, se ha mencionado que las compras electrónicas son una de las técnicas más importantes usadas en los países más desarrollados y con menos corrupción, que tienen por objetivo reducir la discrecionalidad que existe en las instituciones públicas. También es valioso destacar la política de tener una planilla única para saber quiénes somos, cuántos somos y cómo estamos distribuidos en el sector público.

Podemos reflexionar sobre las recomendaciones de nuestro expositor principal sobre la transparencia. Los recursos del Estado son de todos los peruanos y por lo tanto tiene que haber un esfuerzo por generar más transparencia presupuestaria en los tres niveles de gobierno, por incorporar el gobierno electrónico y por incorporar la rendición de cuentas en las declaraciones públicas. La corrupción avanza cuando hay mucha discrecionalidad en la administración pública, pero cuando esta es controlada y reducida, los funcionarios públicos rinden cuentas, situación que no es extraña para los ejecutivos que dirigen empresas, ya que permanentemente lo están haciendo. Lo que ha sucedido en muchos Estados y en los sectores públicos, es que no ha habido una predisposición y un mandato institucional de que la rendición de cuentas tiene que ser parte integral del desarrollo de la gestión pública.

Por otro lado, saludo también la idea de tener una capacitación integral dirigida a los funcionarios públicos, no solo sobre gestión, administración, compras públicas, licitaciones, sino también sobre aspectos valorativos relacionados con la ética, los valores morales y el comportamiento del servidor público en sus funciones.

El sector privado también forma parte de este círculo, al que llamaremos virtuoso. Finalmente, quisiera decirles que todos debemos empujar las iniciativas que hasta el momento han sido plasmadas y que seguirán plasmándose en esta conferencia. Como resultado de esta conferencia, desarrollaremos un documento que será distribuido ampliamente con el objetivo de iniciar una verdadera transformación en lo referido al desempeño de las instituciones, que es clave conocer si se están rentabilizando los recursos del Estado. ◤

Señor César San Martín Castro

Presidente del Poder Judicial

Buenas tardes. En primer lugar, quisiera destacar la claridad con que han sido expuestas las ideas, primero, por el contralor general, señor Khoury Zarzar, y luego, por el señor Daniel Kaufmann, en esta presentación inicial que ha sido realmente muy motivadora.

A partir de estas exposiciones, tal vez sea importante empezar a trabajar y plantear algunas ideas que podrían convertirse en acicate para la definición de una línea de acción efectiva y comprometida en la lucha contra la corrupción. La primera idea que quisiera compartir, y que todos deberíamos de tener presente, es que la corrupción y los procesos contra ella son medibles. Es decir, que es posible tener cada cierto tiempo una línea empírica que nos permita saber en qué situación nos encontramos en relación con otros países, conocer los puntos más relevantes de la corrupción, por ejemplo: cómo se expresa, cuáles son las políticas anticorrupción implementadas, cuáles son las políticas más exitosas, cuáles han fracasado, los motivos de su éxito o fracaso, y cuáles han sido los principales resultados. Entonces, trazarnos metas a partir del trabajo empírico es un planteamiento válido, del cual tenemos que partir para dejarnos de teorizar tanto y dejar de hablar en el aire.

La segunda idea es que el desarrollo socioeconómico de un país trae consigo mayores retos al Estado y a la sociedad, e incrementa el riesgo de que la corrupción genere un mayor daño social. Hay que tomar en cuenta que la corrupción es un modo de cometer delitos, se inserta en toda la sociedad y el Estado, y es camaleónica porque cambia constantemente, obligando a todos aquellos que tienen la responsabilidad de enfrentarla, a estudiarla previamente y de hacer un mayor esfuerzo de imaginación y de rigor para entenderla y dar ataques efectivos a este fenómeno mundial, que crea tanta desigualdad y atraso.

La tercera idea tiene que ver con la noción de que la corrupción compromete seriamente la gobernabilidad democrática y la viabilidad de un país como nación y como Estado; en consecuencia, a partir de los elementos que nos ha planteado el doctor Kaufmann debemos analizar y fijar algunos criterios importantes. Al respecto, me parece sumamente positiva la preocupación del Ministerio de Economía y Finanzas por trabajar con mucha fuerza las líneas de transparencia, rendición de cuentas y, sobre todo, en la eficiencia y calidad de los organismos reguladores. Acá, lo importante es tener una normatividad clara y precisa, con líneas de responsabilidad para quienes la lleven a cabo, esto facilitará mejorar la prevención, pero sobre todo, fijar protocolos de detección, investigación y persecución, que permitan dar juicios sólidos, rápidos y eviten fundamentalmente la impunidad.

En el campo institucional, destaco lo que mencionó el señor Kaufmann sobre la calidad del Estado de derecho, la implementación de normas en el ámbito del manejo de los recursos públicos y de la fiscalización de los mismos, y de la relación armoniosa que debe existir entre todas las entidades públicas, para que proporcionen la información correspondiente, pero sobre todo que brinden información para detectar, investigar, procesar, acusar, juzgar y condenar a quienes atentan contra el Estado.

Desde el ámbito del Poder Judicial, y de cara al enfrentamiento contra la corrupción, lo más importante es gestionar con eficiencia el conjunto de procesos, juicios y sentencias para tener una idea clara y concreta de lo que significa un juicio justo. En este sentido, el Poder Judicial ha considerado importante trabajar en temas de información entre diferentes entidades, como el número de denuncias formuladas por la procuraduría de la Contraloría, número de imputaciones y acusaciones que realiza la Fiscalía, número de condenas que se emiten. Actualmente, todo esto es un misterio, básicamente porque no hemos seguido protocolos de organización, de control y de medición y seguimiento. Sin embargo, muy pronto suscribiremos un convenio tripartito con la Fiscalía y la Contraloría que nos permitirá conocer protocolos mutuos y ámbitos de trabajo y evitar fricciones.

Por otro lado, el Poder Judicial ha aprobado un anteproyecto que será presentado al Congreso con la finalidad de crear una Corte Superior Nacional que trabaje los delitos de mayor trascendencia nacional. Consideramos fundamental tener un cuerpo fortalecido de peritos especializados para luchar contra la corrupción. Sabemos que los sectores y funcionarios involucrados en delitos de corrupción tienen poder económico, político y fáctico; en consecuencia, hay que enfrentarlos con todas las herramientas disponibles, pero respetando la imparcialidad y la objetividad.

Un tema que es muy importante, pero que se ha tocado tangencialmente es el de reafirmar el modelo instaurado en el Perú para combatir la corrupción, el cual es construir una comisión de alto nivel anticorrupción, encargada de formular políticas públicas, generar mecanismos de aplicación efectiva, hacer un observatorio contra la corrupción, entre otros. Para lograr esto, es imprescindible que todas las entidades públicas trabajen coordinadamente con políticas públicas comunes, pero sin violentar el marco propio de las atribuciones y potestades que tiene cada institución. Del mismo modo, se debe trabajar juntamente con la sociedad civil, con el mundo del trabajo, con el mundo del capital empresarial, con la prensa libre y responsable, con los organismos no gubernamentales; en general, con todos. La lucha contra la corrupción es un compromiso que debemos asumir responsablemente todos los peruanos, quienes debemos rechazar de manera contundente a la corrupción y ser intolerantes con ella. Intolerancia con la corrupción es el lema de la década.

Tema 2:

Gestión Pública

Resumen ejecutivo

• El señor János Bertók, jefe de la División de Reforma del Sector Público de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mencionó que la OCDE viene luchando contra la corrupción desde hace más de una década, a través del desarrollo de análisis comparativos entre los países integrantes de la organización, formulación de estándares a nivel internacional y difusión de políticas que podrían ser imitadas en otros países. Para tal fin, la OCDE utiliza un enfoque integrador multidisciplinario que aborda la corrupción en el sector público, sector privado y agencias donantes.

• Para el caso del sector público, la OCDE ha diseñado el Sistema de Gestión Integrado para la Prevención de la Corrupción, el cual incluye una serie de componentes entre los que destacan el compromiso político, rendición de cuentas, marco jurídico, aplicación y cumplimiento de la legislación, marco regulatorio, gestión pública, transparencia, controles internos y externos, y el escrutinio público por parte de la sociedad civil, medios de comunicación y organismos internacionales.

• El jefe de la División de Reforma de la OCDE sostuvo que la buena gobernabilidad se puede lograr mediante diferentes instrumentos, como código de conducta ética, reglas para disminuir los conflictos de intereses, canales de información y protección para los que denuncien actos de corrupción, principios para lograr la integridad en los procesos de licitaciones y para la transparencia e integridad en el *lobby*, entre otros.

• El expositor enfatizó que cada país debe aprender de las experiencias y lecciones de otros países, revisar y analizar sus propias capacidades y riesgos, para decidir qué elementos imitar. Finalmente, mencionó que para combatir efectivamente la corrupción, es necesaria la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en el sector público y privado.

• Al respecto, el ministro de la Producción (señor Kurt Burneo) señaló que aplicar en el Perú el enfoque integrador multidisciplinario contra la corrupción de la OCDE podría tomarnos mucho tiempo, debido a que los países de la OCDE y el Perú manejan diferentes estándares y principios de conducta ética. Además, refirió que sería difícil implementar este enfoque en el Perú porque no se tiene acceso a información confiable para medir indicadores, como la eficiencia de los procesos, o las mejoras continuas para luchar contra la corrupción. Sin embargo, mencionó que no debemos desanimarnos y tenemos que mirarlo como un reto si es que queremos seriamente enfrentar el tema de la corrupción.

• Por su parte, el señor Nelson Shack indicó que el Perú viene aplicando varios sistemas con el objetivo de prevenir la corrupción, pero que estos no ha funcionan porque son muy incipientes y no están preparados para capturar a aquellas personas que incurren en actos de corrupción. En este sentido, no solo es necesario promover la ética pública, sino también analizar los procesos burocráticos y el uso de la tecnología en la gestión pública, y avanzar en el marco normativo en temas de conflicto de interés y lobbies. ◤

Conferencia magistral

Gestión integral para prevenir la corrupción

Janós Bertók

Es un placer para mí estar hoy aquí con todos ustedes en un evento tan impresionante como este, que reúne a los líderes de los tres niveles del Gobierno peruano. Este es un gran esfuerzo de la Contraloría que debe destacarse, no sé si se pueden ver los mismos esfuerzos en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Durante mi presentación quisiera enfocarme en las preguntas a las que hizo referencia el contralor general: ¿qué es lo que podemos hacer? y ¿cómo podemos hacerlo? Mi respuesta no es muy corta. Lo que los países miembros de la OCDE hacemos es aprender unos de otros a través de las lecciones de los diversos países. La OCDE no es simplemente un banco prestamista de dinero, sino un banco de datos, de experiencias, de buenas preguntas, de buenas prácticas. A mí lo que me gustaría resaltar es cómo estos países considerados los más desarrollados del mundo han construido instituciones fuertes y han generado habilidades y capacidades en sus instituciones para poder implementar esto. Entonces, estos países no solo diseñan políticas, sino que las implementan para hacerlas realidad y las miden para conocer los resultados obtenidos. En este caso particular, voy a enfocarme y resaltar lo que venimos haciendo en temas relacionados con políticas contra la corrupción, lo que llamamos políticas anticorrupción.

Pero antes daré una visión general sobre la OCDE. La OCDE empezó después del Plan Marshall, después de la Segunda Guerra Mundial; al respecto, quisiera remarcar que el mensaje y la lección más importante no fue el dinero que se requirió para reconstruir Europa Occidental, sino aprender cómo hacerlo mejor, cómo compartir las políticas, cuáles fueron las lecciones aprendidas y cómo crear una visión compartida.

Entonces, hoy veremos que, después de 50 años, la OCDE se ha transformado en una organización internacional con el objetivo de lograr el desarrollo de una economía más limpia y fuerte a nivel mundial. La OCDE incluye países como Chile, México, Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Japón y Australia. Entre los países europeos tenemos desde Turquía hasta el Reino Unido, Grecia, España y Portugal. Durante los últimos cinco años, hemos desarrollado una colaboración muy cercana con los países emergentes como Sudáfrica, India, China e Indonesia. De esta manera, debido a la gran heterogeneidad y diferentes realidades de los países miembros, lo que hacemos es aprender unos de otros, aprender de nuestras experiencias y a partir de ahí diseñar políticas y formular estándares.

La OCDE proporciona un foro o un espacio en el cual los técnicos, expertos y aquellos que toman decisiones y diseñan políticas de los países miembros puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias de sus políticas, buscar soluciones a los problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas.

Actualmente, tenemos muchos proyectos en diferentes países, en esta ocasión, por cuestión de tiempo, quisiera mencionarles solo lo que hacemos en Latinoamérica. Estamos haciendo un análisis detallado de los diferentes procesos en las instituciones públicas, y de su nivel de implementación e impacto. Del mismo modo, estamos buscando trabajar con el Perú, así como venimos trabajando con otros países latinoamericanos, como Chile, que es un país miembro de la OCDE, Colombia y Brasil, que no son países miembros.

Como mencioné anteriormente, la OCDE trabaja para lograr una economía más limpia y más fuerte, queremos una economía libre de corrupción. Para lograr esto, analizamos y comparamos datos para predecir futuras tendencias, difundimos y compartimos la información, y fijamos estándares internacionales en asuntos sociales y económicos. En relación con la comparación de datos, en la OCDE hacemos revisiones de lo que pasa en el país vecino porque consideramos importante aprender de ellos y explicarles cómo lo hacemos, por qué lo hacemos y cuáles son los resultados de lo que hacemos. Del mismo modo, compartimos información relevante y creíble entre los países. Relevante para las personas que toman las decisiones y creíble de manera objetiva de forma tal que sea probada científicamente. Asimismo, establecemos lineamientos y guías globales que perfilan un marco de cooperación con la finalidad de mejorar el bienestar económico y social de las personas.

En esta segunda parte, voy a hablar un poco más sobre las políticas anticorrupción de la OCDE. La OCDE tiene un enfoque multidisciplinario para combatir la corrupción, que incluye al sector público, al sector privado y a los donantes. Si logramos prevenir la corrupción en estas tres instancias, podremos alcanzar una buena gobernanza. Para lograr una buena gobernanza en el sector público, necesitamos mejorar la conducta ética de los servidores públicos, fortalecer la integridad en los procesos de licitaciones y compras públicas, conseguir una mayor transparencia en el presupuesto y mejorar las políticas regulatorias. En el sector privado, tenemos que analizar la Convención contra sobornos, esto es una de las cosas más importantes y centrales de la organización, establecer lineamientos para

“Para lograr una buena gobernanza en el sector público necesitamos mejorar la conducta ética de los servidores públicos, fortalecer la integridad en los procesos de licitaciones y compras públicas, alcanzar una mayor transparencia en el presupuesto y mejorar las políticas regulatorias”.

lograr una buena gobernanza corporativa. La OCDE también incluye en su enfoque al foro de donantes para comprender realmente cuál es la necesidad, cuál es la demanda y cómo la comunidad donante puede cumplir con esta demanda.

Desde 1998, la OCDE desarrolla principios, lineamientos e instrumentos específicos para prevenir la corrupción y lograr la integración e integridad en el sector público. Entre los principios mencionaremos los principios para mejorar la conducta ética en el sector público, los principios para la integridad en las licitaciones y compras públicas en el sector público y los principios de transparencia e integridad en el *lobby*. Los instrumentos están relacionados con las fuentes de mala conducta o corrupción, por ejemplo: al conflicto de intereses, a la evaluación, a la gestión, a la integridad. Los lineamientos que son muy coherentes permiten mitigar o saber cómo manejar el tema de conflicto de intereses en el sector público.

Un tema muy importante son las compras públicas porque es la principal fuente de corrupción. En los países en vías de desarrollo, el monto de la corrupción proveniente de las compras públicas es un porcentaje elevado del PBI. Entonces, estamos hablando de miles de millones de dólares. Al respecto, la OCDE incluye en sus principios buenas prácticas para poder combatirla. Por ejemplo, una buena transparencia en las compras públicas podría mejorar mucho este problema.

Podemos saber cuál es el conjunto de valores del sector público hoy y cuál fue hace 10 años. La primera conclusión es que ha habido una evolución en los valores en los países miembros de la OCDE desde el año 2000 a 2009. Vemos que imparcialidad y legalidad se mantienen como los valores número uno. Lo increíble es ver que la transparencia como valor fundamental en el sector público se ha vuelto muy importante en esta última década, duplicándose entre los años 2000 y 2009, y

“El portal de compras y adquisiciones públicas es una herramienta primordial para promover una mayor comunicación y transparencia en los procesos de compras de Estado”.

siendo incluida en las instituciones. Entonces, basándonos en los valores fundamentales, ¿qué es lo que recomienda la OCDE? y ¿cuáles son las lecciones aprendidas? Pues, simplemente diría que la lección principal no es la variedad de medidas o la calidad de estas medidas individuales lo que importa, sino cómo estas medidas o procedimientos trabajan de manera consistente y coherente. Entonces, la OCDE no solo nos da una visión y una guía de implementación, sino también nos muestra cómo traerlo juntos e incluirlos en un sistema global en forma consistente y coherente. La OCDE tiene diferentes instrumentos como los lineamientos que guían cómo mejorar las compras públicas en la práctica.

Una lección adicional que aprendimos es que debemos identificar por dónde comenzar y en qué nos debemos enfocar. El marco de integridad para el sector público de la OCDE permite hacer un mapeo de los riesgos y vulnerabilidades. Por ejemplo, si nos referimos a los gerentes, daremos guía para saber cómo intervenir, qué es lo que se tiene que mejorar y qué es lo que debe eliminarse o implementar.

Entre los elementos básicos de este marco de integridad para el sector público encontramos que el compromiso político y el liderazgo son los factores más importantes, lo cual ha sido probado en diferentes contextos. Entonces, acá tenemos que ver cómo es el compromiso político y el liderazgo en el Perú; al respecto, debo decir que traer a los jefes o representantes de los tres niveles de gobierno es un logro muy importante. Sin embargo, esto solo no es suficiente. Me gustaría hacer referencia a un elemento importante que son las habilidades. Aquí tenemos que ver, por ejemplo, cuán importante es el manejo del recurso humano, cómo es la transparencia en los procesos de reclutamiento, cuán importantes son los sueldos. Tenemos que ver esto como un paquete, como las condiciones necesarias que nos darán nuevas oportunidades, por ejemplo, para el desarrollo individual y profesional. Otros elementos son los controles internos y externos en cuanto a auditorías y la transparencia administrativa. Finalmente, quisiera mencionar las guías de entrenamiento especial contra la corrupción. En realidad, muy pocos países tienen este tipo de entrenamiento y lo que, desde la OCDE, tratamos de hacer es lograr un mejor conocimiento de las reglas, pero no solo mejorando las capacidades, sino también recolectando información y viendo cuáles son las mejoras prácticas.

Principales componentes del marco de integridad

Ya hemos hablado de la evolución de valores fundamentales, pero también es importante ver cómo estos valores se formulan y cómo se transforman a estándares en formas de códigos de conducta o en forma de legislación, por ejemplo: en lo referente a conflictos de intereses y diseminación de la información. Además de esto, tenemos que ver los procesos de apoyo al manejo público, como los controles internos financieros que permiten establecer un cierto nivel de transparencia en el gasto, las compras públicas, el reclutamiento o procesos de promoción.

Como mencioné anteriormente, no hablamos de la existencia de medidas individuales y aisladas, sino de cómo estas medidas se apoyan unas a otras, cómo pueden entrar en combinación y pueden ser aplicadas de manera coherente y consistente en un sistema global. En este sentido, es necesario tener un sistema operativo, porque en caso contrario solo tendríamos un código de conducta desde el punto de vista de la legislación, puras palabras.

En la OCDE hacemos también la revisión del vecino, que consiste en ver y analizar qué ha sucedido con los países vecinos y compartir la información obtenida. La importancia de esta revisión es que posibilita verificar la realidad y entender el contexto. Entonces, no se trata simplemente de conocer cuáles son las medidas implementadas, el marco legal o el código de conducta, sino de conocer cómo se aplican todas estas medidas en general, y cómo se aplican en una agencia o en un ministerio, en particular. Por ejemplo,

si tenemos información de la administración de ingresos o del sistema de salud, podremos discutir con los gerentes y los hacedores de política para identificar los riesgos y ver qué podemos hacer para mejorarlo. Por otro lado, una lección importante que hemos aprendido es que integridad o las medidas de integridad pública no deben estar aisladas de las medidas anticorrupción, además, según diferentes experiencias, estas han sido exitosas cuando están suficientemente integradas en el ámbito administrativo gerencial.

Al revisar la integridad en el sector público y encontrar algunas limitaciones, la OCDE definió algunos estándares o prácticas que se deben implementar, por ejemplo: tener un marco que ayude a las instituciones públicas a verificar la resistencia del sector público a la corrupción, medir la existencia formal de reformas y su eficacia, y hacer comparaciones entre países con contextos similares para aprender de ellos y mejorar. Esta revisión debe consistir en un análisis profundo del marco de integridad del país y debe estar enfocada en áreas específicas y procesos administrativos.

“El comercio electrónico o el e-comercio trae consigo muchas ventajas como mayor transparencia, mayor responsabilidad y mayor rendición de cuentas”.

Para ilustrar esto, voy a explicarles lo que hicimos durante la revisión del marco de integridad en Brasil. Primero, quisiera decirles que esto fue un pedido de la administración anterior para contar con un análisis independiente sobre cómo Brasil estaba actuando en comparación con los países de la OCDE y conocer las buenas prácticas implementadas en Brasil comparadas con las del mundo desarrollado. Para esta revisión comparamos elementos claves como la transparencia, el compromiso del ciudadano, la participación, la consulta popular, la implementación de los estándares de conducta, el mapeo de riesgo o la mitigación de riesgo, y las compras públicas como fuente principal de corrupción. En este marco de revisión, cubrimos sectores específicos, como el programa Bolsa Familia, el programa nacional de STD/Sida y la Secretaría de Ingresos Federales. Así, definimos por ejemplo cuál es el riesgo en la administración de ingresos, cuál es el riesgo en las políticas sociales o por qué se presentan estos riesgos. Al final, lo que teníamos que hacer era identificar las lecciones aprendidas en Brasil y definir cuáles podían compartirse para entender los riesgos involucrados en la transferencia de dinero en efectivo.

Por otro lado, en la OCDE hacemos además revisiones específicas en áreas vulnerables, como en los procesos de compras públicas y licitaciones y los códigos de conducta. Por ejemplo, en la revisión de las compras públicas de Estados Unidos, el mercado de adquisición más grande del mundo que incluye más de medio trillón de dólares por año, observamos que muchísimos de los retos que debe enfrentar Estados Unidos son similares a los encontrados en otros países.

Puede ser que los montos sean diferentes, pero en temas relacionados con la transparencia, rendición de cuentas, reclutamiento de personal y disponibilidad de información sobre cómo se gasta el dinero en las compras públicas, las dificultades son las mismas.

Otro ejemplo que puedo compartir con ustedes es el que hacemos en los sectores Salud y Energía en México. Específicamente, estamos revisando las compras públicas en la seguridad social y en la compañía estatal de energía Pemex. Estos dos sectores son importantes porque el 70 por ciento de los gastos del Estado se hace a través de ambos sectores. Por ejemplo, Pemex es la sétima compañía de energía más grande del mundo, que consume alrededor de un tercio del presupuesto nacional. Entonces, tenemos que reforzar la transparencia y generar mecanismos para que ambos sectores presenten sus cuentas financieras y sean eficientes. En particular, estas medidas son importantes porque México será el nuevo presidente del Grupo de los 20 y la implementación de estas medidas sería un ejemplo concreto de liderazgo.

En la tercera parte de mi presentación, quisiera mostrarles algunos datos basados en evidencia de los países de la OCDE. Cuando hablamos acerca de la transparencia, ¿a qué hacemos referencia con la palabra transparencia?, ¿cuál es el nivel y la magnitud de la transparencia? Según los más recientes datos publicados este año, el nivel más alto de transparencia se vincula a la información sobre el presupuesto y a la información sobre la estructura y operaciones de las instituciones de gobierno. Por otro lado, la información sobre los servidores públicos y sus salarios, y la información financiera relacionada con la publicación de las declaraciones de activos de los funcionarios públicos en los tres niveles de gobiernos está vinculada a los niveles más bajos de transparencia.

Del mismo modo, cuando se analizan los datos sobre la disponibilidad de información relacionada con el nivel de declaración de los intereses privados (activos, pasivos, fuentes de ingreso, nivel de ingreso, puestos externos remunerados y no remunerados, regalos, previo empleo) en los tres niveles de gobierno, como promedio de los países de la OCDE, se encuentra que hay un alto nivel de transparencia en el Poder Legislativo, seguido por el Poder Ejecutivo, y mucha menor transparencia en el Poder Judicial. Asimismo, el nivel de transparencia vinculado al nivel de declaración de los intereses privados en las áreas de riesgo, que son los oficiales de impuestos y aduanas, los agentes de adquisiciones y contrataciones y las autoridades financieras, está principalmente relacionado con bajos niveles de transparencia. En general, toda esta información se mantiene en la organización, es decir, no está a disposición del público en general.

En Latinoamérica esta situación no es muy diferente. Si analizamos la transparencia en el nivel de declaración de los intereses privados de los importantes funcionarios de los tres poderes de gobierno en Brasil, Chile y México, podemos ver la diferencia que hay en la información y en el nivel de transparencia en estos tres países. Respecto a las áreas de riesgo, es interesante ver las significativas diferentes entre los tres países y las similitudes en el interior de los mismos. Es decir, el nivel de transparencia se mantiene en Brasil cuando analizamos el nivel de declaración de los intereses privados en los tres poderes de gobierno y en las áreas de riesgo. En casi todos los casos, la transparencia es baja,

dado que la información es declarada, pero no está disponible al público. En los casos de Chile y México, los niveles de transparencia son mucho más altos en general.

Los países de la OCDE usan la medición del desempeño como un instrumento muy importante. Así que la mejora integral y una medición integral suelen ser realizadas para aumentar o evaluar bien el desempeño de las instituciones, y la medición del desempeño es prácticamente obligatoria en todos los países. Sin embargo, existe una enorme diferencia entre la aplicación y lo que se puede encontrar en algunos países como Chile o Brasil.

Durante esta mañana, escuchamos hablar sobre el uso de tecnología moderna, como internet y los gobiernos móviles, para mejorar la transparencia en la gestión pública. Datos concretos muestran que la mitad de los países desarrollados tienen una página web de entrada única para los procesos de compras y adquisiciones públicas, mientras el resto de países tiene páginas web que en muchos casos son administradas por el sector privado. El portal de compras y adquisiciones públicas es una herramienta primordial para promover una mayor comunicación y transparencia en los procesos de compras de Estado. Sin embargo, estos portales son usados solo por la mitad de los países desarrollados. Estos portales son muy útiles porque permiten transferir información, presentar propuestas, entregar pedidos, entre otros.

Otra herramienta usada en los países desarrollados y en el caso de Latinoamérica en Chile, México y Brasil, es el comercio electrónico o el e-comercio que trae consigo muchas ventajas como mayor transparencia, mayor responsabilidad y mayor rendición de cuentas; además, posibilita tener una mayor aproximación a las pequeñas y medianas empresas, que son menos competitivas para implementar estas herramientas.

Finalmente, espero que con esta presentación hayan podido encontrar algunas buenas ideas en las experiencias y lecciones que aprendimos los países miembros de la OCDE, para ayudarles a mejorar su gobernabilidad y reducir la corrupción. Es importante decir y enfatizar que ustedes no están solos, que están en un proceso de aprendizaje similar al que siguen otros países, tanto desarrollado como en desarrollo. Las lecciones que hemos aprendido los países de la OCDE son muy interesantes, por ese motivo considero que somos una fuente de conocimiento importante que estamos dispuestos a compartirla con todos ustedes. A nosotros nos gustaría mucho trabajar con ustedes, sobre todo para comprender qué cosas podemos hacer, qué cosas puede hacer el Estado y cómo podemos hacer para luchar contra la corrupción en el sector público.

Panel

Contralor General, Fuad Khoury Zarzar (centro) junto a los integrantes del panel "Gestión Pública", conformada (de izq. a der) por Kurt Burneo, ministro de la Producción; János Bértok (expositor) y Nelson Shak Yalta, consultor en Gestión Pública.

Señor Kurt Burneo

Ministro de la Producción

Cuando uno escucha la exposición del señor János Bertók, como que a uno le provocaba una sana envidia por toda la estructura que tienen para implementar políticas, inclusive con un carácter preventivo, contra la corrupción.

Cuando los países miembros de la OCDE plantean este enfoque multidisciplinario anticorrupción hacen referencia a una serie de principios y lineamientos relacionados con la mejora de la conducta ética en el sector público, a la mejora en el manejo de los conflictos de intereses en lo que es la gestión pública y al fortalecimiento de la integridad en las compras y adquisiciones públicas, aspectos que nos dan a entender que aún tenemos un largo camino que recorrer. Sin embargo, cuando hacen referencia, como parte de este enfoque multi-

disciplinario anticorrupción, a la existencia de principios relacionados con la transparencia y con la integridad en las actividades de los lobbies me hacen definitivamente entender que el camino es mucho más largo.

En el Perú hay una ley que regula los lobbies (ley que regula la gestión de intereses con la Administración Pública, 28024) en que se exige a los lobbistas a registrarse e informar sobre los contactos e intereses defendidos. Sin embargo, les asombraría saber el número de personas que están registradas respecto al número de personas que realmente ejercen el *lobby* en nuestro país. Realmente, creo que si las leyes no tienen incentivos y penalidades, en la práctica se constituyen en un saludo a la bandera, perdiendo legitimidad.

Cuando la OCDE hace permanentemente revisiones de la estructura integrada para prevenir la corrupción, yo me pregunto ¿qué se logra con ello? Bueno, hay varias respuestas, tanto por el lado de los documentos oficiales como por la propia exposición del señor Bertók. Tener el estado de la situación, por ejemplo: medir cuán resistentes son los organismos públicos frente a la corrupción; constatar no solo la existencia de reformas, de instrumentos, de principios, sino también cuán efectivos son; establecer la posibilidad para un mejor diseño de las reformas o realizar modificaciones en el Estado, entre otros, que nos permita plantear mejoras continuas en el accionar preventivo frente a la lucha contra la corrupción y focalizar sobre determinados aspectos o instrumentos específicos de carácter crítico en cualquier reforma gubernamental, es un inmenso logro. Hay que ser sinceros, estamos hablando de un estado de la situación bastante alejado respecto a nuestros estándares, al que tenemos que mirar como un reto si es que queremos seriamente enfrentar el tema de la corrupción.

Cuando observamos nuestra realidad en relación con los planteamientos del señor Bertók, por ejemplo: en el tema de transparencia y acceso a la información pública, nos damos cuenta que tenemos tantos portales de transparencia como instituciones, entonces, no será que a lo mejor estamos perdiendo sinergias por el hecho de no tener toda la información centralizada. Además, los formatos de presentación de la información no están estandarizados, generando confusión en los que acceden a estos portales por información pública. Actualmente, resulta sumamente difícil compatibilizar la información que uno halla en los distintos portales de transparencia del sector público, debido principalmente a los disímiles formatos de presentación, incluso de la información financiera que tiene un grado mayor de desarrollo en comparación con otras áreas de la gestión pública. Al respecto, me pregunto, por ejemplo, ¿qué pasaría si apostáramos por tener un solo portal de transparencia donde la información esté presentada en formatos similares y con códigos que conversen entre sí?

Por otro lado, cuando hablamos de los niveles de declaración de intereses privados en distintas áreas de riesgo como los conflictos de intereses, el tema no solo debería involucrar a los

funcionarios del sector público, sino también al sector privado. Actualmente, las noticias hacen referencias a conflictos de intereses en algunas comisiones dictaminadoras en el Congreso de la República, pero ese es solo un lado, hay otro lado que no es tan conocido, que es la declaración de intereses en el sector privado. Considero que es un área importante que debemos abordar si queremos que haya mayor transparencia.

Finalmente, me gustaría terminar mi exposición con tres conclusiones. La primera es que los grandes retos y desafíos que tenemos que resolver para enfrentar los problemas de corrupción todavía están pendientes en nuestro país. De acuerdo con la evidencia presentada por el señor Bertók, estos retos y desafíos son grandes, lo que evidencia que tenemos una tarea muy amplia por desarrollar. La segunda es que no debemos desanimarnos porque la vida y la historia de los países están llenas de retos. La tercera es que si bien la historia de la economía de la corrupción ha evolucionado, está claramente demostrado que la corrupción impacta negativamente sobre el crecimiento y la distribución del ingreso, algo que definitivamente debiera ser revertido.

Señor Nelson Shack Yalta

Consultor en temas de Gestión Pública

Muy buenas tardes a todos. Quisiera agradecer por la invitación al señor contralor general y al Banco Mundial, y me aúno a las felicitaciones que ya se les ha expresado respecto a la magnífica iniciativa de llevar adelante esta Segunda Conferencia Internacional Anticorrupción.

Quisiera empezar diciendo que comparto la sana envidia del ministro Burneo, pero no solo respecto al desarrollo de la OCDE en materia de integridad y lucha contra la corrupción a través de todo este andamiaje y estructuración orgánica de instrumentos, métodos y guías; sino también por el hecho que da la impresión de que logran aplicar todas esas cosas.

El Perú tiene también un montón de guías, de instrumentos y de sistemas de información, pero cuya efectividad e integridad es bastante precaria. Quizá se deba a que cada cierto tiempo el tema de la corrupción es nuevamente puesto con mucha fuerza en la agenda pública, empezándose cada vez a hacer una nueva reforma anticorrupción. Considero que el tema de la lucha contra la corrupción debería ser una postura permanente del Estado, un proceso más ligado a una mejora continua de pasos pequeños que van avanzando poco a poco en distintas áreas, más que lanzar una gran iniciativa de lucha contra la corrupción, que no digo que sea mala, pero que en muchos casos, termina siendo poco sostenible.

Una segunda idea, relacionada con lo mencionado por el señor Bertók, es la necesidad de una visión comprensiva y holística para tratar el problema de la corrupción que tiene profundas raíces económicas. El acto de corrupción es un

acto racional y como tal tiene detrás una función objetivo que alguien está tratando de maximizar. Eso significa que hay algunos actores y un comportamiento que atiende a ciertas reglas que están muy de la mano con el sistema de incentivos que guía ese comportamiento. Es decir, que delinquir en materia de corrupción en la administración pública tiene dos grandes áreas: un área relacionada con los temas de captura, regulación, conflictos de intereses y lobbies, en los cuales el Perú ha avanzado muy poco. La otra área es la gestión de los recursos públicos. En esta segunda área, cuando se suscitan actos de corrupción uno no se entera del universo de los actos de corrupción, sino de solo algunos pocos casos. Los mecanismos actuales de control y seguimiento que son usados son imperfectos, haciendo que sea muy difícil atrapar a los corruptos.

En realidad, es imposible robar solo en el sector público, porque hay una serie de normas y reglamentos que se deben respetar. Por ejemplo, una sola persona no puede girar un cheque, se necesitan dos firmas. Entonces, para robar se necesita una cadena de colusión que se pone de acuerdo para malversar, sobrevaluar o contratar gente que no se necesita; sin embargo, cuando alguien en esa cadena cree que debe ganar más u obtener un beneficio mayor al que obtiene de la repartición, en muchos casos decide denunciar. Los actos de corrupción tienen una lógica racional, en que el costo esperado o la probabilidad que alguien sea atrapado es bastante baja, debido a una gran sensación de impunidad y de poca efectividad de los mecanismos de control y de los mecanismos sancionadores.

Como bien decía el presidente del Poder Judicial, el señor San Martín, una pregunta importante y útil es saber cuáles son los resultados de todo ese gran esfuerzo que realiza la Contraloría, que se traduce en una serie de hallazgos empleando miles de horas hombre y personal altamente calificado. Por ejemplo, es importante saber ¿cuántos actos de corrupción han sido detectados?, ¿cuántos terminan en acusaciones fiscales concretas?, ¿cuántos terminan en juicios justos?, ¿cuántas personas están presas?, ¿cuántos han devuelto dinero que no debieron usar de las arcas fiscales? Mi percepción es que es bien poquito. Entonces, hay varios temas que requieren medidas concretas. Sin embargo, no solo se necesita un gran esfuerzo transversal de mejorar la ética pública o la transparencia, sino también se deben analizar los procesos de la administración pública en los cuales el dinero circula, y establecer medidas concretas en temas relacionados con los procesos, la tecnología y con las personas.

En realidad, yo quisiera enfocarme brevemente en los procesos vinculados al uso de los recursos públicos. En mi opinión, el gran esfuerzo que uno tiene que hacer para lograr una mejora continua es simplificar mucho los procesos administrativos. Lo que tenemos actualmente es un excesivo número de reglas que, por un lado, en muchos casos no calzan con la realidad; y, por otro lado, son muy rígidas pero de aplicación muy flexible. Entonces, aquí

hay un tema de marcos normativos, en que se necesitan reglas claras y flexibles, pero de aplicación rígida. Este es quizá la reforma pendiente más importante en la administración estatal.

En mi concepto, la reforma del Estado no solo está vinculada a crear o eliminar organizaciones, sino a repensar cómo opera el Estado o, lo que es lo mismo, a analizar cómo funcionan los sistemas administrativos. Es decir, si queremos luchar efectivamente contra la corrupción, necesitamos no solo un gran esfuerzo de reformas, sino también un proceso de mejora continua que calce de manera sostenible en la vida cotidiana de los burócratas, de los políticos y de los ciudadanos; es decir, necesitamos otro tipo de sistemas administrativos.

Como lo mencionaba el ministro Castilla, el tema del presupuesto por resultados requiere de una serie de otros componentes, porque las metas y las soluciones de los problemas de la gente no se hacen solo con presupuesto ni con un plan, se hace con la gestión, con la aplicación y con la ejecución del presupuesto y del plan. Tenemos un montón de instrumentos políticos que hay que aprender cómo ejecutarlos, ya que es en la ejecución y en la gestión donde se puede apreciar la real creación o generación de valor público.

Cada vez que a alguien se le ocurre crear una norma con el propósito de registrar un formato o establecer algún procedimiento, genera el trabajo de miles de horas hombre en toda la administración pública, pero nadie se ha puesto a analizar si la norma genera algún valor agregado. En la actualidad, hay muchos procedimientos que muchos servidores públicos realizan porque siempre lo han hecho o porque se les pagan para hacerlo; pero, en realidad, no generan ningún valor ni forman parte del proceso de decisión. Otros temas muy relacionados con los procesos son la transparencia y la participación ciudadana, que son considerados elementos fundamentales de cualquier marco de referencia de integridad gubernamental. Pero, para que sea efectiva, se requiere que tengan un lenguaje común y un proceso de comunicación. En este sentido, lo que se necesita es que toda la información sobre la gestión de los recursos públicos, la que ahora está dispersa en muchos portales y en miles de bases de datos, esté centralizada y sea comparable. Imagínense ustedes la potencia que habría en temas de transparencia, si es que fuéramos capaces de brindarle al ciudadano y al periodismo de investigación un mecanismo por el cual haciendo clic pueda analizar en profundidad, por ejemplo, los proyectos de inversión pública (ver los planos, el expediente, el precio de los bienes comprados, nivel de avance de la obra, cambios a lo largo del tiempo, saber quién es el contratista, quién es el dueño de la empresa). Esta información existe porque se solicita en los diferentes procesos, pero no está sistematizada. Todo eso resulta factible cambiando los procesos y mejorando la tecnología.

Tema 3:

Educación y valores

Resumen ejecutivo

• La doctora Gloria Alarcón García (Programa Eurosocial) enfatizó que la educación en valores es importante porque todas nuestras conductas se explican alrededor de valores. Sin embargo, precisó que es difícil educar en valores porque los valores no se aprenden, sino que se viven. En este sentido, los alumnos y alumnas deben aprender los fundamentos racionales de la conducta del ciudadano, porque solo así los descubrirán en su propia conciencia y se reconocerán en ellos.

• Por otro lado, mencionó que la educación en valores debe contener la distinción entre la

ética pública y la ética privada, y el desarrollo de las relaciones entre el poder democrático y su derecho. De acuerdo con la doctora Alarcón, el contrato social es el marco teórico de los valores, el cual procura el bienestar de la colectividad, donde el bienestar exige un vínculo moral apartado del beneficio individual. Asimismo, remarcó que la confianza y el capital social son elementos fundamentales para lograr un Estado del bienestar. A mayor confianza y capital social (entendida como la capacidad de los individuos de una comunidad para organizarse, crear normas y actuar, conectando los intereses privados a los sociales), mayor es el empeño del Gobierno en la gestión pública porque aumenta la rendición de cuentas, las probabilidades de acuerdos y la innovación gubernamental.

• La educación en valores no solo debe educar a la ciudadanía en valores éticos como la honestidad, la integridad y el respeto, sino también lograr una ciudadanía activa y participativa, vigilante con la gestión de los Estados e implicada en la gestión de los presupuestos y en la actividad de las administraciones.

• Al respecto, el defensor del Pueblo (señor Eduardo Vega Luna) comentó que cuando el ciudadano percibe que las instancias públicas actúan con valores, se genera confianza hacia ellas, se va creando una conciencia de bien común y se van reduciendo los altos niveles de tolerancia a la corrupción. En este sentido, mencionó que la educación en valores debe ser responsabilidad de todos desde los maestros en las escuelas hasta de los importantes funcionarios públicos.

• Por su parte, el viceministro de Gestión Institucional del Ministerio de Educación (señor Fernando Bolaño Galdos) señaló que la escuela es un punto clave, debido a que gran parte de lo que hacemos y somos se debe a lo aprendido y observado en la escuela. En este sentido, el Ministerio de Educación se ha propuesto construir un nuevo contrato social con los maestros, impulsando una reforma para recuperar el capital social.

• A su vez, el congresista de la República señor Humberto Lay refirió que el Perú tiene altos niveles de corrupción y que la única esperanza de cambio es la educación. En este sentido, es preciso generar cambios en la educación, crear una educación en valores y generar una cultura de la honestidad para que haya cambios en la ética y valores de las personas. Asimismo, remarcó que si bien las escuelas son claves, la familia juega un rol vital porque es en ella en donde se empiezan a vivir los valores.

• Por otro lado, el padre Piero Giacchetti Pastor centró su exposición en dos preguntas: "¿qué país queremos? y ¿cómo lograr un país sin miedo, sin pobreza, sin corrupción, más inclusivo, más igualitario?" Para el padre Giacchetti es fundamental incentivar en la población el orgullo y amor por lo nuestro, el deseo de ser mejor y el respeto al prójimo. Explicó que cuando un país tiene una visión clara de lo que quiere ser en el futuro, se puede lograr un país mejor y recobrar la confianza en el país y en sus funcionarios. ◤

Conferencia magistral

Educación y valores. Reconstruyendo valores y estrategias

Señora Gloria Alarcón García

En primer lugar, quiero felicitar a los organizadores de este evento, tanto por la elección del tema y de los fantásticos expositores como por su desarrollo. En segundo lugar, quiero agradecer la invitación que se me cursó por parte del señor contralor general de la República, Fuad Khoury; la secretaria general de la Contraloría, Carla Salazar; y el gerente de Prevención de la Corrupción, Fernando Ortega. Finalmente, quiero decirles que vengo en representación del proyecto Eurosocial y del Instituto de Estudios Fiscales, que es un órgano dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda de España.

Concepción Arenal es una escritora feminista española quien decía que "las fuerzas que se suman para el bien no se suman, se multiplican". Yo he venido a hablar de la educación en valores, y lo primero que quisiera decir para ello es que todas nuestras conductas se guían, se anclan, se explican y circulan alrededor de valores, ya sean estos conscientes o inconscientes. Por tanto, hay que definir qué son los valores. Los valores son principios normativos que presiden y regulan el comportamiento de los agentes de una sociedad en cualquier momento o situación. Por tanto, los valores no se conocen sino que se viven, o mejor dicho, los valores se conocen cuando se viven.

Eso significa que, previamente, no hay relación, no hay realidad de los mismos. Cuando hablamos de enseñar valores, estamos hablando de vivir la experiencia de los valores. En ello estriba la dificultad de educar en valores, por lo tanto, solo el educando y la educanda pueden educarse a sí mismas en valores de ese momento social y de ese contexto geográfico, viviéndolos y experimentándolos. Por este motivo, al educando se le instruirá, se le dará información, se le hablará de la justicia, de la

solidaridad, de la responsabilidad, pero sobre todo, lo que se le dará serán los instrumentos para que él mismo pueda descubrir cuáles son esos valores que están en esa sociedad.

Las preguntas que debemos hacer cuando hablamos de educar en valores son cómo se educará, dónde y qué. Al respecto, existen distintas estrategias de la educación en valores: la formal, la informal y la no-formal. La educación formal es aquella que se inserta en el currículo académico, como las matemáticas, y tiene una nota. La educación no-formal, por el contrario, no forma parte del currículo de la enseñanza oficial, por lo tanto no se suma ni se califica. La educación informal es aquella que se articula en torno a actividades que no son puramente académicas. Por tanto, podemos elegir cualquiera de ellas para instruir en valores a nuestros educandos.

“Todas nuestras conductas se guían, se anclan, se explican y circulan alrededor de valores, ya sean estos conscientes o inconscientes”.

Otra cuestión relevante es si la estrategia de la educación en valores debe ser transversal o específica. En mi opinión, este debate es muy interesante porque, a mi modo de ver, no es un versus, sino un añadido. Esto quiere decir que es importante que cuando se explican las matemáticas, por ejemplo: los porcentajes, se debe hablar de qué son los porcentajes y cómo se calculan los porcentajes. Del mismo modo, por qué no se puede hablar de cómo se calcula el porcentaje del impuesto sobre el valor añadido, o cuando se habla de biología por qué no puede hablarse sobre las sustancias que son objeto de tributación. Sería perfectamente válido. Sin embargo, estamos más acostumbrados a hablar de peras y manzanas, pero por qué no hablamos de tributos. Por otro lado, también es verdad, y por ello aboga la especificidad, que hay que educar en los fundamentos de los valores: ¿por qué estamos donde estamos?, ¿por qué hablamos de la justicia o de la tolerancia? y ¿en qué hunden sus raíces los valores que están en cada momento? Es decir, transversalidad sí; pero especificidad, también.

Entrando en el contenido de lo que puede ser la educación en valores, lo primero que debemos hacer es distinguir entre la ética pública y ética privada. Una vez distinguido lo anterior, cuando se educa en ciudadanía y en valores, se debe analizar cuáles son los contenidos de la ética pública democrática: idea de dignidad humana, valores constitucionales, derechos fundamentales y principios del gobierno democrático. La educación para la ciudadanía supone enseñar el desarrollo de las relaciones entre el poder democrático y su derecho. Es analizar y transmitir las siguientes preguntas: ¿por qué tenemos las instituciones que tenemos?, ¿para qué sirven?, ¿cómo se regulan? y ¿cómo se establecen? Su contenido es muy extenso y variará en función del país del que se trate, pero si hablamos de estados democráticos y sociales de derecho, podemos estar hablando de estructuras bastante semejantes.

Del mismo modo, también es fundamental el uso y la enseñanza de todas las libertades que acontecen a los derechos humanos.

Un factor importante es quién enseña los valores, específicamente estamos hablando de cómo se enseñan, qué se enseña y quién los enseña. Lo primero es que quien enseña los valores tiene que saber cuáles son sus propios valores, cuáles son los valores que quiere transmitir y cómo lo puede hacer. La educación en valores se puede dar en todo momento y en cualquier parte, considerando la experiencia del respeto a la condición de ciudadano o de ciudadana.

En esta parte de mi presentación haré una reflexión metodológica sobre el marco teórico de la educación en valores, que es el contrato social. El contrato social es un acuerdo deliberado entre individuos mediante el cual se toman decisiones sobre cuáles son los bienes necesarios para la vida en común, y sobre cómo esa colectividad se va a proveer de esos bienes necesarios. Por tanto, cuando se contrata socialmente, lo que se hace es desprenderse de la individualidad para pasar a la colectividad, en donde se hace un reconocimiento a las necesidades comunes y un reconocimiento de la pertenencia al grupo.

Se preguntarán por qué traigo a colación el contrato social. En este contexto, traigo a colación el contrato social porque estamos en presencia de una crisis del Estado del bienestar. Es cierto que en unos países hay más Estado del bienestar que en otros, pero lo que comúnmente ocurre es que el Estado es el proveedor de bienes y servicios. Ese proveedor universal de bienes y servicios, en virtud del pacto social, está siendo objeto de una crisis, debido principalmente a la debilidad del efecto de legitimación y pérdida de lealtad. Esto es muy importante en el contexto en el que hablamos porque los ciudadanos estamos empezando a desprendernos del concepto de suma positiva que tiene el contrato social, somos titulares de derecho y no somos titulares de obligaciones porque, entre otras cosas, ya no ganamos todos por la suma.

Esta reflexión me lleva a hablar del capital social, que es la capacidad que tienen los individuos para organizarse, crear normas y actuar. El capital social conecta los interesas privados a los sociales, como el rechazo colectivo a la corrupción o al crimen. Los elementos críticos de ese capital social o del nuevo contrato social son la confianza interpersonal, la cooperación cívica y la capacidad de asociación. De acuerdo con una amplia literatura, la confianza y el capital social, entendido como la confianza y normas y códigos de conducta, son los ingredientes críticos del nuevo Estado del bienestar. Pero ¿cómo afectan la confianza y el capital social en el funcionamiento de los gobiernos e instituciones?, ¿conviene aumentar o fomentar el capital social? Diferentes autores dicen que sí. De acuerdo con ellos, la confianza es un poderoso predictor de los índices de eficiencia del Gobierno, la honestidad en el Gobierno, el desempeño económico, el desempeño de las grandes empresas y la participación cívica. Del mismo modo, evidencias en la doctrina demuestran que la función pública mejora porque aumenta la rendición de cuentas, la probabilidad de acuerdos y la innovación gubernamental. De modo figurado, el capital social es un pegamento intangible que cohesiona las relaciones sociales, y la confianza es uno de los componentes esenciales de este cemento social.

Ustedes se preguntarán, ¿cómo se construye la confianza en la administración pública? El nivel educacional de los individuos es fundamental en el asentamiento de la confianza. Así, a mayor nivel educacional de los individuos, mayor confianza. Hay autores que consideran que bajos niveles de confianza individuales se encuentran en grupos discriminados con bajo nivel de renta y nivel educativo, heterogeneidad étnica y desigual de distribución de la renta. Si somos capaces de construir países donde la renta y el nivel educativo se eleven, donde la heterogeneidad étnica no sea un factor de discriminación y donde la distribución de renta sea equilibrada, entonces, la confianza aumentará. Otros autores aseguran que la confianza disminuye con la presencia de segregación, ausencia de participación en redes diferentes a la familiar y el tamaño de las comunidades.

El grado de satisfacción y de confianza de los ciudadanos y ciudadanas respecto a las instituciones políticas, administrativas y judiciales del Estado constituyen medidas ciertas de la calidad de la democracia, por tanto, forman parte de la receta para mantener el contrato social que persigue el bien colectivo, el rendimiento institucional, el fortalecimiento de la democracia y la erradicación de los comportamientos que atentan contra la colectividad, tales como la corrupción o el fraude fiscal. Entonces, uno de los ingredientes fundamentales para hacer crecer y solidificar los valores en una sociedad es generar confianza en todas las administraciones públicas.

La corrupción y el fraude fiscal son comportamientos que van de la mano. Uno coadyuva a la existencia del otro, denotan una falta elevada de respeto a las leyes y a las normas de una sociedad, son insolidarios, ponen en peligro el Estado del bienestar y generan desconfianza en el sistema a la colectividad y rompen el pacto social. Con ello quiero aterrizar en un tema que le preocupa mucho al Instituto de Estudios Fiscales y a Eurosocial, que es la conciencia cívica a través de la conciencia fiscal.

Hemos dicho que en el pacto social, los y las contribuyentes demandan del Estado que grave equitativamente y que gaste con eficacia lo recaudado. De la relación de ambos supuestos, equidad en la contribución y eficacia en el gasto, surge esa confianza tan mágica y esa satisfacción del contribuyente que son factores psicosociales de la conciencia fiscal. Según lo anterior, la conciencia fiscal del individuo, sea este miembro del Poder Legislativo, Judicial o Ejecutivo, o contribuyente, está integrada por esos valores, por el conocimiento y por las experiencias, los cuales generan satisfacción o no y confianza o no.

¿Cuáles son los valores de la conciencia fiscal? El primero de todos es la justicia. La justicia es el valor universal, por tanto, la justicia tributaria es el valor universal cuando hablamos de conciencia. Es decir, si la justicia es el valor universal de la conciencia cívica, la justicia tributaria es el valor universal de la conciencia fiscal. Esto significa contribuir conforme a la capacidad económica de cada contribuyente, en un sistema regido por los principios de igualdad, generalidad, progresividad y no confiscatoriedad. Por tanto, es un valor que debe estar presente en las actuaciones de los administrados, pero también y, de forma esencial, en las del legislador, las administraciones tributarias y el Poder Judicial. Los valores de la conciencia fiscal son muy semejantes a los anteriores: honestidad, solidaridad, compromiso, respeto por lo público, cooperación, rol del ciudadano

“No solo necesitamos una sociedad educada en valores éticos ciudadanos, como la honestidad, la integridad y el respeto, sino también una ciudadanía activa y participativa, vigilante con la gestión de los Estados e implicada en la gestión de los presupuestos y en la actividad de las administraciones”.

en el Estado, adecuada gestión de lo público, y vigilancia por el destino de los fondos.

La educación fiscal es también una de las grandes estrategias para mejorar la conciencia fiscal en los países. Particularmente, Eurosocial viene trabajando desde el año 2005 en un proyecto específico sobre educación fiscal. Lo más importante es que se interiorice la idea de la fiscalidad en donde se produzca esa correspondencia legal y ética entre los derechos y obligaciones, donde se imbrican intereses personales y los intereses colectivos. Para esto, ni se puede ni se debe esperar a que los ciudadanos sean adultos. La educación fiscal no es solo cosa de niños y jóvenes sino también, e incluso más responsablemente de las personas adultas.

La educación fiscal debe convertirse en una reflexión que nos permita identificar y conocer cuáles son los bienes y las prestaciones públicas de los que se disfruta en la sociedad; cuál es el valor económico y la repercusión social de los bienes y prestaciones; y cuáles son las distintas fuentes de financiación de las que se nutren nuestros Estados. Por tanto, su finalidad es formar ciudadanos y ciudadanas dispuestos a asumir sus responsabilidades sociales como contrapartida al ejercicio de sus derechos cívicos. Esto solo se consigue si el ciudadano conoce el funcionamiento de la columna vertebral del Estado, el presupuesto público. En la educación fiscal tenemos los mismos modelos de educación que mencioné anteriormente: la educación formal, la educación no-formal y la educación informal.

La educación fiscal tiene una geografía amplia que se inició en Estados Unidos y en Europa como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de fomentar esa conciencia cívica y esa conciencia tributaria para mantener el desarrollo económico y la cohesión social. Esto sucedió en Latinoamérica en la década de 1960, en que Brasil fue el país pionero en esta región. En la década de 1990 fue implementado en el

Perú, México y Argentina, y a partir del año 2005 se extiende en Latinoamérica de forma masiva.

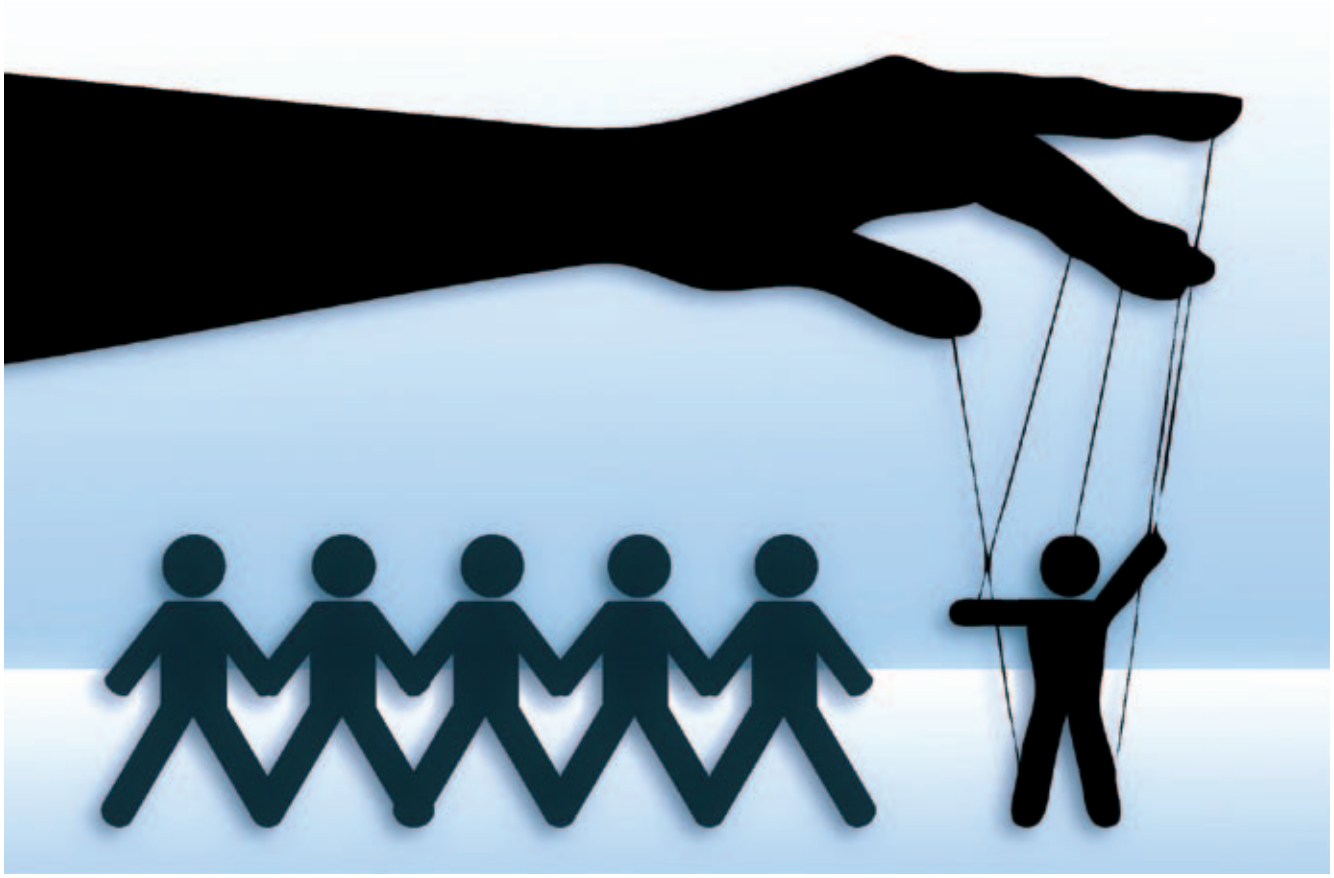
Ya hemos hablado de la confianza como elemento esencial del capital social, pero ¿cómo funciona la confianza en la educación fiscal en los valores tributarios?, ¿hace más consciente o más inconsciente, desde el punto de vista fiscal, a los ciudadanos y a las ciudadanas? El Observatorio Fiscal ha realizado encuestas en España, en los países de Europa y en México, y ha formulado un modelo econométrico en que se propone que la confianza en los gobiernos es una función que comprende los perfiles sociodemográficos de los individuos; el nivel de confianza de los ciudadanos y ciudadanas en sus administraciones públicas; la percepción individual de la capacidad de los gobiernos para acometer y desarrollar políticas sociales; la calidad de los servicios prestados y la percepción de la justicia de los sistemas fiscales; y variables de contexto en el que viven, tales como el crecimiento económico, la inseguridad ciudadana o la polarización de renta, entre otros.

Los principales resultados de la investigación son: (i) la confianza está determinada más por la percepción del poder de transformación del Estado que por el perfil sociodemográfico de los ciudadanos; (ii) la confianza se construye a partir de la percepción individual de que los servicios públicos contribuyen a incrementar el bienestar, las actuaciones de los gobiernos ayudan a reducir la pobreza y el sistema fiscal es justo; y, (iii) el contexto importa, dado que la prevalencia de la inseguridad y la desigualdad de renta penaliza, la confianza en los gobiernos; mientras el crecimiento económico favorece la confianza en los mismos. Esta última cuestión nos preocupa dado el contexto de crisis en el que se encuentra el mundo.

Los resultados de nuestras estimaciones muestran que los ingredientes principales de la confianza varían dependiendo del tipo de nivel de organización territorial, es decir, y esto solo lo hemos hecho para España, que la ciudadanía entiende que las competencias del Estado son las políticas públicas, la reducción de la pobreza y la justicia del sistema fiscal; mientras le corresponde a las municipalidades la competencia de suministrar bienes y servicios públicos que mantenga el Estado del bienestar. En la medida en la que el Estado y las municipalidades desarrollen bien sus funciones, los ciudadanos españoles confiarán más en esos niveles de organización territorial. Por tanto, hay que decir que la actitud de los contribuyentes respecto de sus obligaciones fiscales no solo depende de sus principios y de sus valores, sino también del nivel de confianza que tienen respecto a sus autoridades, al menos, nuestros estudios nos lo demuestran.

Antes de concluir mi exposición, voy a presentarles unos avances de los resultados estadísticos de los estudios que desarrollamos. Como les decía, estamos en la actualidad desarrollando un proyecto internacional, en que estamos testeando una encuesta *on-line* compuesta de 43 ítems aplicada a estudiantes de 13 países. La encuesta ha sido traducida a siete idiomas y adaptada a los sistemas fiscales de los 13 países. La investigación está integrada por 37 investigadores, 16 universidades extranjeras y 6 españolas, liderada por la universidad de Murcia a la cual pertenezco, y financiada por el Instituto de Estudios Fiscales, a la que pertenezco y represento.

Una de las preguntas más importantes de la encuesta es: ¿considera usted que las



"La existencia de defraudadores impunes fomenta el fraude por parte de las personas honradas, la corrupción de los políticos en la gestión de los recursos públicos lleva a las personas a defraudar".

administraciones públicas emplean bien el dinero de su país? Al respecto, un resultado que llama la atención es que el 97 por ciento de estudiantes mexicanos considera que sus instituciones públicas no emplean bien el dinero de su país, debido principalmente a que los servicios y las prestaciones públicas son de baja calidad. En cuanto a la pregunta: ¿la existencia de defraudadores impunes fomenta el fraude por parte de las personas honradas? Llama la atención que en el norte de Europa el 17 por ciento afirma que la impunidad no fomenta en absoluto el fraude. Sin embargo, en el Este de Europa, el 28 por ciento dice que la impunidad totalmente sí fomenta el fraude. México va al azar. Por otro lado, ante la pregunta: ¿el fraude fiscal está íntimamente relacionado con la falta de honradez y de conciencia cívica de quien lo comete? El 45% de la población mexicana está totalmente de acuerdo, caso contrario ocurre en el Norte de Europa (22 por ciento). Además, preguntamos: ¿la existencia de corrupción de los políticos en la gestión de los recursos públicos lleva a las personas a defraudar? Aquí es muy interesante destacar que la corrupción de los políticos en la gestión de los recursos públicos es una justificación inexistente para los países del Norte de Europa; sin embargo, está totalmente avalada por los países del Este de Europa (39 por ciento) y por México (35 por ciento), países que sufren esta situación.

“La educación en valores y la confianza en los gobiernos determinan la conciencia cívica y la conciencia fiscal, pudiendo crear círculos viciosos o círculos virtuosos”.

Del mismo modo, se preguntó: ¿considera que la población de su región es tolerante frente al fraude fiscal?. Aquí también tenemos una alta consideración del mismo en países como México, pero una baja percepción de lo anterior en los países del Este y Norte de Europa. Adicionalmente, se preguntó ¿cuál de las siguientes razones explica mejor que exista fraude fiscal? Aquí me gustaría decir que la gran mayoría de los que responden afirma que el fraude fiscal existe porque los ciudadanos desconocen la importancia de pagar impuestos para la existencia del Estado de bienestar. Esta es la razón por la que se explica en mayor medida el fraude fiscal en toda nuestra muestra. Otra pregunta que hicimos fue: ¿qué cree usted qué es más eficiente para luchar contra el fraude? La estrategia más valorada es aumentar la cuantía de las sanciones económicas a los defraudadores. La gran decepción es que la educación no es la estrategia más valorada, o lo que es lo mismo, la educación fiscal no tiene gran asiento como estrategia para modificar los comportamientos anticívicos. Finalmente, pedimos que indiquen hasta qué punto están de acuerdo con las siguientes afirmaciones: (i) En la administración del Estado, el grado de corrupción es bajo. Totalmente en desacuerdo un 43,4 por ciento en el Este de Europa y un 54,5 por ciento en México. (ii) En la administración del municipio, el grado de corrupción es bajo. Totalmente en desacuerdo un 28 por ciento en el Sur de Europa, un 38 por ciento en Este de

Europa y un 54 por ciento en México. (iii) En la administración regional, el grado de corrupción es bajo. Totalmente en desacuerdo un 25 por ciento en el Sur de Europa, un 33,9 por ciento en el Este de Europa y en México un 56 por ciento.

Para concluir, diremos que la educación en valores significa educar para convivir, donde convivir significa compartir vivencias juntos, es encontrarse y conversar. Si convivimos en sociedad, lo que estaremos haciendo es construir una ciudadanía y convertir una convivencia en convivencia democrática. Educación en valores o educación y valores significa educación para ser ciudadanos. Pero no solo necesitamos una sociedad educada en valores éticos ciudadanos, como la honestidad, la integridad y el respecto, sino también una ciudadanía activa y participativa, vigilante con la gestión de los Estados e implicada en la gestión de los presupuestos y en la actividad de las administraciones, lo cual permitirá generar confianza.

Pero esto es justo lo que no sucede en las democracias contemporáneas, cuyo mal endémico es la no participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Incluso la ciudadanía educada en valores éticos y cívicos se ha dedicado a ser un cliente; es decir, a consumir pero no a implicarse. Si se es cliente del Estado de bienestar, de sus prestaciones, pero no se es ciudadano activo, participativo y responsable de sus políticas, realmente no se es ciudadano de este mundo, y por tanto, los gobiernos no tienen el control de la ciudadanía, de su quehacer, de su gestión del dinero. La educación fiscal constituye un buen instrumento para fomentar los valores y para conectar los derechos de los y las ciudadanas con sus obligaciones. Adicionalmente, también es necesario extender las alianzas institucionales, adecuar los materiales didácticos y demás herramientas al concepto amplio de educación fiscal, y ampliar el público objetivo a toda la sociedad en general.

La existencia de defraudadores impunes fomenta el fraude por parte de las personas honradas, la corrupción de los políticos en la gestión de los recursos públicos lleva a las personas a defraudar; la población sueca es quien tiene la percepción de una menor corrupción en todos los niveles de su organización territorial, y para México y el Este de Europa la corrupción se percibe en un porcentaje muy elevado en todos los niveles de organización territorial.

Un comentario final que quiero compartir con ustedes, es que la educación en valores y la confianza en los gobiernos determinan la conciencia cívica y la conciencia fiscal, pudiendo crear círculos viciosos o círculos virtuosos. Aquellos gobiernos que educan en valores y en los que se tiene confianza, se produce un cumplimiento voluntario de todas las obligaciones; se promueve la realización de mayores actuaciones públicas y el reactivamiento de los valores; y aumenta la confianza, lo que promueve el cumplimiento voluntario y así empezamos. Si por el contrario, no se educa en valores y no hay confianza en las instituciones, el círculo se convierte en un círculo vicioso. Por tanto, nosotros le llamamos a eso el efecto multiplicador de la educación en valores y de la confianza en las administraciones públicas. ◤

Panel

Contralor General Fuad Khoury Zarzar (centro) junto a Gloria Alarcón (expositora) e integrantes del panel "Educación y Valores", (de izq. a der.) R.P. Piero Giacchetti Pastor, de Pro Ecclesia Santa; Humberto Lay Sun, Congresista de la República; Fernando Bolaños Galdós, viceministro de Gestión Institucional del Ministerio de Educación; Eduardo Vega Luna, Defensor del Pueblo; y Saúl Peña Kolenkausky, presidente de la Sociedad Peruana de Psicoanálisis.

Señor Eduardo Vega Luna

Defensor del Pueblo

Es un honor para mí compartir con tan distinguido panel el tema Educación y valores, que busca promover el desarrollo de una ciudadanía vigilante de la gestión del Estado, fomentando una cultura de rechazo a toda forma de corrupción.

La corrupción destruye los cimientos de la democracia y de la convivencia pacífica, por ello, debemos combatirla con todas las herramientas que tiene la sociedad, tales como la sanción penal efectiva, el control oportuno, la transparencia en la gestión pública, la prevención de las conductas corruptas, así como la educación en todos sus niveles y la promoción de los valores éticos en la sociedad.

Aristóteles decía en su obra, *Ética a Nicómaco*, que la virtud consiste no en saber qué es ella, sino en actuar virtuosamente, de esta manera este filósofo ponía en el centro de la ética a la acción humana. Es decir, la reflexión constante sobre nuestras acciones, y allí radica también su complejidad, pues las personas deben discernir en todo momento si las acciones que ponen en práctica son justas, mesuradas y respetuosas de los demás. Este constante discernimiento es el que le da rostro humano a la ética solidez, y permite a las personas cuestionarse siempre sobre su correcto hacer. El quehacer ético debe ser entendido como una constante reflexión sobre nuestros actos, en el cual debemos preguntarnos qué nos toca hacer a los servidores públicos y cómo nuestro comportamiento incide directamente en el desarrollo de una ética y valores en la gestión pública.

Los valores públicos se gestan en el día a día, en nuestras relaciones sociales, en nuestras familias, y en general, en la convivencia humana; sin embargo, es a través del ejemplo que se arraigan los valores públicos. Como lo recoge la sabiduría popular, "se educa con el ejemplo", y en este caso particular, el ejemplo que dan los servidores públicos y las autoridades públicas es fundamental, por eso, cuando el ciudadano percibe que la autoridad pública actúa de acuerdo con los principios democráticos, con probidad, tolerancia y corrección en el ejercicio de sus funciones y en el trato a la ciudadanía, se enseña mucho más que con un gran discurso, con una norma legal o con una clase en una universidad. En cambio, cuán lesivo para la ética y desfavorable para el desarrollo de valores públicos es que una autoridad actúe de manera contraria a los principios de la democracia. Por ejemplo, cuando un presidente, un ministro, un congresista, un juez o un abogado incurren en prácticas de corrupción en el ejercicio de sus funciones, el mensaje que se da a la ciudadanía es devastador, ya que se piensa que todos los servidores públicos obtienen beneficios para ellos mismos, o para su familia o allegados, sin que les importe el bien común o aquel sector de la ciudadanía que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, en estado de pobreza o de extrema pobreza.

Es tan fuerte la manera en que las autoridades públicas inciden con sus acciones en el desarrollo de los valores públicos, que lo podemos constatar en el nivel de tolerancia que hoy en día diferentes sectores de la ciudadanía muestran frente a la corrupción. La sociedad tiende a justificar los actos de corrupción a través de frases que se escuchan cotidianamente, tales como "roba pero hace obras", "la justicia es solo para quien tiene plata", "todos roban" y "el no roba mucho".

Estos razonamientos relativizan los valores de la ética pública, fortalecen un sentido de resignación, y alientan la permisibilidad y el descrédito del ciudadano frente a la función pública; por ello, fortalecer la ética pública y los valores que la sustentan requiere sobre todo que actuemos con ética en nuestra actuación pública, pues tiene un enorme efecto

educativo, y la educación es un proceso clave para desterrar las prácticas de corrupción. La educación en valores nos permite una mejor comprensión de nosotros mismos, así como una visión crítica de nuestro entorno social. Debido a eso, las situaciones de corrupción en el ámbito de la educación son de una gravedad especial, ya que enseñan a la sociedad, en especial a los niños y jóvenes, que se puede convivir con la corrupción. Por ejemplo, condicionar la entrega de libreta de notas a un pago, vender material educativo a los alumnos como parte de un negocio personal, faltar injustificadamente al dictado de clases, entre otras, son conductas inaceptables que generan en nuestros niños, desde su primera infancia, la idea de que la corrupción puede ser parte de nuestras vidas.

Por ello, los educadores tienen un rol fundamental en el desarrollo de la ética pública, pues tienen la gran responsabilidad de dar ejemplo vivencial y cotidiano a los niños y jóvenes desde el cumplimiento de sus funciones. La educación en valores, como bien se ha dicho esta tarde, no se reduce al ámbito de la educación formal en las escuelas, sino que es una responsabilidad que nos compete a todos los funcionarios públicos, por lo que es importante que el Estado cuente con una estrategia integral de promoción de la ética pública.

En la Defensoría del Pueblo, hemos buscado contribuir con el desarrollo de la ética pública en nuestro país y con el fortalecimiento de los valores que la inspiran, a través del cumplimiento de nuestro mandato constitucional de defensa de derechos fundamentales y de la supervisión de la administración estatal para que cumpla con sus funciones y promueva la ética pública. Sin embargo, no basta con promover la ética pública, hay que ejercerla permanentemente y denunciar cuando se producen actos de corrupción. Como lo señalamos en el Documento Defensorial 12, "Ética Pública y Prevención de la Corrupción", el compromiso es el de no callar frente a la corrupción, porque el silencio oscurece la realidad y beneficia al corrupto. Callar significa pasar de costado frente al soborno, dejarse intimidar por los corruptos, creer que el negociado es casi una condición necesaria de las actividades políticas, económicas o jurídicas. Ese silencio ciudadano equivale a la impunidad que multiplica los efectos perniciosos de la corrupción, al dejar que sus ilícitas operaciones continúen extendiéndose. Por ello, nosotros promovemos la conformación de redes sociales para enfrentar la corrupción. En la actualidad, hay redes sociales que vienen funcionando en siete regiones del país: Lambayeque, Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Cuzco, La Libertad e Ica, denunciando casos de corrupción y logrando que se investiguen por las autoridades correspondientes. Estas redes tienen por objetivo incluir a quienes son víctimas de corrupción, a quienes ven vulnerados sus derechos, a quienes no se les respeta y a quienes se les discrimina. Por tanto, es necesario fortalecer estas redes sociales para mejorar el sistema de denuncias en el país.

Para terminar, quisiera, desde esta tribuna que nos permite la Contraloría General de la República, exhortar a todos los funcionarios públicos a renovar el compromiso para fortalecer todos los mecanismos de lucha contra la corrupción, entendiendo que nuestra actuación es la mejor forma de educar en valores desde nuestras actividades cotidianas. La ética no es un concepto abstracto, sino una realidad que debemos vivir y ejercerla día a día.

Señor Fernando Bolaños

Viceministro de Gestión Institucional
del Ministerio de Educación

La educación es un tema extremadamente relevante porque se reconoce que esta sucede no solo en la escuela, sino también en otros ámbitos; por lo tanto, no es solamente responsabilidad del Ministerio de Educación, como lo plantea el proyecto educativo nacional, cuyo objetivo 6 habla de una sociedad educadora, y es así como nosotros vemos justamente este tema de la educación. Entonces, la educación es un tema que corresponde a toda la sociedad, de la misma manera que la corrupción es un tema que tiene que ver con toda la sociedad.

Sin embargo, la escuela es una parte clave de la experiencia que tenemos todas las personas. Philip Jackson, autor del libro *La vida en las aulas*, dice que no hay ninguna institución en la cual las personas pasemos tantas horas del día, tantos días de la semana y tantas semanas del año juntos en espacios determinados, a veces, en espacios muy pequeños. Entonces, gran parte de lo que somos y hacemos están marcadas, muchas veces, por estos tantos y largos años de experiencia escolar que probablemente han marcado mucho lo que hacemos, lo que pensamos y lo que sentimos. Philip Jackson decía, por ejemplo, que en la escuela es donde aprendemos la importancia del tiempo, porque en nuestras casas probablemente el tiempo tiene otra composición. Además, en la escuela aprendemos la importancia del timbre, que nos enseña que hay horas que comienzan y horas que terminan. Del mismo modo, en la escuela aprendemos lo que es hacer una fila ordenada, porque ahí no tenemos un padre o una madre que tiene dedicación quizá exclusiva para nosotros, sino que tenemos un profesor que debe encontrar un tiempo para atendernos entre tantos otros compañeros y compañeras.

Entonces, la escuela se convierte en un espacio de socialización, donde aprendemos mucho de lo que significa ser y hacer con los demás y donde aprendemos muchas cosas de lo que después serán nuestras prácticas sociales. Como decía el señor Defensor del Pueblo, los maestros nos enseñan no solamente con sus palabras, sino también nos enseñan con sus acciones. Si vemos por ejemplo que los maestros llegan tarde, cobran por poner buenas notas y venden materiales, esas ac-

ciones dejan una impronta en nosotros de lo que sabemos se debe hacer. Sin embargo, por otro lado, creo que todos nosotros podemos recordar a aquellos maestros que nos han dejado huella porque han sido modelos o ejemplos para nosotros de algo, o porque nos han transmitido sus valores.

En muchas de nuestras escuelas pareciera que la vida y las cosas de afuera no entraran a la escuela, ni que la vida y cosas de las escuelas salieran hacia afuera, como si estuvieran encerradas entre sus muros para que la realidad no entre a la escuela. Algunos han hablado de las escuelas de Latinoamérica como escuelas segregadas. Un estudio de Vicente Huidobro para Latinoamérica sugería que la probabilidad en una escuela pública de encontrarnos con una persona que fuese de un distinto nivel socio-cultural-étnico era de 1 a 10, es decir, que de cada diez compañeros, solo uno tendría una característica socio-cultural-étnico distinta a la nuestra. En otras sociedades esta relación es mucho menor, 1 a 5 o 1 a 3, con lo cual, de alguna manera, lo que tenemos en muchas de nuestras escuelas se deba a eso. O sea, que vivimos en escuelas donde muchas veces se forman pequeños guetos de personas de la misma clase social, que tienen los mismos prejuicios sobre ciertos temas. Estas escuelas segregadas son uno de los principales retos y limitaciones que podemos tener para construir una escuela más justa y solidaria, donde se pueda realmente enseñar valores.

Frente a estas situaciones, el Ministerio de Educación se ha propuesto algunos retos que comenzamos a trabajar. En primer lugar, pensamos que la formación ciudadana debe ser un pilar del currículo. Al respecto, hemos anunciado que los temas relacionados con ciencia y valores, y ciencia y ciudadanía son claves y deberían estar incluidos en el currículo, no solo como tema transversal, sino como aspectos específicos que tienen que trabajarse de varias maneras.

En segundo lugar, señalamos la importancia de construir un nuevo contrato social con los maestros. En muchas oportunidades, nuestros maestros han sido acusados de ser la causa principal del fracaso educativo. Al respecto, creemos que se debe reconstruir la confianza en ellos, haciendo una reforma con los maestros, y no contra ellos, con el objetivo de recuperar este capital social que muchas veces en las escuelas no existe. No sé si algunos o muchos de ustedes han ido a las escuelas públicas, pero si van, sentirán que están en un espacio donde los profesores tienen miedo de dejar las cosas en la mesa y que alguien se las lleve. Hay una cultura muy fuerte de desconfianza en nuestras escuelas públicas que tenemos que cambiar y eso es parte de este nuevo contrato social que queremos hacer con los maestros y en las escuelas.

En tercer lugar, queremos eliminar las oportunidades de corrupción que se dan en las escuelas públicas. El Defensor del Pueblo ya ha mencionado algunos ejemplos de actos de corrupción que se dan en el sistema educativo,

en el aula, en la relación entre el maestro y sus alumnos, y en los organismos descentralizados. La solución al problema parte por reconocer que se necesitan fortalecer los sistemas de transparencia y por admitir nuestros errores. Si no reconocemos la posibilidad de equivocarnos, cómo podemos construir una forma distinta de vivir la convivencia en la escuela.

Las escuelas muchas veces son espacios en las que no se permiten decir no, queremos que los estudiantes digan lo que piensan, pero solo después de machacar durante muchos años que deben repetir las cosas que el maestro dice. Entonces, ¿cómo pueden los estudiantes formar una conciencia propia y una opinión propia de las cosas si siempre se les enseña a repetir?, ¿cómo pueden los estudiantes oponerse a cuestiones como el *bullying* o el acoso estudiantil si no han desarrollado una conciencia y opinión propia? *El bullying* no es solo un tema de agresión o violencia como algunos especialistas han señalado, sino un tema de cómo podemos en las escuelas formar niños y jóvenes que digan lo que creen, lo que piensan y que actúen al respecto. Esto es, desde mi punto de vista, lo que algunos educadores llaman hacer de la escuela un espacio donde haya realmente conversaciones genuinas, es decir, no una relación formal entre maestros y estudiantes, y entre los estudiantes mismos, sino un espacio donde puedan aprovecharse todas las experiencias y situaciones para educar en valores.

Susana Frisancho, psicóloga peruana, escribió hace unos días en su blog acerca de un caso que le llamó la atención. Una mamá le comentaba a Susana que se quedó impactada por una pregunta que le hizo su hija de 5 años de edad: ¿por qué hablas así de estas personas que nosotros no conocemos?, ¿por qué la tristeza? (refiriéndose a las 21 personas que fallecieron al estrellarse un avión en la isla Juan Fernández en Chile, el pasado 2 de setiembre). En ese momento, la mamá se quedó un poco pasmada, pero después dijo: "bueno, te debería dar pena lo que ha pasado". Al respecto, Susana comentaba que fue probablemente la solución que la mamá encontró en ese momento, pero el tema de la compasión y el tema de ponerse en el lugar del otro no son cosas que puedan imponerse por mandato. Probablemente, una niña a los 5 años no tenga todavía las condiciones para entender este tema de ponerse en el lugar de otro, pero hubiera sido tal vez la ocasión para que la mamá empiece a decirle: "Bueno, qué habría pasado si estas personas fueran personas que nosotros conociéramos, o si fuera alguien cercano como un vecino o un amigo, cómo se sentirían los papás, tú qué crees que habría que hacer".

Lo que pasa muchas veces en la escuela es que la obsesión por el orden, por el currículo y por el programa no permiten sistematizar lo suficiente las diversas situaciones que ocurren todo el tiempo en la escuela, originando que no se conviertan en objeto de aprendizaje o en conversaciones genuinas. El tema de los valores –como decía la doctora Alarcón– es algo que se conoce cuando se vive, es decir,

cuando se aprovechan las diversas circunstancias en la escuela para hablar de valores y de lo que está pasando.

No hay realmente educación en valores si es que no aprendemos la importancia de reconocer a los otros, de ponernos en los zapatos de los demás y ver cuál es la mejor manera de resolver los problemas que nos aquejan a todos. Esa es una responsabilidad que el Ministerio de Educación quiere y va a asumir, pero es una tarea en la que toda la sociedad y todos nosotros debemos estar comprometidos.

Doctor Saúl Peña

Presidente honorario de la Sociedad Peruana de Psicoanálisis

En primer lugar, quiero agradecer a mi distinguido amigo, el contralor de la República, por esta invitación, es realmente un honor y un privilegio el compartir la mesa con tan importantes y distinguidas personalidades. Yo estuve reflexionando sobre cómo iba a ser mi comunicación con ustedes, como saben yo tengo una serie de trabajos y justamente el miércoles tengo que presentar uno sobre la reflexión en el Día de la Medicina peruana, como el discurso de orden, entonces, decidí hacer una síntesis que se las voy a transmitir en este momento.

Se entiende por corrupción a la acción de dañar, deteriorar, enfermar, pervertir y echar a perder manipulativa y utilitariamente a alguien con propósitos malsanos, alterando y trastocando su identidad, propiciando, consciente y inconscientemente, su complicidad. Como decía la doctora Gloria Alarcón, la complicidad de la corrupción elimina los valores creativos de una ética legítima, auténtica, del uno, del otro, del ambiente y de la sociedad, contaminando la cultura. Al reflexionar sobre la corrupción, me interesa develar lo oculto de ella, la interioridad penosa y lamentable de la falta de ética y la pérdida de valores.

Todos los seres humanos tenemos potencialidades de corrupción, somos factibles de corromper y de que nos corrompan, aunque esto no necesariamente tiene que hacerse realidad. Desde el punto de vista clínico existen dos instancias: (i) la persona puede corromperse reactiva o activamente en determinado momento (acto corrupto), aguda y transitoriamente, sin que necesariamente la corrupción se haga crónica e irreversible, y no involucra la totalidad de la identidad en la persona; y, (ii) la persona no solamente se corrompe, sino que continúa siéndolo, asume y encubre la corrupción en sí misma, tratando de corromper a otros (estructura corrupta), contribuyendo a una pandemia de la humanidad.

En una sociedad corrupta se impone lo material a lo espiritual, hay una sobredimensión de lo económico en una filosofía nociva de considerar el dinero y la política de "los fines justifican los medios", como los valores primordiales de la vida. Los corruptos, dándo-

se cuenta o no, viven en una pobreza ética, afectiva y emocional, apropiándose de todo lo posible, incluyendo personas. Pero ¿cómo se inicia este proceso? Real y simbólicamente, el ejemplo de la madre se extiende a otras personas e instituciones. Si estas van a satisfacer necesidades afectivas, emocionales, culturales y axiológicas, el proceso de racionabilidad y educación darán confianza, seguridad y certidumbre interna y externa, por ello, la educación no es solo una instrucción con predominio intelectual, sino una integración del afecto, la emoción y la actitud con lo cognitivo.

La corrupción tiene que ver con nuestra historia vincular temprana, es decir, con aspectos corruptógenos diversos, la conducta no taliónica y la transformación de la agresividad destructiva y creativa. El tánatos terapéutico representa la liberación del hombre del eterno retorno de lo mismo, del círculo vicioso en el que estaba encerrado. El que sea educado en la verdad hacia sí mismo está protegido contra el peligro de la inmoralidad, que se basa en la falta de verdad hacia uno mismo y en la dificultad de soportar el verdadero conocimiento; es decir, la concienciación vivenciada y no solo la comprensión mental de ciertos aspectos de la realidad interna.

La conciencia humanista es propia de los que son capaces de verse y de sentir lo que hay en ellos, generando la capacidad de sentir por el otro, sin sometimiento a una conciencia moral rígida, sino empatizando con una conciencia moral comprensiva. Según mi conceptualización, la ideología inconsciente se va desarrollando en nuestra interioridad desde nuestras primeras experiencias vitales en relación con nosotros mismos, con nuestros padres, con la otredad y con la sociedad. Primordialmente, esta ideología se sustenta real y simbólicamente en la vida, en los valores superiores, en los derechos humanos, en la integridad y en la dignidad. Por otro lado, hay una ideología de muerte, una psicopatía de valores que debilitan el sentido de identidad y de otredad que representa una amenaza a la moral, la ética, la calidad de vida y la supervivencia del ser humano. Lo ético implica responsabilizarse por el destino de sí mismo y de los otros.

El conflicto traduce una incompatibilidad entre estados o valores en un sistema social. Freud devela las claves del conflicto ético y dice que existe un punto de vista positivo del conflicto: como desafío conceptual y emocional y como una de las fuerzas más motivadoras de nuestra existencia, como causa y consecuencia de cambio, como un elemento necesario en la vida social. Entre las causas de los conflictos psicopatológicos de grupos se encuentran la hostilidad, los prejuicios e imágenes estereotipadas, el fanatismo, el fundamentalismo y la violencia.

La política marca significativamente la realidad psíquica de quienes sufren colectiva e individualmente las lesiones emocionales que ha dejado la perversidad de gobiernos dictatoriales, seudodemocráticos y la instalación de una violencia generalizada; cuando

debería ser un mundo de valores y tradiciones compartidas al servicio del bien común. En el Perú, la pobreza y la miseria incompatibles con la dignidad humana no solo material sino espiritual son enormes, generándose una abismal diferencia entre el que tiene todos los beneficios y el que no los tiene. No podemos, sin embargo, llegar a generalizaciones ni a conclusiones absolutistas conviccionales y sectarias, nuestra percepción de la realidad no será neutral. Reconocer esto nos conduce a un intento de neutralidad posible aunque no ideal, indispensable para fundar el respeto de la otredad, para asentar las bases de una sociedad en la que los mayores valores sean la libertad y el respeto por el otro.

Considero que la psicopatología política y social es mucho más severa y trascendente que la individual. La mejor comprensión de la naturaleza humana, de sus motivaciones y la aceptación de que existen procesos mentales inconscientes que se manifiestan en la vida cotidiana serían un aporte al estudio del pensamiento político. El psicoanálisis puede contribuir significativamente a la investigación, al estudio y al análisis social, ético y político, y participar en el proceso de restitución del espíritu individual y colectivo. Antes de terminar, quisiera manifestar que coincido con la doctora Alarcón cuando dice que los valores se viven y que cuando uno se aproxima a compenetrarse a todos estos aspectos, tiene que empezar por ver cuáles son sus propios valores. ◤

Sr. Humberto Lay

Congresista de la República

Todos somos conscientes de las crisis sociales, políticas y económicas que hemos vivido como país en los últimos años, pero lo que ha causado asombro y estupor ha sido descubrir el grado de corrupción al que hemos llegado. Comenzando con los vladivideos y con los audios, hoy estamos viendo en el Congreso de la República revelaciones y denuncias que siguen mellando la imagen de las instituciones públicas en nuestro país.

Muchos de nosotros nos preguntamos: ¿cómo entender este fenómeno? y ¿cómo ha sido posible que en nuestro país se haya entronizado esa corrupción tan grave y tan profunda? En el grupo de trabajo de Iniciativa Nacional Anticorrupción, formado por el presidente Valentín Paniagua, vimos que la corrupción que comienza por una corrupción personal, pasa a ser institucional y termina siendo una corrupción sistémica; es decir, un sistema armado, diseñado e implementado para la corrupción. La corrupción personal ha sido posible por esa cultura chicha y cultura de la viveza criolla tan propia de nuestro pueblo y de los pueblos latinoamericanos en general. Del mismo modo, la corrupción en el ámbito público ha sido posible porque la ética pública está moldeada o se basa en la ética social. De este modo, si hay corrupción

en la sociedad, también habrá corrupción en la administración pública porque los políticos, los gobernantes y los funcionarios públicos provienen de la misma sociedad. Por tanto, es importante que la nación recupere y adopte esos valores éticos en todas sus relaciones sociales, algo que se ha perdido en nuestro país como bien habrán podido ver durante las últimas décadas.

Por otro lado, la corrupción también es una expresión de la crisis moral y espiritual, característica de la posmodernidad que estamos viviendo. La famosa frase de Descartes "pienso, luego existo", propia de la era moderna, pasó a ser en la época posmoderna "siento, luego existo". Siempre recuerdo la publicidad de un restaurante que había en el centro comercial Larcomar, donde decía: "como, luego existo". En estas acciones vemos hasta qué punto se ha llegado en el valor de la vida, el sentido de la vida, la pérdida de los ideales, el predominio de los sentimientos, la crisis de los valores, la crisis de la ética, el relativismo ético, el utilitarismo, la pérdida de la fe en la historia, y la exaltación de la idea de que éxito es igual a dinero más poder.

Todos estos factores ejercen una presión muy fuerte sobre los individuos, especialmente mediante los medios de comunicación, y son las razones por las cuales hoy podemos ver un alto grado de corrupción en nuestra sociedad. Sin embargo, ahora tenemos que pensar qué esperanzas hay de un cambio y qué tenemos que hacer para revertir esta situación. La doctora Alarcón y los que me han antecedido han expresado conceptos muy importantes acerca de los cambios que tiene que haber en la educación y cómo esta debe ser enfocada para que produzca cambios en la ética en nuestro país.

Quiero mencionar al apóstol Pablo, quien en su "Carta a los romanos", exhorta a sus lectores diciéndoles: "No os conforméis a este siglo, sino transformaos por medio de la renovación de vuestro entendimiento"; es decir, que el entendimiento tiene que ser renovado. Las nuevas generaciones han nacido y crecido en medio de esta cultura chicha y trae un lastre de hábito de pensamiento y de conducta que son sus valores y su cosmovisión. Esos valores y conceptos recibidos desde su niñez y alimentados durante toda una vida no son fáciles de borrar, les es difícil distinguir un acto corrupto del que no lo es, y aquí encaja muy bien lo dicho por la doctora Alarcón, que los valores no se conocen, no se aprenden sino se viven. Esto nos habla de la importancia de la familia porque es en la familia donde pueden comenzar a vivirse estos valores.

Yo recuerdo mucho, y hasta ahora me duele, la tanda que me dio mi papá cuando yo tenía 8 años de edad, por haberme robado una monedita de 5 centavos. Mi papá, quien era un hombre honesto y reconocido en la colonia china por haber sido un hombre intachable, me rompió un chicote en mis sentaderas, yo chillaba de dolor y hasta ahora lo siento, pero esa lección, esa vivencia me marcó para toda

mi vida. Yo puedo decir que aprendí los valores porque lo viví y lo sentí.

Ese medio ambiente de corrupción en el que hemos vivido sigue influyendo y ejerciendo presión sobre las personas, ser honesto hoy en nuestro país es casi imposible debido a esa presión. Considero que solamente el amor a Dios y la adopción de valores éticos y morales, de una manera decidida, pueden dar la fuerza necesaria para enfrentar, superar y vencer esa presión. Eso es un problema de cultura, entonces, la necesidad urgente es cambiar la cultura de corrupción a una cultura de valores. Los antivalores que la cultura de corrupción ha sembrado en las mentes y corazones de las generaciones posmodernas tienen que ser contrarrestados con los valores de una cultura de honestidad.

Aquí, quisiera citar un texto relacionado con el profeta Jeremías, en que este profeta tenía que dar un mensaje a un pueblo que había llegado a una corrupción terrible, que podría ser una situación muy similar a la que estamos viviendo hoy. Entonces, en este texto Dios le dice a Jeremías: "Conviértanse ellos a ti, mas tú no te conviertas a ellos". Tenemos que comenzar a pensar que si queremos vencer a esa cultura de corrupción, nosotros los dirigentes, los líderes, los gobernantes y los líderes de opinión tenemos que ser los primeros en enfrentarla, resistirnos a ella y no ceder de ninguna manera. La primera condición es que se conviertan los otros a nosotros y no convertirnos nosotros a ellos. La segunda condición es la educación que se está mencionando.

Un proverbio bíblico dice: "Instruye al niño en su camino y aun cuando fuere viejo no se apartará de él". Este proverbio no está diciendo instruye al niño en las ciencias o las matemáticas, sino instruye al niño en su camino, en su conducta, en su andar diario. Debemos instruir al niño en los valores, porque cuando a un niño se le forma en valores, aunque fuera viejo sin importar lo que ocurra, no se apartará de esos valores ni de ese camino. Al respecto, es importante comenzar a trabajar con los mismos maestros porque son ellos los que mostrarán conductas que hablarán más fuerte que la enseñanza que puedan dar a sus alumnos. Se debe incluir en el currículo escolar el tema de valores, el cual lamentablemente se ha perdido en los últimos años.

Hace algunos años, tuve la oportunidad de estar en Oklahoma para estudiar y analizar un modelo interesante que se sigue aplicando en un distrito de esa ciudad. El modelo se llama Ciudades con carácter (en inglés: Character Cities) y consiste en una campaña en valores, en que se unen el alcalde, la policía, los educadores, los colegios, las universidades, los medios de comunicación y, en general, toda la comunidad. Esta campaña en valores enfatiza cada mes un valor diferente, y durante ese mes se realizan conferencias, se preparan y colocan banderolas en las calles, en general se realiza una serie de actividades enfocadas en el valor del mes. Los resultados —según

me han contado– son tan impresionantes y espectaculares que la vida en ese distrito ha cambiado, por ejemplo, ha disminuido la criminalidad, los vecinos tienen una mejor relación y hay un mayor respeto entre ellos. Lo que quiero resaltar es que tenemos que trabajar con las nuevas generaciones, y tanto el Gobierno como el Estado tienen que estar convencidos de que la educación y la educación en valores son fundamentales.

No es posible que habiéndose dicho tantas veces y de diferentes maneras que tenemos que mejorar la educación, el presupuesto nacional para este sector siga siendo el mismo magro 3 por ciento del PBI, cuando se sabe que como mínimo debería ser igual al 6 por ciento. Como resultado, tenemos una de las peores educaciones públicas en Latinoamérica, entonces, hay que trabajar con las nuevas generaciones e incrementar el presupuesto. Me alegro que hayan anunciado que en el presupuesto público del año 2012 han incrementado los recursos financieros para la educación. Sin embargo, no es solo dinero lo que requerimos, necesitamos una filosofía de la educación en que se trabaje juntamente con los maestros y en que se les dignifique.

Conversando con el embajador de Taiwán, yo le pregunté cuál ha sido el secreto para que su país en tan pocos años haya logrado ser una potencia económica mundial, siendo una isla que no tiene recursos naturales ni agricultura ni minería. Sin vacilar, el embajador me dijo: "la educación". Un profesor de escuela en Taiwán es considerado una personalidad y está en el mismo rango que un médico cirujano o un congresista. Entonces, tenemos que darle importancia a la educación y tenemos que recuperar esa educación en valores, pero también debemos trabajar con los adultos. Hay un dicho popular: "Burro viejo, no agarra trote", tratando de decir que el viejo ya no puede cambiar. Pues sí podemos cambiar, y para mí el mejor ejemplo es el uso de las correas de seguridad de los autos, en donde bastó un decreto ley y la firmeza para aplicarla y hacerla cumplir. Se pueden cambiar los hábitos aun siendo adultos, pero lo más importante es que exista la decisión, no solo política sino la de todos para que se produzca ese cambio; de lo contrario, nuestro país nunca vencerá la pobreza, la extrema pobreza, el resentimiento social ni la discriminación por más bonanza económica, crecimiento del PBI y aumento de las reservas internacionales que tengamos. Por eso es tan importante la educación en valores e instruir al niño en su camino para que aun cuando fuera viejo no se aparte de él. Esto no cambiará de la noche a la mañana, será trabajo de más de una generación, pero es fundamental hacerlo si queremos recuperar no solo esos valores, sino la dignidad como nación, como personas, y para eso es muy importante tener esa mirada hacia el futuro. Si hacemos esto en amor a Dios y en el temor de Dios, las cosas cambiarán definitivamente.

Padre Piero Giacchetti

¿Qué país queremos? Creo que es la pregunta que debemos también hacernos respecto al tema que estamos tratando hoy. Se habla de la importancia de la educación en valores y de la necesidad de combatir la corrupción, pero creo que también es muy importante reflexionar y saber a qué es lo que aspiramos como país. Queremos un país económicamente viable, socialmente responsable, ambientalmente sostenible, un país de oportunidades, con valores, con ética, con anticorrupción, con un alma nacional que respete la vida, un país sin pobreza, un país sin miedo, un país sin resentimientos. La pregunta es ¿cómo lograrlo? ¿Ustedes creen que se pueda combatir la corrupción si no tenemos una visión de país? Yo creo que no. Creo que si no tenemos una visión más amplia, si no tenemos ese orgullo de país y no vamos incentivándolo, es muy difícil poder atacar tantos frentes como la pobreza, la desigualdad, la corrupción, entre otros.

He visto en Youtube un video muy interesante que se llama "Colombia 2025", en que en solo diez minutos los colombianos muestran claramente qué esperan de su país hacia 2025. Tienen una visión de país y están tomando diferentes medidas para cumplirla. Por ejemplo, tienen el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), que es un centro educativo virtual, el cual se ha convertido en la universidad más importante de Colombia. En el Sena se están educando un millón y medio de colombianos con una tecnología de punta; y de acuerdo a ley, cuando estos estudiantes obtengan la acreditación en esos cursos podrán obtener un trabajo. Es decir, cuando hay un plan nacional, más allá de un partido político que incluya a todos y que tenga que ver con esa visión de país, es posible enfrentar cada uno de los retos.

En el año 2007, tuve la oportunidad de estar en Pisco a dos días del terremoto para ayudar en un albergue que atendía a más de mil personas. Durante mi estadía de cinco meses por allá, pude ver con tristeza la falta de prevención y los altos niveles de corrupción. Distintas personas me llamaban desde el lugar donde estaban acopiados los víveres que debían ser distribuidos a la población afectada por el terremoto y me decían: "Padre, los alcaldes se llevan las cosas y no llegan a su destino. Venga usted, por favor, a llevarse las cosas y repartirlas a los distintos albergues". Es así cómo empezamos la labor de repartir muchos de los víveres a los distintos albergues, pero al mismo tiempo con tristeza me preguntaba: ¿cómo en un momento de tanto dolor puede haber un corazón humano tan mezquino? Creo que en el fondo todos terminan viendo su propio interés, por eso insisto tanto en esa visión de país. Si no tenemos ese orgullo por lo nuestro, ese deseo de ser mejor, ese orgullo por hacer las cosas bien, ese orgullo por el respeto al prójimo, la percepción de desconfianza, especialmente en las autoridades, no cambiará. Tenemos

que empezar a trabajar en las escuelas y en los hogares para que estas cosas se vayan haciendo poco a poco tangibles.

¿Qué hace falta para que el Perú empiece a despegar como país? A mí me llama la atención y veo con agrado cómo el tema ambiental ha ido calando tanto en nuestros corazones, no solo en el Perú sino a nivel mundial. Esto se está logrando porque hay una conciencia total y porque hay un compromiso del país, en donde los medios de comunicación han jugado un rol importante. Durante los últimos años, se ha venido generando una conciencia sobre diferentes temas, como imprime realmente lo necesario; si vas a un lugar muy cercano, no uses el vehículo; usa la bicicleta o camina para no contaminar. Estas cosas concretas, que se dan mediante un plan de medios de comunicación, han tenido tantos buenos resultados a nivel mundial, que lo que tenemos que hacer es imitarlo en las escuelas y en las familias en temas relacionados con la corrupción.

Por ejemplo, podríamos hacer una campaña contra la mentira e ir introduciendo en las escuelas la conciencia de que mentir es no enfrentar la realidad y no asumir las consecuencias de nuestros actos. Del mismo modo, podríamos hablar en las escuelas de la transparencia, de la participación, de la solidaridad y de otros temas más. Si no hacemos eso, creo que todos los esfuerzos para combatir la corrupción van a tener resultados, pero no serán resultados integrales y quizá hasta poco sostenibles en el tiempo. Como parte de la Iglesia, creo que esta también tiene que dar el ejemplo en cosas concretas, por ejemplo, en la educación, en que considero que no hemos puesto siempre mucho empeño.

El día sábado, conversando con un familiar, este me decía: "Padre, ¿usted se ha dado cuenta de esa propaganda que está fuera de la iglesia a unos pocos metros?, ¿se ha dado cuenta que nos hemos acostumbrado?". La propaganda era sobre preservativos. Estaba colocada delante de cuatro colegios donde estudian aproximadamente tres mil niños, los que ven esa propaganda todos los días. El día de ayer, en la homilía de la misa del domingo, les pregunté a las personas: "¿Ustedes están de acuerdo con esa propaganda? Si no están de acuerdo, quisiera que me ayuden a sacar ese letrero que va en contra de la moral de esos niños". Hoy he recibido muchos emails para retirar el letrero. Creo que necesitamos aterrizar en cosas puntuales y concretas, pero sobre todo tenemos que empujar el coche para que sea el país, el Gobierno y las instituciones las que lleven adelante esta visión de país en general. Les pregunto: ¿qué esperan del país al 2021, para los 200 años de la independencia?, ¿qué esperan a nivel de pobreza, a nivel de desigualdad, a nivel de educación, a nivel de discriminación, a nivel de corrupción?

Tema 4:

Comunicación y Transparencia

Resumen ejecutivo

• El señor Rubén Valente (periodista de *Folha* de Sao Paulo, Brasil) expuso sobre el proyecto que el periódico *Folha* de Sao Paulo viene realizando en su país. Explicó que este proyecto buscar divulgar información y documentos de interés para la sociedad y que han venido siendo guardados en sigilo por parte del Gobierno, del Congreso y del Poder Judicial.

• El proyecto de divulgación de información implica no solo un trabajo periodístico, sino también acciones en las esferas administrativas y judiciales para obligar al Gobierno, Congreso y Poder Judicial a revelar datos confidenciales y de interés públi-

co. Indicó que este tipo de proyectos es relevante porque permite transparentar información que en muchos casos involucra cantidades significativas de dinero, por ejemplo: donaciones hechas a las campañas políticas, registros corporativos de las empresas del Estado, privilegios ilegales a empresas brasileñas en otros países, manejos irregulares del presupuesto público (diputados involucrados en facturas fraudulentas), pagos indebidos a vocales o jueces, irregularidades en contrataciones, relaciones entre los diferentes actores públicos y privados, entre otros.

• Hasta el momento, el proyecto ha difundido 1.300 telegramas confidenciales y varios documentos de interés social disponibles para el público en un sitio web.

• Al respecto, el jefe de la Unidad de Investigación del diario *La República* (señor Ángel Alfredo Páez Salcedo) refirió que en un país como el nuestro, en el que no hay una cultura de lucha contra la corrupción, los periodistas deben repetir la experiencia de Brasil e iniciar un verdadero periodismo de investigación que posibilite difundir información de interés para la sociedad.

• Mencionó que, actualmente, los periodistas en el Perú se han enfocado a las noticias del momento y se ha perdido la capacidad e interés por realizar periodismo de investigación. Asimismo, indicó que los periodistas cuentan con una serie de instrumentos para conseguir información confiable y oportuna (por ejemplo: portales de transparencia de las instituciones públicas) que faciliten la fiscalización de la gestión pública. El problema es que muchos periodistas no conocen estas fuentes de información o no saben cómo utilizarlas.

• A su vez, el director ejecutivo del Instituto de Prensa y Sociedad (señor Ricardo Uceda Pérez) enfatizó que el periodismo tiene un rol importante en el tema de la transparencia, pero indicó que el rol primordial lo tiene el Estado. Por otro lado, precisó que existen dos diferencias significativas entre los periodistas brasileños y peruanos, una de índole profesional y otra de índole empresarial.

• Con respecto a la primera, sostuvo que los periodistas brasileños han creado una asociación privada para capacitarse (por ejemplo: en temas relacionados con la construcción de bases de datos). Con respecto a la segunda, mencionó que los periodistas brasileños han invertido en recursos humanos e infraestructura para desarrollar un periodismo de investigación.

• Por su parte, el señor Juan Paredes Castro, del Grupo El Comercio, precisó que el periodismo interviene, principalmente con periodismo de investigación, porque los sistemas políticos funcionan de manera ineficiente. En este sentido, afirmó que el periodismo debe avanzar y desarrollarse para difundir la incapacidad y las debilidades de la gestión pública a la ciudadanía. Adicionalmente, mencionó que el trabajo de investigación en muchos casos puede ser exitoso, pero también frustrante, debido principalmente a que los poderes del Estado prefieren la impunidad. Finalmente, refirió que en el Perú casi todos los documentos son secretos o privados, y que aún no se sabe cómo llegar a ellos y desclasificarlos.

Conferencia magistral

Proyecto Folha de Sao Paulo

Señor Rubens Valente

Es un honor estar aquí, en una conferencia tan amplia y representativa de la sociedad peruana. Quiero agradecer a la Contraloría General del Perú y a la Asociación Brasileña de Periodistas Investigadores Brasileños, creada en el año 2002. Estoy contento de compartir la mesa con Juan Paredes Castro y Ángel Páez, cuyos trabajos han sido acopiados en Brasil, por medio de los cuales sabemos lo que sucede aquí, en Perú.

Procuraré dividir mi presentación en dos partes. Como primer tema, decirles que el proyecto de Folha de Sao Paulo fue lanzado en agosto de 2011, dando inicio a una serie de investigaciones que pretenden divulgar información y documentos de interés para la sociedad y que han venido siendo guardados en sigilo por parte del Gobierno, del Congreso y del Poder Judicial. Tanto los documentos oficiales del Estado brasileño como los documentos no oficiales han sido publicados en el portal de internet de *Folha*, con el objetivo de que el público tenga acceso a ellos.

Nosotros pretendemos incentivar ese tipo de actividades por medio de una serie de acciones o medidas que pueden ser recogidas por los propios periodistas. Esas medidas se dividen en dos etapas: en la primera etapa, se solicita directamente a las entidades públicas el acceso a los documentos de interés público, haciendo valer la legislación en vigor, a través del artículo 5, párrafo XXXIII de la Constitución Federal de Brasil, que garantiza el acceso a toda información. A pesar de ese artículo en la Constitución Federal, Brasil está atrasado en relación con una ley específica de acceso a la información pública, la cual aún no existe. Si la entidad pública se niega a responder la solicitud de información, el periodista de *Folha* hace un registro en la entidad pública, mediante una carta modelo, que está disponible en la in-

tranet del periódico *Folha*, por medio de la cual acogiéndose al artículo 5 pide se le conceda el acceso a la información..

En la segunda etapa, después que la agencia pública niega el acceso a los datos o no da respuesta a la carta, con el apoyo del departamento jurídico de la *Folha* de Sao Paulo se inicia una acción judicial específica para obtener el acceso a la información de interés público. Después de eso, el Poder Judicial reconoce o no los argumentos del periódico y determina la apertura o no a los periodistas de los documentos solicitados. El proyecto de Folha de Sao Paulo fue inaugurado con reportajes que iniciamos en agosto de este año por medio de varias medidas administrativas y judiciales.

“Desarrollar investigaciones que pretenden divulgar información y documentos de interés para la sociedad y que han venido siendo guardados en sigilo por parte del Gobierno”.

Un caso significativo fue el que denominamos los secretos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. El periódico cuestionó a este ministerio la aplicación de la ley que rige la protección y difusión de los documentos considerados confidenciales formulados por la diplomacia brasileña entre 1990 y 2001. Antes que la *Folha* de Sao Paulo recurra al Poder Judicial, el ministerio permitió al periódico el acceso a los documentos clasificados. Estos documentos son telegramas confidenciales que fueron investigados durante cuarenta días por mí y por una colega. Específicamente, los telegramas confidenciales fueron separados, leídos, interpretados y colocados en un sitio web de internet para su mayor difusión. Hasta la fecha, tenemos 1.300 telegramas confidenciales y una serie de documentos oficiales colocados a disposición de historiadores e investigadores. Hasta la fecha, esta es la mayor documentación en la historia de la diplomacia brasileña, la cual incluye documentos secretos.

En esos documentos, nosotros tratamos temas relacionados con Estados Unidos, Pakistán y Latinoamérica. Al respecto, en breve divulgaremos algunos telegramas sobre el Perú y su relación con Ecuador. Adicionalmente a la difusión de los documentos confidenciales, comenzamos a divulgar el contenido de esos telegramas. Por ejemplo, divulgamos que la embajada brasileña fue interceptada por el gobierno americano, por medio de un aparato encontrado en la embajada brasileña en Washington; demostramos que valijas de diplomáticos brasileños fueron violadas en territorio americano; mostramos problemas o tensiones entre Estados Unidos y la frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, debido a que Estados Unidos aseguraba que en esta frontera había grupos terroristas; mostramos las presiones del gobierno americano para que Brasil promulgue una ley que autorice el derribo de aviones considerados sospechosos de transportar drogas; mostramos cómo diplomáticos brasileños presionaron a algunos organismos internacionales para privilegiar a sus empresas en los procesos de licitaciones internacionales de

obras financiadas por estos organismos; mostramos las relaciones tensas de Brasil con los residentes cubanos como una forma de apoyo a Fidel Castro y a su dictadura.

En el año 2009, *Folha* solicitó las notas fiscales de los gastos secretos de todos los 513 diputados del Congreso Nacional, los cuales se negaron a revelar. Después de muchos meses de batalla legal que llegó al Supremo Tribunal Federal, la Cámara de Diputados decidió explicar a *Folha*, paso a paso, lo que estaba ocurriendo con los recursos del Congreso. Sin embargo, las explicaciones y los argumentos, muchas veces absurdos, como que las notas fiscales afectaban la seguridad nacional, fueron desestimados por la Corte Suprema de Brasil. De esta manera, el Congreso Nacional dio acceso a *Folha* a todas las facturas del Congreso. Esto nos reveló que los gastos eran fraudulentos, involucrando a más de ochenta diputados en diferentes casos de corrupción. Mostramos cómo los diputados usaron empresas fantasmas para justificar gastos, mostramos cómo los diputados usaron el dinero de la Cámara en sus propias empresas, mostramos cómo los diputados gastaban el dinero de la Cámara en viajes turísticos durante sus vacaciones. La divulgación de esta información no habría sido posible si no hubiésemos tenido acceso a esos documentos.

Luego, durante la campaña electoral nacional en el año 2010, *Folha* intentó tener acceso al proceso judicial contra Dilma Rousseff, actual presidenta de la República de Brasil. El proceso sobre Dilma Rousseff empezó en los años setenta, cuando ella se unió a un grupo de izquierda armada. Nosotros queríamos saber cuál había sido su participación en este grupo armado. Nuevamente, el Supremo Tribunal Militar se negó a facilitar el acceso a esta información a *Folha*, debido, entre otras cosas, a que Rousseff ya era candidata a la presidencia del país. Lo que descubrimos en la investigación fue que el proceso estuvo escondido durante varios años en una caja fuerte en el Supremo Tribunal Militar. La Corte Suprema nos denegó el pedido de acceso a la información; posteriormente, nos dimos cuenta que la vocal que estaba a cargo había sido nominada por el gobierno de Lula. Estos reportajes no son de mi autoría, sino de Lucas Ferraz, una colega de mi unidad de investigación.

La ministra del Supremo Tribunal Federal, la señora Cármen Lucia, criticó la falta de acceso al proceso de Dilma Rousseff, pero negó el pedido de *Folha* por razones de procedimientos. Después de meses de batalla legal y de la censura previa en el Tribunal Militar, la Corte Suprema decidió liberar esta información; sin embargo, esto solo ocurrió después de las elecciones presidenciales. La primera solicitud de *Folha* se produjo en agosto, Rousseff fue elegida el 5 de noviembre, y el periódico solo tuvo acceso a los documentos el 27 de noviembre. Es decir, el Poder Judicial nos dio la información 22 días después de que fuera elegida presidenta del país, permitiendo al electorado brasileño votar sin conocer realmente el pasado de Rousseff. De acuerdo con los documentos, Dilma Rousseff tenía un código por el cual distribuía armas al grupo guerrillero VAR-Palmares, organización que combatía contra la dictadura militar entre 1964 y 1985, y responsable de atentados y secuestros que ocurrieron en nuestro país. Quiero señalar que no estoy haciendo ningún tipo de juzgamiento sobre su pasado, simplemente, me parece fundamental tener información relevante de una autoridad pública en nuestro país.

Un tercer caso que aún está en proceso es sobre la publicidad de la Presidencia de la

República de Brasil. Nuevamente, nosotros solicitamos el detalle de los gastos para la contratación de publicidad en prensa, radio y televisión de todo el país; pero la Presidencia de la República se negó a entregarnos dicha información. El Gobierno solo nos proporcionó datos generales como el gasto en radio, en televisión, en blog, entre otros, pero nosotros queríamos información detallada, por ejemplo: quiénes (emisoras de televisión, de radio y prensa) fueron los destinatarios reales de los fondos, para que el público pudiese conocer el destino de prácticamente un millón y medio de reales o el equivalente a novecientos millones de dólares gastados en publicidad solo en 2010.

"La cultura del secreto en el Poder Judicial también es un gran desafío".

El periódico presentó una demanda judicial, la cual aún se encuentra en proceso. La fiscalía brasileña ha apoyado a *Folha* y ha declarado que esa información tiene que ser entregada al periódico.

El proyecto Folha Transparencia es una nueva base de datos destinada a permitir la divulgación y el acceso público a la información de interés social que estamos tratando de obtener a nivel administrativo y judicial. Esta nueva base de datos se unirá a otras bases de datos que han sido creadas por iniciativas del Gobierno o de entidades no gubernamentales. Toda esa información es relevante y hasta el momento tenemos el Portal de Transferencia de la Contraloría General del Gobierno de Brasil, que tiene una base de datos del gasto público federal que involucra 4.7 trillones de dólares, que está a disposición del público para realizar cualquier consulta sobre los recursos financieros gastados.

Asimismo, tenemos la Junta Comercial de Sao Paulo, que es un consejo de todas las empresas de Sao Paulo. Esto nos permite conocer todas las conexiones que existen entre los empresarios, las inversiones que se dan, información sobre los socios, cargos desempeñados y las alianzas entre las empresas. Luego, tenemos la Oficina de Prensa del Estado de Sao Paulo, que facilita buscar las copias de las publicaciones oficiales del gobierno de Sao Paulo desde el año 1891, que incluye la publicación de análisis de los grupos empresariales y balances de negocios. Esta herramienta también proporciona acceso a las publicaciones de los diarios oficiales de la judicatura. Adicionalmente, tenemos el Tribunal Superior Electoral, que facilita identificar las donaciones hechas a todas las campañas políticas en Brasil desde el año 2002 (cinco campañas nacionales). La base de datos, que tiene información sobre 5 billones de dólares, permite buscar por empresas y personas donantes.

Todavía hay una larga tarea por realizar en el ámbito de la transparencia pública en Brasil. Por ejemplo, el trabajo de *lobby* en Brasil no tiene ningún control, no hay información pública sobre los objetos de interés y los gastos de los grupos de presión que influyen sobre los miembros del Ejecutivo y Congreso; y los gastos detallados de las empresas estatales no son públicos, como es el caso de Petrobras, la mayor compañía de Brasil, que ha invertido alrededor

de 40 mil millones de dólares en contratos sin licitación o concurso desde 2002. Para poder tener esa información, también se ha sostenido una larga batalla.

La cultura del secreto en el Poder Judicial también es un gran desafío para nosotros, por ejemplo, las agendas de los vocales son inaccesibles, no sabemos qué abogados conversan con qué jueces, y esto da lugar a situaciones tales como que un juez de la Suprema Corte sea invitado a un matrimonio en Europa con todo pagado por un abogado que lleva procesos bajo el control del mismo juez. El vocal, al momento de ser interrogado, dijo que viajó por un asunto personal. Esta cultura del secreto que impone el Poder Judicial a la sociedad tiene un efecto sobre los operativos de la Policía Federal, que son el gran apoyo en la lucha contra la corrupción. Esos operativos están basados en el concepto de fuerzas especiales, en los cuales participan conjuntamente los fiscales, la Contraloría y la Policía. Han tenido resultados impresionantes: (i) 1.395 operativos en total, (ii) 17.081 personas detenidas, (ii) 2.044 servidores públicos arrestados, y (iii) 103 policías federales arrestados. Sabemos que el 14 por ciento de los operativos fue por actos de corrupción y el 22 por ciento por narcotráfico. Lo que no sabemos aún es el número de personas que han sido condenadas ni el destino de cada operativo que ha sido realizado, debido a que el 90 por ciento de estos operativos ha sido secreto. Obviamente, hay una limitación de la información, y este hermetismo impide un control adecuado de los avances de las acciones penales, lo que contribuye a la impunidad.

En algún momento, los operativos tienen que hacerse públicos, lo que implica un control más efectivo de estas luchas que se inician. Sin embargo, hay una crisis en el combate contra la corrupción en Brasil, o por lo menos estamos en un momento contradictorio. Por un lado, tenemos una Policía Federal que divulga información a través de páginas, y tenemos a una Corte Suprema que, después de mucho batallar, nos da acceso a esa información. Pero, por otro lado, tenemos decisiones judiciales que no son tan buenas para nuestra lucha contra la corrupción. En más o menos 18 meses, el Tribunal Superior de Justicia determinó la cancelación de tres grandes operaciones ya realizadas por la Policía Federal de Brasil, que involucraba a uno de los banqueros más importantes del país, a una gran empresa constructora y al presidente del Senado.

El primer operativo duró desde marzo de 2007 a julio de 2008 y fue desarrollado a partir de una tentativa flagrante de compra de un policía. En junio de 2011, el Tribunal Superior de Justicia ordenó la cancelación del operativo y anuló todo el proceso derivado de este, debido a que los agentes de inteligencia de la agencia oficial ABIN, vinculada a la Presidencia de la República, habrían participado en la investigación. La Corte sostuvo que sería una razón suficiente para cancelar todas las pruebas, desde el inicio. Luego, tuvimos otro caso que fue la anulación de otra importante operación llamada "Castillo de arena" (Castelo de areia), en que la Policía Nacional detuvo a cuatro directores de la constructora Camargo Correa, por su presunta implicación en una operación de lavado de dinero, evasión de impuestos y doble contabilidad para las campañas políticas. Esta constructora es una de las mayores aportantes de las campañas electorales en Brasil. Durante las elecciones presidenciales de 2010, la constructora Camargo Correa aportó 35 millones de dólares, de los cuales 5 millones de dólares fueron para la campaña de la presidenta Rousseff.

El daño que ocasiona esta anulación afecta a toda Latinoamérica, porque esa constructora es una empresa importante en la región. Durante la investigación se encontró un extracto de un correo electrónico, en que se habla de pagos a personas en el Perú. Ese correo electrónico, al que tuvimos acceso, también ha sido anulado por nuestra justicia. Adicionalmente al correo electrónico, también tuvimos acceso a una planilla en que se habla de pagos que se realizaron al Perú. Estos pagos están escondidos con sobrenombres que les ponen a las personas para no identificarlas. Nuevamente, en enero de 2010, el Tribunal Supremo de Justicia ordenó la anulación de toda la operación, alegando que la investigación se inició a través de una supuesta denuncia anónima. La investigación del proceso me permitió concluir que la fuente era clara, y que se trataba de la declaración de un colaborador. Específicamente, esa persona era un cambista que había dado una extensa declaración en secreto, en que mencionó que trabajaba para esa constructora. La técnica del colaborar es una práctica común, que nosotros empleamos para trabajar con personas que se acogen al arrepentimiento y que deciden colaborar con la justicia.

“La limitación de la información y el hermetismo impiden un control adecuado de los avances de las acciones penales, lo que contribuye a la impunidad”.

Finalmente, el otro caso es una investigación que se inició en el año 2006 sobre la supuesta utilización del lavado de dinero y doble contabilidad en la campaña del actual presidente del Senado, José Sarney, expresidente de la República entre 1985 y 1990, y líder de la base de apoyo de la presidenta Dilma Rousseff. Además, su hijo fue acusado de interceptación de documentos, interceptaciones telefónicas y lavado de dinero. En general, el presidente del Senado es una persona muy influyente en Brasil. En setiembre de 2011, el Tribunal Supremo de Judicial anuló todo el caso, alegando que el operativo se había iniciado con un informe del Sistema de Inteligencia Financiera de Brasil, que estaba vinculado a la Secretaría de Hacienda. Se descubrió que habían entrado ilegalmente a los movimientos financieros de personas y empresas ligadas al presidente del Senado, entre ellos, el hijo de Sarney; por tal motivo se informó a la Policía Federal, que abrió una investigación. Esta era una práctica muy común en Brasil, muchas de las 1.300 operaciones fueron iniciadas por el Servicio de Inteligencia Financiera, porque hay un riesgo de lavado de dinero.

Durante los últimos años, hemos visto que el número total de operaciones de la Policía Federal ha disminuido; de igual manera, los casos de corrupción y de lucha contra el narcotráfico han tenido una caída significativa. En conversaciones con algunos policías federales, nos han mencionado que están desamparados debido a una gran inseguridad jurídica para que ellos puedan laborar adecuadamente. Entonces, la lucha contra la corrupción es larga y aún es muy problemática. Esto es lo que yo quería mencionar, espero haber colaborado.

Panel

Panel "Comunicación y Transparencia", conformada (de izq. a der.) por Ángel Páez, jefe de la Unidad de Investigación del diario La República; Juan Paredes Castro, director de Opinión y Política de El Comercio; Rubens Valente (expositor) y Ricardo Uceda Pérez, director ejecutivo del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), junto al Contralor General, Fuad Khoury Zarzar (centro).

Señor Ángel Páez

Jefe de la Unidad de Investigación del diario *La República*

La exposición del señor Rubens Valente demuestra una fuerte tendencia del periodismo investigativo en la región, particularmente en Brasil. Recientemente, el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) entregó los premios a los mejores reportajes de investigación en el continente, y una vez más, los principales ganadores fueron los periodistas brasileños. La exposición de Rubens demuestra esta cultura investigativa muy fuerte que se ha instalado en los medios de comunicación en Brasil.

En Brasil, no solo hay medios de comunicación, sino también organizaciones de

periodistas que han comenzado a desplegar con mucho interés y énfasis la cobertura investigativa, especialmente en la gestión de la fiscalización pública. Yo quisiera aprovechar esta ocasión para comparar lo que está pasando en Brasil y en otros países del continente, específicamente en el país. Y lo digo en función de una experiencia muy reciente. He dictado alrededor de veinte talleres dirigidos a periodistas de distintas zonas del país en temas relacionados con la fiscalización de la gestión pública. Los objetivos de los talleres eran dos: el primero, demostrar a los periodistas, tanto de Lima como del interior del país, que existe una serie de técnicas y herramientas periodísticas que permiten proveer información de interés para la sociedad, como hacer un seguimiento al gasto público. El segundo, demostrar a los periodistas que esta información está disponible a un costo cero, por ejemplo, a través de una serie de páginas web que ofrecen bases de datos para que los periodistas por su propia iniciativa investiguen y revelen actos de corrupción, o den indicios de actos de corrupción.

Como resultado de estos talleres, pudimos observar que de cada diez periodistas, nueve no conocían esas técnicas ni tenían conocimiento de las páginas web ni de los portales de transparencia de acceso a la información de las instituciones públicas, donde está consignada la información que ellos consideraban que las autoridades de sus regiones, provincias y distritos les negaban. Entonces, eso demuestra que nuestro periodismo tiene una cultura de la fiscalización de la administración pública que aún está en pañales. Sin embargo, debo decir que hay algunos medios de comunicación, principalmente en Lima, decididos a investigar los actos de corrupción en la gestión pública, lamentablemente, en el interior del país hay una ausencia de esta práctica. Por ejemplo, en una reunión con colegas en Cajamarca había un periodista que estaba preocupado por lo que pasaba en el municipio de Baños del Inca, distrito que recibe una gran cantidad de transferencias por canon minero, pero que no realiza ninguna obra para la población. De acuerdo con el alcalde de Baños del Inca, las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) rechazaban la serie de proyectos de habilitación de obras que él presentaba. Al respecto, el periodista estuvo buscando información porque consideraba que el alcalde estaba engañando a los ciudadanos. Entonces, le pregunté al periodista el nombre del alcalde y los proyectos que supuestamente el alcalde había presentado al MEF. Buscamos la información en la página web del MEF donde efectivamente estaban los perfiles de los proyectos de ese municipio, pero las obras habían sido rechazadas porque no tenían sustento técnico. Entonces, la información estaba disponible, pero los periodistas no saben cómo conseguir esa información.

Este tipo de desinformación que tienen los periodistas es bastante llamativo, espe-

cialmente, en aquellas regiones donde en los últimos diez años las transferencias por canon minero, regalías y canon petrolero han crecido considerablemente. Entonces, ante la ausencia de una cultura investigativa y de una cultura de fiscalización de la gestión de la administración pública, los medios de investigación y los periodistas han dedicado enfocarse en la cobertura inmediata y virtual de la noticia del día. Es decir, son adictos a las famosas notas de prensa y a las conferencias, inclusive, últimamente se copian o voltean información que hay en la página web de los propios medios de comunicación. Por tal motivo, uno encuentra en la página web de la mayor parte de los medios de comunicación prácticamente la misma información. Esto se debe a que no hay iniciativa propia, no hay búsqueda de la información, lo cual es una manifestación clara de la ausencia de capacidad investigativa del periodista peruano, que a diferencia de Brasil sí da resultados.

Por ejemplo, el premio que acaba de ganar un medio de comunicación escrito en Brasil fue el resultado de la indagación del manejo del presupuesto del Parlamento del Estado de Paraná. En esa investigación se encontró una serie de manejos indebidos, básicamente relacionado con un grupo de poder. Entonces, este medio de comunicación decidió dedicarse a la búsqueda de información para divulgar la ausencia de transparencia en los actos públicos.

Lamentablemente, en el Perú, los periodistas cuando ven que un alcalde, un presidente regional, un ministro no ofrece información, no van más allá en la búsqueda de información y simplemente se quedan en lo que nosotros llamamos la denuncia. Creo que, habiendo una gran disponibilidad de información, me permito sugerir a la Contraloría lanzar una iniciativa para que en todo el país, y básicamente en aquellas regiones donde la transferencia de recursos es importante, se realicen talleres, capacitaciones y entrenamientos dirigidos a periodistas para que aprendan las técnicas y herramientas de investigación y conozcan las fuentes de información que les permitan realizar investigaciones periodísticas. Por ejemplo, un periodista debería saber cómo hacer un seguimiento a una licitación pública, cómo verificar las empresas que están habilitadas o no para ofrecer servicios a una entidad pública, cómo hacer la fiscalización al gasto público, entre otros. Ustedes saben que, por ejemplo, el MEF hace un seguimiento del presupuesto público por mes, por semana y por día. Los periodistas podemos hacer permanentemente ese seguimiento e informar a la ciudadanía ¿en qué se está gastando?, ¿cuánto se está gastando?, ¿quién los está gastando?

Lo que el colega de *Folha* de Sao Paulo ha demostrado es el resultado de una organización, de un medio de comunicación, que ha decidido enfocarse en aquellos temas que son de interés público. Hay un

famoso periodista polaco, recientemente fallecido, llamado Ryszard Kapuncinski, que decía que los periodistas en la actualidad, debido al gran desarrollo de la tecnología, nos hemos convertido en una manada; es decir, donde hay un ataque o una guerra, todos los periodistas vamos en manada; donde hay un desastre, un terremoto o un huracán, todos los periodistas vamos a ese mismo lugar; donde hay algún golpe de Estado, todos los periodistas vamos allí en manada, y nos olvidamos que no solamente los periodistas estamos entrenados para hacer las coberturas de temas inmediatos, sino que hay otros hechos tan ocultos que son mantenidos en secreto, que merecen la atención y que también implican todo un desafío.

En un país como el nuestro, donde no hay una cultura muy desarrollada de la lucha contra la corrupción y donde hemos tenido experiencias de regímenes que han desarrollado prácticas gubernamentales ilegales, es un desafío para los periodistas llevar adelante experiencias como las que nos ha descrito el colega Rubens Valente. Creo que nosotros, los periodistas, tenemos la suficiente capacidad de dar ese paso. Sin embargo, ese cambio no ocurrirá simplemente porque se reúna un grupo de propietarios de medios de comunicación o un grupo de directores, considero que eso es, básicamente, una iniciativa individual de los periodistas; es decir, ser parte de la manada o salirse de la manada. ◤

Señor Ricardo Uceda

Director del Instituto Prensa y Sociedad

Quiero resaltar la importancia del invitado que nos ha traído, en una excelente iniciativa, la Contraloría General. Creo que es una gran oportunidad para nosotros tener aquí a Rubens Valente, a quien tuve el honor de conocer en Sao Paulo, en una visita que hice para saber un poco más de las interioridades de la corrupción en Brasil.

El equipo de *Folha* y Rubens han realizado investigaciones que han puesto al descubierto algunas irregularidades del ministro de la Presidencia del gobierno de Lula, que como ustedes saben tuvo que renunciar a su cargo, del ministro de la Presidencia del gobierno de Dilma Rousseff, y el caso de los pasaportes de la familia de Lula. Estos son casos sumamente notables que revelan algo que mencionó Ángel Páez, que nos encontramos con un tipo de periodismo sobre el cual es importante reflexionar.

Las principales conclusiones que, desde el ángulo que a mí me interesa, puedo sacar de la exposición de Rubens son las siguientes: primero, es evidente que en el tema de la transparencia, el periodismo juega un rol importante; sin embargo, no es su rol fundamental, porque

el Estado es el llamado a controlar su buen funcionamiento. Entonces, esta exposición nos muestra un grado de profesionalismo en el periodismo brasileño que está un paso por delante de nosotros. Considero que ese profesionalismo tiene que ver principalmente con un factor que les corresponde a los periodistas. Los periodistas brasileños, a diferencia de otras asociaciones en Latinoamérica, han constituido un grupo, una sociedad dirigida principalmente a capacitarse. Los periodistas pagan por pertenecer a esta asociación y pagan para asistir a cursos, talleres, congresos, convirtiéndose esta asociación en una fuente de capacitación. Estos dos hechos implican una significativa diferencia entre la cultura de los periodistas brasileños y la cultura de los periodistas peruanos.

Si bien hay muchos elementos positivos en el periodismo peruano, acá es muy difícil que los periodistas nacionales asistan a un curso o a una conferencia de capacitación; sin embargo, hay que reconocer que no solo es responsabilidad de ellos, sino también de los medios de comunicación que no ofrecen dichos cursos. Por ejemplo, la Asociación Brasileña de Periodismo Investigativo (Abraji) brinda capacitaciones para que sus miembros sean expertos en el uso y construcción de bases de datos, lo cual ha producido resultados muy importantes en ese sector. Esto nos demuestra que hay mayores recursos, una mayor conciencia y una mayor decisión por mejorar el periodismo en Brasil.

Cuando un medio de comunicación decide realizar investigaciones periodísticas, realmente tiene que estar dispuesto a que parte de su personal calificado no produzca durante el día. Esto es una parte importante de la cultura empresarial de un medio de comunicación, porque buscar el día es mucho más barato que desarrollar investigaciones. Al respecto, algunos medios de comunicación contratan periodistas recién graduados para realizar investigaciones, debido a que sus sueldos son bajos. Es impresionante el reducido nivel de sueldos que hay en los medios de comunicación, sin mencionar el interior del país donde la industria es mucho más débil. Nuestra industria periodística en el interior del país no es siquiera comparable a la industria periodística en los países vecinos como Bolivia, que tiene un medio de comunicación fuerte en Santa Cruz, o Ecuador, que tiene medios fuertes en Guayaquil.

Desde 1989, *Folha* de Sao Paulo tiene un *ombudsman*, que significa representante del ciudadano o lector. En este caso, el *ombudsman* es un periodista pagado por el *Folha* para recibir, investigar y encaminar las quejas de los lectores; realizar la crítica interna del periódico y, una vez por semana, los domingos, producir una columna de comentarios críticos sobre los medios de comunicación, en la que *Folha* debería ser uno de los blancos principales. Para ejercer el cargo con independencia, el *ombudsman* es contratado por espacio de doce meses, renovable por dos años más. No puede ser

dimitido durante el mandato y después de dejar el cargo tiene estabilidad durante seis meses. Yo no imagino en el Perú una página de *El Comercio* con uno de sus periodistas criticando la línea del periódico sobre una cobertura electoral o sobre cualquier evento, ni tampoco me lo imagino en *Caretas*, tampoco. En realidad, no lo imagino en ningún medio y esto es resultado de una cultura. En cambio, en Brasil, dado que el *ombudsman* representa al ciudadano tiene que pensar no directamente en función del accionista o en función del director, sino en función del lector y sus intereses.

Lo que estamos viendo acá me parece importante e interesante, no digo que sea perfecto, pero hay un impulso muy grande de representar al conjunto de la sociedad cuando se informa. Me parece importante mencionarlo en estos momentos, porque en el país nos estamos acostumbrando a una prensa bélica, muchas veces con más altavoces que sustancia, y no tenemos una persona que nos represente. Como conclusión, considero que hay elementos muy importantes y valiosos en nuestro periodismo, pero también hay diferencias significativas entre el periodismo brasileño y peruano que son de índole profesional de los periodistas y de índole industrial.

Antes de concluir, quisiera hacer algunos comentarios breves. Nosotros tenemos, a diferencia de Brasil, una ley que pertenece al sector información que no es para el periodismo, porque el periodista finalmente consigue la información a través de fuentes internas, sino para el ciudadano. En Brasil no hay una ley de transparencia y acceso a la información como nosotros. En ese sentido, esta ley es un gran avance, pero tiene algunas deficiencias. Por ejemplo, cuando el ciudadano pide información a alguna institución pública y no se la entregan, tiene que ir al Poder Judicial, lo cual implica una inversión no solo de tiempo sino también de dinero. Este año, nosotros hemos ganado un juicio para que nos entreguen información secreta referida a la congresista Tula Benítez; sin embargo, el procurador acaba de apelar para no entregar esa información. Esto permite ver cómo el Estado y algunos funcionarios, que no lo hacen por mala fe sino por falta de liderazgo, se niegan a entregar información de interés para el público.

En ese sentido, considero necesario apoyar la propuesta de la Defensoría del Pueblo, por la cual se solicita una autoridad autónoma que resuelva estos casos. Así, el ciudadano no tendría la necesidad de ir al Poder Judicial para obtener la información solicitada. Al respecto, tendríamos que mirar las experiencias en México y Chile, países que tienen un organismo especial para esto. Por otro lado, es importante mejorar los mecanismos para transparentar y divulgar la información relacionada con los bienes de los funcionarios públicos. El sistema que actualmente tenemos es imperfecto; es decir, el ciudadano tiene acceso a una

parte de la declaración jurada, pero que en realidad no dice nada, y la otra parte, es reservada solo para la Contraloría. El argumento usado para no hacer pública esta información es que podría significar un riesgo de seguridad para el funcionario. Creo que los funcionarios públicos deberían mostrar su información financiera, por ejemplo: los depósitos que tienen en el exterior.

Señor Juan Paredes Castro

Director de Opinión y Política del diario *El Comercio* y Canal N

Creo que nosotros, como periodistas, no estaríamos aquí si no fuera porque de alguna manera los sistemas políticos dentro de los cuales vivimos, tienen el común denominador de la fragilidad y la ineficiencia, lo que anula en cierta forma la intermediación válida y legítima entre la sociedad y el poder de otros organismos, como la propia Contraloría. El Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Contraloría General y muchos otros organismos que no operan como debieran operar, permiten que el periodismo pase a ocupar un lugar protagónico en la intermediación entre la sociedad y el poder. Y, más aún, el periodismo de investigación debido a su capacidad de denuncia y de revelación.

Quisiera contarles una anécdota de algunos años atrás, cuando me encontré en un pasillo de una universidad, porque él enseñaba allí, con Martín Belaúnde, en ese momento nombrado Zar Anticorrupción durante el gobierno de Toledo. Pero él era todo y nada al mismo tiempo, me lo encontré con un maletín y le pregunté si el maletín era porque traía algo para sus clases, "no, no –me dijo–, estos son los casos que estoy viendo". Pero Martín era un llanero solitario, nunca tuvo una oficina, nunca tuvo creo que ni un escritorio, no tuvo chofer, no tuve automóvil, no tuvo una secretaria. Años después me encontré con él y me dijo que su soledad había sido aún peor, que había empezado a recibir fuertes presiones de quienes precisamente lo habían nombrado para ese cargo, para que no se ocupara de los casos que él pensaba ocuparse.

Esta es una primera frustración de lo que vienen a ser los mecanismos anticorrupción. De pronto, inventamos un liderazgo, buscamos un liderazgo o deseamos un liderazgo, pero mucho más fuerte que ese propio liderazgo es la voluntad de anular. Ahora veo a Martín Belaúnde ejerciendo un importante cargo, ya no en el Ejecutivo, sino que es un prominente responsable de la lucha anticorrupción desde el Congreso. Y su primera prueba de fuego, a raíz del asesinato del joven Oyarce en el estadio Monumental, fue investigar lo sucedido. Se presentó Martín Belaúnde y una vez más solo; debió estar acompañado por la Comisión entera

del Congreso, pero de pronto apareció solo. Y yo creo que hasta ahora sigue sin estar acompañado en un asunto, en un caso que no sabemos si es que va a poder investigarlo. Con esto ilustro un poco lo que son los esfuerzos y las iniciativas como las de la Contraloría, a la que felicito por estar en la primera línea de la lucha anticorrupción, y lo que son las frustraciones de que estos esfuerzos e iniciativas atraviesen por cierto grado de informalidad, que es la madre de toda corrupción.

Esa informalidad termina atrapando todas estas iniciativas de lucha anticorrupción, de transparencia y de acceso a la información. Escuchando a Ángel Páez, a Rubens y a Ricardo Uceda, entiendo que el trabajo de investigación puede ser muchas veces apasionadamente exitoso, pero también realmente frustrante. Hemos visto los ejemplos de *Folha* de Sao Paulo, muy exitosos en la mayoría de los casos, pero en los relatos de Rubens también veo esa frustración cuando el poder político, el poder económico y el poder judicial se vuelven tan fuertes en la defensa de la impunidad que los mecanismos de investigación y todos los esfuerzos desplegados se derrumban, porque esa impunidad termina siendo mucho más fuerte.

Actualmente, el Estado y las corporaciones gubernamentales han adquirido tanta fuerza de criminalidad a su interior, que las denuncias de casos de corrupción llevadas al Poder Judicial no muchas van a ser exitosas. Exitosa es la investigación que al final de cuentas revela un caso, pero no siempre es exitosa la judicialización de ese caso. Pero ¿hasta qué punto la informalidad no es suficientemente vista ni suficientemente entendida y comprendida en la lucha anticorrupción como un elemento a atacar profundamente? Cuando esa informalidad termina abarcando los mecanismos de transparencia, encontraremos transparencias mediatizadas o transparencias de fórmula, que no son reales ni efectivas como realmente quisiéramos. Cuando esa informalidad cede el paso a los instrumentos de impunidad, la cosa es mucho más frustrante y mucho más grave.

Yo felicito que cada vez haya más avances en las técnicas y en los procesos de investigación periodísticas para llenar los vacíos en las entidades públicas que no ofrecen garantías de mediación entre la sociedad y el Estado. Nosotros tenemos un Congreso de 130 parlamentarios, pero no es el Congreso que nos represente. Nosotros necesitaríamos por lo menos más de 400 representantes en el Congreso, quizá recién allí la sociedad podría canalizar muchos de sus intereses, preocupaciones y demandas.

En un Congreso de 130 parlamentarios no podemos decir que el Perú tenga una representación válida. En los últimos tiempos se han ido agotando los esfuerzos por avanzar hacia una representación real

parlamentaria, porque el Congreso ha caído en un descrédito y desprestigio continuo. La población no quiere aceptar un mayor gasto presupuestal para más parlamentarios. Nos encontramos en una trampa, necesitamos una representación de por lo menos 400 congresistas, pero aceptamos solo costear a 120, porque no deseamos arriesgar tener un mayor gasto público por una representación parlamentaria que quizá no dé buenos resultados. Con esta fragilidad de la representación de la sociedad en los organismos públicos, la participación del periodismo es sumamente importante. Sin embargo, en la medida en que se desarrolle el periodismo de investigación juntamente con el desarrollo tecnológico digital, la corrupción y sus mecanismos en todos los niveles se volverán mucho más sofisticados. Ángel Páez alienta la necesidad de ir hacia un mayor conocimiento y práctica de las técnicas de investigación.

En resumen, yo confío en que iniciativas como la de la Contraloría General sean iniciativas que con el tiempo adquieran mayor formalidad, porque es esa formalidad la que hará que el acceso a la información pública no sea tan deficiente como lo es ahora. En nuestras instituciones públicas, casi todo documento es privado o secreto, aquí nunca se desclasifican los documentos, como las actas sobre los consejos de Ministros. Entonces, ¿dónde están? y ¿cómo se puede llegar a ellas? No lo sabemos. Los asuntos públicos no son precisamente privados. Yo confío en que estas iniciativas y todos los emprendimientos que tengamos en la lucha contra la corrupción encuentren vías cada vez más formales; ya que son ellas las que nos asegurarán, de alguna manera, un retorno del documento que solicitamos, un retorno de la declaración o de la indagación que estamos afanosamente buscando un retorno de los números que necesitamos cuadrar para validar ciertos gastos, costos o presupuestos. En suma, el periodismo busca incansablemente información de interés público que quiere divulgar a la sociedad, pero no quiere atravesar por esas grandes frustraciones de encontrarse con la informalidad de los mecanismos con los cuales luchamos contra la corrupción. ◤

Tema 5:

Sector privado decidido

Resumen ejecutivo

• El señor Carlos Santiso (Jefe de División del Banco Interamericano de Desarrollo) *mencionó* que la corrupción es un fenómeno multifacético que requiere ser intervenido en sus causas. Asimismo, indicó que en la corrupción intervienen múltiples actores (sector público, sector privado y sociedad civil) que se relacionan entre sí, siendo los nexos críticos entre sectores público y privado en donde se encuentran los mayores riesgos de corrupción.

• Por otro lado, explicó que la competitividad está directamente asociada con un comportamiento más ético de las empresas privadas, con

un mayor control del pago de sobornos, y con estándares de auditoría más fuerte en el sector privado, concluyendo que el control de la corrupción incide más sobre la competitividad que sobre el ambiente macroeconómico.

• Asimismo, refirió que existen conflictos entre el comportamiento ético empresarial y mayores ganancias debido a la falta de transparencia en procesos de compras, falta de controles y regulaciones de mercado efectivas y acuerdo informales entre la política y los negocios. Al respecto, sostuvo que para lograr la transparencia en el sector público se debe: (i) fortalecer la competitividad y transparencia de los sistemas de compras públicas; (ii) fortalecer el control interno y externo de los gastos donde el sector público y privado interactúen; (iii) fortalecer el marco regulatorio y los estándares de ética empresarial; (iv) fortalecer la transparencia en sectores y servicios provistos por el sector privado; y (v) incrementar la demanda de la sociedad civil por mayor ética corporativa y transparencia en el sector privado.

• Adicionalmente, es necesario medir los beneficios de la transparencia y la integridad, así como los costos de la falta de transparencia e integridad en la interacción entre los sectores público y privado.

• Al respecto, la señora Patricia Teullet (gerenta general de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú) afirmó que los actuales marcos regulatorios, la poca transparencia y el no acceso a información generan incentivos para arreglar todo por debajo de la mesa, perjudicando en mayor medida a las empresas con menores recursos. Adicionalmente, indicó que en muchos casos hay desigualdad en las condiciones para negociar con el Estado. Al respecto, mencionó que aquellos empresarios que financian campañas políticas tienen ventajas significativas sobre aquellos que se mantienen al margen de estos tipos de financiamientos.

• Por otro lado, el señor Hans Flury Royle (representante de la Confiep) argumentó que las empresas privadas que tienen la oportunidad de proveer servicios al Estado, están en la capacidad de actuar bien o mal. Por tal motivo, la Confiep ha generado un código de ética y buena conducta para los gremios y empresas que representan. Asimismo, refirió que las empresas han avanzado mucho en temas de transparencia y reglas en contra del monopolio. Concluyó diciendo que es necesario difundir los malos manejos y divulgar información que se cree confidencial.

• Por su parte, el señor Carlos Durand (presidente de la Cámara de Comercio de Lima) afirmó que el sector público realiza 100 mil procesos al año que involucran a 40 mil proveedores, en que se presentan diferentes problemas, por ejemplo: el número de postores en los procesos de licitación es muy reducido (menos de 2 postores), significativa cantidad de recursos es destinada a contratación por convenios, elevado número de procesos que se declaran desiertos o nulos, entre otros. Destacó que los procesos de contrataciones deben darse a través de un sistema moderno (por ejemplo, compras corporativas a través de medios electrónicos) y se debe fortalecer la institucionalidad e incrementar la competitividad en el sector público.

Conferencia magistral

Sector privado decidido: Competitividad, integridad y anticorrupción

Señor Carlos Santiso

Primero, quiero agradecer a la Contraloría General de la República del Perú y, en modo particular, al contralor general, señor Fuad Khoury, por la invitación que me extendió para compartir con ustedes una serie de reflexiones. Segundo, quiero resaltar el compromiso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al cual represento, en apoyar los esfuerzos para el fortalecimiento del sistema nacional de control, la transparencia y la integridad, y para prevenir la corrupción en el Perú.

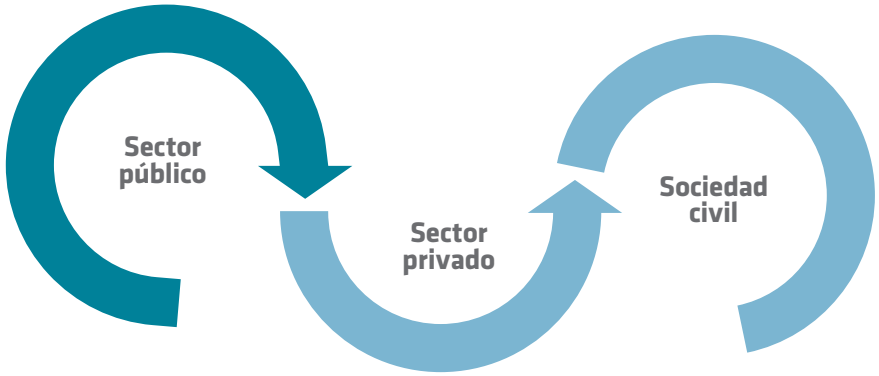
Me han pedido que esta mañana les hable de un "Sector privado decidido", entonces, quiero compartir con ustedes una serie de reflexiones asociadas al tema de la competitividad, y la importancia de la integridad y la lucha contra la corrupción para una mayor competitividad económica. Mi presentación se centrará en tres temas: la relación entre competitividad, sector privado y corrupción; la discusión de unos cuantos cambios de paradigma sobre a la importancia de la ética empresarial como generador de valor; y los nuevos riesgos, pero también las oportunidades y las buenas prácticas en la región, en las cuales el BID ha estado apoyando.

Primero, quisiera resaltar que el fortalecimiento de la transparencia y la prevención de la corrupción son temas centrales y preocupaciones claves para el BID, y son parte del mandato que tiene la institución en apoyar y acompañar a los países como el Perú, en el fortalecimiento de los sistemas de la integridad y de control. Al respecto, hay una serie de convenios internacionales que resalta el compromiso de los Estados en la lucha contra la corrupción; y al mismo tiempo, hay una serie de planes de acción para apoyar a los países de la región en los esfuerzos de la lucha contra la corrupción y el fomento de la transparencia que resaltan el compromiso de los organismos internacionales, por ejemplo: el BID.

Por un Perú
en manos limpia

Creo que es importante resaltar que la corrupción es un fenómeno multifacético que requiere ser intervenido en sus causas, y no solo en sus síntomas. Los riesgos de la corrupción se encuentran en los nexos críticos entre el sector público y el sector privado, y se pueden definir como el abuso de un poder encomendado para la ganancia, generando sobrecostos para el sector privado. Estos sobrecostos incluyen costos de transacción y costos de reputación, cada vez más importantes en el mercado globalizado. En esta interacción intervienen múltiples actores, como los individuos, los organismos y las empresas; por tanto, es importante apuntar a los nudos críticos en la cadena de generación de valor y en las zonas grises de riegos donde hay alta discrecionalidad. Sin embargo, también hay muchos eslabones y puntos de oportunidad para fortalecer la transparencia y la integridad. Hay que recordar que el sector privado es víctima y victimario de la corrupción en ámbitos donde prevalecen la informalidad y las actividades ilícitas.

La corrupción es un fenómeno multifacético donde intervienen múltiples actores



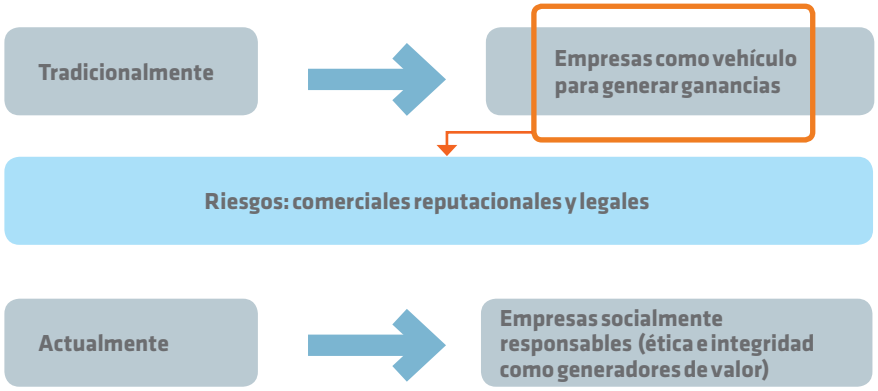
El trabajo realizado por el Foro Económico Mundial sobre los índices de competitividad muestra que en Latinoamérica la competitividad empresarial está asociada con un comportamiento más ético de las empresas privadas. Es decir, hay una correlación positiva, fuerte y clara entre una medición del comportamiento ético de las empresas y el grado de competitividad, en que el Perú se sitúa en el nivel intermedio. Del mismo modo, la competitividad está asociada con el mayor control del pago de sobornos; y el control de sobornos y otros pagos ilícitos está asociado con el mayor grado de competitividad de una economía. De

nuevo, el Perú se encuentra en una situación relativamente intermedia.

Este estudio del Foro Económico Mundial revela también que la competitividad está relacionada con los estándares de auditorías más fuertes en el sector privado. Esta es una nueva correlación interesante sobre los estándares de auditorías en el sector privado y el grado de competitividad de la economía, donde de nuevo el Perú se sitúa en un nivel intermedio. En definitiva, el control de la corrupción incide significativamente más sobre la competitividad que sobre el ambiente macroeconómico. Esta correlación, entre el ambiente macroeconómico y grado de competitividad, es menos fuerte que las correlaciones mencionadas anteriormente entre la competitividad y el comportamiento más ético de las empresas privadas, el mayor control de sobornos y los estándares de auditorías en el sector privado. Claramente, estas correlaciones son medidas un poco imperfectas basadas en percepciones; sin embargo, resaltan cómo un poco de comportamiento ético empresarial genera valor y competitividad en un mercado cada vez más globalizado.

Actualmente, estamos viendo a nivel internacional un cambio de paradigma empresarial. Estamos pasando gradualmente de un paradigma tradicional en que las empresas son vistas como vehículos para generar ganancias, a un nuevo paradigma en que las empresas socialmente responsables participan en un mercado donde la ética y la integridad son generadoras de valores intangibles, en términos de reputación, pero que cada vez se van volviendo más tangibles y cada vez son más premiadas por los mercados financieros. Hay que considerar que en la actividad empresarial se generan riesgos como los comerciales, los reputacionales y los legales, siendo la mitigación de estos riesgos fundamental para la competitividad económica.

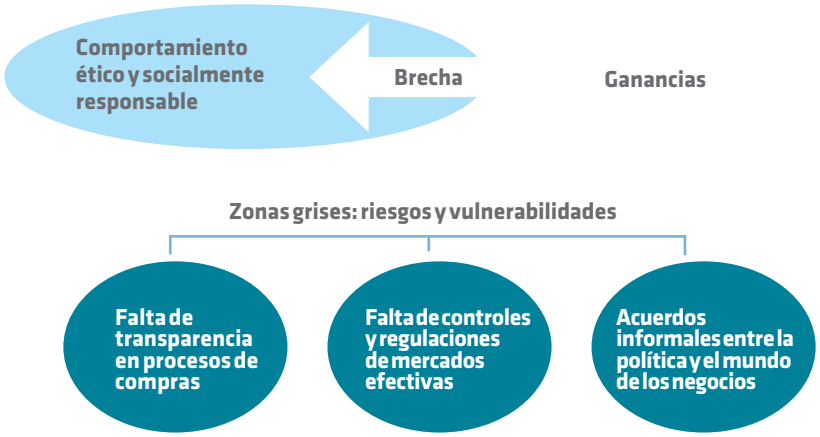
Cambio de paradigma empresarial



Las razones de este cambio de paradigma son numerosas y siguen evolucionando. En esta oportunidad, solo mencionaré las tres más importantes: la primera es que la imagen de la marca y la calidad del bien o servicio pesan tanto o más que el precio de ese bien, lo que genera un efecto de posicionamiento empresarial muy importante, donde la responsabilidad corporativa de la empresa tiene un valor particular en mercados financieros internacionales. La segunda es el efecto generacional, donde emerge una nueva generación de empresarios con una mayor conciencia de los beneficios de fortalecer la responsabilidad empresarial. La tercera es el efecto reputacional en los mercados, donde la globalización genera que las empresas tengan que adaptar sus negocios en múltiples jurisdicciones, culturas y marcos institucionales, donde la reputación crea valor.

Sin embargo, sigue existiendo una brecha muy importante para que el comportamiento ético y socialmente responsable de la empresa coincida con mayores ganancias. No obstante, hay unas ciertas zonas grises de riesgos y vulnerabilidades que explican esto. Hay tres zonas grises importantes: la primera es la falta de transparencia en los procesos de compras públicas, que sigue siendo un desafío importante en la interacción entre el sector privado y el sector público. Una segundo área de riesgo y vulnerabilidad es la falta de controles y regulaciones de mercado efectivas, así como la falta de fortalecimiento del marco regulatorio y de los organismos regulatorios de diferentes sectores. Y la tercera zona es la existencia de acuerdos informales entre el mundo de la política y el mundo empresarial.

Existencia de una brecha para que el comportamiento ético empresarial coincida con mayores ganancias.



Fuente: Lynn Sharp Paine

Entonces existen nuevos riesgos, pero también nuevas oportunidades y buenas prácticas que están emergiendo. Creo que una de las lecciones aprendidas en estos debates es que se necesitan estrategias integrales y comprensivas para entender la problemática y las dinámicas de la corrupción. Al mismo tiempo, se necesita un enfoque sobre reformas concretas en eslabones claves de la cadena de creación de valor y en los nexos críticos de interacción entre el sector público y el sector privado. Adicionalmente, se requiere la creación de un mayor número de alianzas público-privadas en la lucha contra la corrupción, donde se puedan revelar los beneficios de la transparencia y los costos de la opacidad, tanto para las empresas como también para la sociedad en general.

Quisiera discutir brevemente cinco ejemplos de oportunidades o innovaciones para fomentar o incrementar la transparencia en el sector privado. El primero es la necesidad de fortalecer la competitividad, la transparencia y la integridad en los sistemas y procesos nacionales de compras públicas. Como recordarán, en las discusiones del día de ayer, el ministro Castilla y el contralor Khoury mencionaron la necesidad de fortalecer la transparencia en los sistemas de compras públicas y de adquisiciones del Estado. En estos procesos se realiza una interacción entre los sectores público y privado, en donde el sector privado actúa como proveedor de bienes y servicios del sector público. En cada uno de los eslabones del proceso o ciclo de las compras y adquisiciones, que va desde el diseño del proyecto, la diseminación de las bases, la presentación de ofertas y la precalificación, la evaluación, la adjudicación hasta la ejecución, hay riesgos de corrupción, por ejemplo: influencia indebida, alto volumen de transacciones y montos, débil acceso a la información, falta de claridad en los procesos de evaluación, alto costo de participación para las empresas que generan algunas veces carteles y colusión, discrecionalidad en las decisiones de la cadena, falsedad documentaria, sobornos y débil control interno. Entonces, esa cadena de interacción tiene varios pasos y varios riesgos, pero también varias oportunidades para que la transparencia, la eficiencia y la eficacia del gasto público vayan de la mano con la innovación y la competencia del sector privado, hasta encontrar una situación de mutuo beneficio. Por ejemplo, ayer se mencionaba en particular la oportunidad de usar las compras electrónicas para tener un proceso de compras públicas más transparente.

Fortalecer la transparencia y la integridad en los sistemas de compras públicas

Otra oportunidad importante, que se ha venido discutiendo en estos días y que ha sido subrayada por el contralor general, es la necesidad de fortalecer el control del gasto público, tanto externo pero sobre todo interno. Quisiera mencionar una experiencia, que con el apoyo del BID, se realiza en Brasil con el objetivo de fortalecer los diferentes eslabones del control interno. La oportunidad que se presentó es que la Contraloría General de la Unión, el ente rector del sistema de control interno en Brasil, no contaba con la capacidad para recopilar y analizar las grandes cantidades de información sobre el gasto público; entonces, empezamos a trabajar en la creación de un observatorio de gastos públicos a través del cual se podían identificar diferentes irregularidades y riesgos de corrupción en el gasto público. Como resultado, se identificó que aproximadamente el 5,5 por ciento de las transacciones en el sistema de compras se efectuó con alguna irregularidad, el cual representaba alrededor de cuatro billones de dólares. Este es un ejemplo a través del cual se pueden generar dinámicas positivas entre el control y la mayor transparencia para detectar problemas e irregularidades.

"El control de la corrupción incide significativamente más sobre la competitividad que sobre el ambiente macroeconómico".

Un ejemplo adicional de innovaciones y oportunidad en esta interacción, entre el sector público y el sector privado, es el fortalecimiento del marco regulatorio y de los organismos regulatorios en diferentes industrias, así como el fortalecimiento de los estándares de ética empresarial. Durante los últimos años se están dando desarrollos importantes en las nuevas áreas de regulación, con una fuerte incidencia sobre la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad. Por ejemplo, protección a la competencia; protección del medioambiente y del impacto social de las inversiones privadas y públicas; prevención del lavado de dinero, donde también se está fortaleciendo el marco regulatorio; transparencia en los negocios y leyes de *lobby*, donde se puede regular también la interacción del sector público y el sector privado en diferentes áreas; y control de fraudes a través de códigos de ética y de leyes de conflictos de interés.

El cuarto ejemplo de oportunidad e innovación es la iniciativa desde el sector privado en autorregularse para transparentar los marcos regulatorios en sus sectores respectivos. Por ejemplo, la Federación Latinoamericana de Bancos (Felaban) es una asociación de entidades financieras de Latinoamérica, cuyo objetivo es fomentar y facilitar las buenas prácticas y los códigos de conductas voluntarios en el sector bancario. A través de un análisis y un diálogo sobre la transparencia bancaria de la región, la federación elaboró su propio

"La falta de transparencia en los procesos de compras públicas sigue siendo un desafío importante en la interacción entre el sector privado y el sector público".

código de transparencia de divulgación de información y mecanismos de protección al usuario de servicios bancarios, lo que generó el primero código voluntario de buenas prácticas en términos de transparencia bancaria. Este es un ejemplo interesante de autorregulación en un sector tan importante con las instituciones financieras.

Finalmente, una quinta oportunidad para lograr una mayor colaboración entre el sector público y el sector privado es fomentar la demanda de la sociedad civil por ética corporativa y transparencia en el sector privado. Dos experiencias que destacar son la transparencia en la asignación de subsidios en Argentina y la transparencia en las industrias extractivas en Ecuador. En el primer caso, tras un exhaustivo análisis de la información pública sobre subsidios al gas, transporte y alimentos, y con el apoyo del organismo de la sociedad civil, Cippec, se están difundiendo recomendaciones para aumentar la transparencia en la asignación de subsidios públicos, ya que las prácticas actuales de baja transparencia atentan contra los resultados que persiguen. Este proyecto permitió el incremento de atención mediática sobre el tema de los subsidios en Argentina y cambios del marco regulatorio e institucional sobre los subsidios en Argentina. Aquí también ven una dinámica positiva entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil.

En el caso de la promoción de la transparencia en las industrias extractivas en Ecuador, se trabajó también con organismos de la sociedad civil para realizar un informe de los costos económicos de la falta de transparencia a lo largo de la cadena de valor en la industria extractiva en Ecuador, donde se pudo estimar que el costo económico de la falta de transparencia se encontraba entre 3 y 18 por ciento del PBI. La metodología quizá tenga algunos cuestionamientos, pero lo importante es que se midió el costo de la falta de transparencia y se identificaron temas claves en la generación de información en el sector extractivo en Ecuador. Por ejemplo en términos de impacto medioambiental, en temas de contratos, licencias, regalías, impuestos, precios y volúmenes de venta. A través de ese diálogo, se implementó una serie de iniciativas piloto, tanto en el sector privado como en el sector público; se logró el involucramiento de la ciudadanía

“La cadena de interacción tiene varios riesgos, pero también varias oportunidades para que la transparencia, la eficiencia y la eficacia del gasto público vayan de la mano con la innovación y la competencia del sector privado”.

en municipios claves; y se generó una propuesta de política pública. Creo que estos son ejemplos concretos y significativos de alianzas público-privado y con la sociedad civil, para mejorar la transparencia en el sector público.

A modo de conclusión, quiero compartir con ustedes algunas de las lecciones que desde el BID tenemos sobre estas temáticas: (i) contar con una visión estratégica integral acompañada de acciones y reformas concretas en los eslabones específicos y críticos de esta cadena de generación de valor, donde el sector público y el sector privado interactúan en un proceso que es muy dinámico y cambiante; (ii) generar propuestas aterrizadas para lograr cambios concretos en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos; (iii) desempacar los nexos clave y los nudos de la interacción entre sectores público y privado; (iv), medir los beneficios de la transparencia y la integridad en la actividad empresarial como generadores de valor en el sector privado en un mercado cada vez más globalizado; y (v) transparentar los costos de la falta de transparencia e integridad en la interacción entre el sector público y el sector privado, en lo relacionado con los costos, sobrecostos, inestabilidad jurídica e impredecibilidad, que la falta de transparencia y la opacidad pueden crear, de manera que sea fácilmente entendible por los ciudadanos. ◤

Panel

Contralor General Fuad Khoury Zarzar (centro) junto a integrantes del panel "Sector Privado decidido", conformado (de izq. a der.) por Hans Flury Boyle, presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas-CONFIEP; Carlos Santiso (expositor); Patricia Teullet Pipoli, gerente general de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú-COMEX; Roque Benavides Ganoza, presidente del directorio de Minera Buenaventura; y Carlos Durand Chahud, presidente de la Cámara de Comercio de Lima.

Señora Patricia Teullet

Gerenta general de Comex

Quiero compartir con ustedes tres hechos, tres historias. La primera está relacionada con información que antes se publicaba respecto a las declaraciones de aduanas, toda la información relacionada con la exportación e importación era de fácil acceso para todo el mundo. Un buen día, sin mediar absolutamente ningún hecho trascendental de por medio, un campo de esa información fue bloqueado, la información del proveedor desapareció, y cuando se fue a conversar con el personal de aduana, se dijo que esa era información secreta y confidencial, y que por esa razón había sido retirada. Es difícil pensar cómo pude ser secreta una información que para nosotros es del proveedor o del exportador del país de origen,

cuando en todos los países la información de los exportadores es totalmente abierta. Bien sencillo, la información se puede conseguir, la vende una empresa y tiene un costo, para las empresas grandes eso no representa absolutamente ningún problema, lo puede pagar, el problema es para la microempresa que hoy quiere insertarse y ser más eficiente, para quienes los costos de transacción se encarecen en la medida en que la información no esté abierta y disponible.

Hasta este momento, Comex Perú ha enviado cartas y ha hablado con distintos ministros, las dos superintendentes han escuchado y saben del tema, pero han pasado por lo menos tres meses y no se ha tomado ninguna acción al respecto. La información sigue bloqueada y todas las empresas grandes continúan teniendo acceso a la misma, perjudicando a la pequeña y a la microempresa, que además asume la mayor parte de los costos de la corrupción, simplemente porque no cuentan con los mecanismos para poder afrontarla. De acuerdo con las estadísticas, en el caso de la microempresa, la corrupción equivale a un costo o a un impuesto de 5,5 por ciento, en el caso de los hogares más pobres, equivale a un impuesto de 5 por ciento. Una vez más, la corrupción flagela y ataca de la peor manera a los que menos tienen.

La segunda historia se refiera a la forma en que el Estado se relaciona con la empresa privada en el campo de ingresos y egresos. Nosotros sabemos que el Estado cobra impuestos a las empresas, y la empresa no tiene más remedio que pagarlos. Cuando un ministro llama a las empresas y les dice: "Necesito que me colaboren en un programa de seguridad ciudadana en la organización de un evento del APEC", ¿qué puerta se está abriendo?, ¿qué tipo de relación se está generando? No es ajeno a nosotros, por ejemplo ver que en un evento público las credenciales, en lugar de tener el nombre de la entidad pública que la organiza, tienen la cinta de una empresa privada que auspicia ese evento. La pregunta es: "¿está en igualdad de condiciones de negociar con el Estado esa empresa que financió el evento o que financió una campaña política, que una empresa que estuvo ajena totalmente a ella?". Esa es la segunda historia y muchas preguntas quedan ahí.

La tercera historia está relacionada con un congresista que enarbola la bandera de la persecución de funcionarios probos o no, donde todos caen en el mismo saco. Este congresista tiene una larga trayectoria de juicios a funcionarios, muchos de los cuales nos consta que son totalmente honestos y que han trabajado siempre por el bien del país. Ese señor tiene más efecto ahuyentando a talentos del sector público, que los bajos salarios inclusive. Durante la campaña electoral hubo una organización no gubernamental llamada Reflexión Democrática, que trató de promover el financiamiento a congresistas de primer nivel de forma anónima; es decir, lo que estaba buscando era que el congresista recibiera apoyo sin tener que debérsela a ninguna empresa. Para

tal fin, la organización Reflexión Democrática canalizó los recursos evitando la asociación empresa privada y congresista apoyado. Sin embargo, esta organización fue denunciada y atacada por el mismo congresista que hoy quiere ser reconocido como el adalid de la lucha anticorrupción. Este congresista hizo daño a uno de los importantes esfuerzos que se ha hecho para promover la transparencia en el financiamiento político, y para tratar de que quienes llegaran a un cargo público no sintieran que estaban en deuda con ninguna parte del sector privado en particular.

Estos son los tres ejemplos que he querido compartir con ustedes y que nos llevan a reflexionar que no necesariamente está en manos del sector privado el poder enarbolar la bandera de la anticorrupción, sino que también se necesita de la participación del Estado. El Estado solo puede hacer muchísimo, el sector privado no necesariamente porque requiere de la participación de los funcionarios que están en el Estado. Considero que hay cuatro variables que hacen que estemos en dificultades para vencer la corrupción: la primera son los ambientes cargados de exoneraciones, donde cada exoneración implica algún favoritismo hacia un sector o empresa en particular; la segunda son los créditos subsidiados; la tercera es el bajo nivel de los salarios en el sector público que, por un lado, ahuyenta los talentos, y por otro lado, genera incentivos perversos para efectuar cobranzas indebidas; y, el cuarto es la densidad de los marcos tributarios y de los marcos regulatorios, que generan la posibilidad de que haya incentivos para solucionar los temas por lo bajo.

Y simplemente para terminar, hace algunos años, un funcionario de un país asiático, que ha avanzado mucho en la lucha anticorrupción, dijo que la mejor medida que se había tomado en la lucha contra la corrupción era el haber elevado el nivel de ingresos de los funcionarios del sector público, porque probablemente algunos se continuarán vendiendo, pero ninguno lo iba a hacer por una cajetilla de cigarros. ◤

Señor Hans Flury Royle

Director titular de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)

Cuando recibí la invitación del señor Khoury para participar en esta conferencia, me pregunté: "¿Qué había hecho para merecer este honor?" y "¿qué era lo que yo podía decir con respecto a las actividades que desarrolla la Contraloría?". Creo que conforme han ido pasando los años, han ido cambiando también las formas como se relaciona la actividad privada con la actividad pública, ahora tenemos muchos puntos de encuentro. Por ejemplo, hoy hablamos de asociaciones público-privadas y de obras por impuestos, donde hay una utilización, por parte de los privados, de aquellos recursos económicos y no-económicos del Estado que tienen que ser bien cuidados y bien aprovechados para beneficio de todos los

peruanos. Pero también hay otras zonas donde nos encontramos o coincidimos, por ejemplo, en las relaciones que nosotros como privados tenemos frente al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, a los ministerios, entre otras entidades públicas, donde se da una relación de ida y vuelta. En estas relaciones, el privado quiere la aceleración de sus procedimientos, permisos y licencias; mientras que, por el lado del sector público, hay un abuso de autoridad que crea demoras y más requisitos y papeles, lo cual se manifestará en llegar a algún tipo de solución.

Las empresas privadas, como proveedores de bienes y servicios al Estado, tienen también una oportunidad para hacer bien o hacer mal las cosas; al respecto, creo que el señor Santiso ha descrito perfectamente todas esas oportunidades que se presentan en toda esta cadena de valor. Por otro lado, creo que hoy en día tenemos un problema que cada vez es más grave, el lavado de dinero y de activos. Este problema en algunos países está vinculado con el terrorismo, el crimen, el narcotráfico y acciones de ese tipo. En el año 2002 se creó en el Perú la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), adscrita a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, pero a la que se le ha quitado importancia y rango. Esta unidad es tan importante hoy en día, donde el dinero tiene la velocidad de moverse alrededor del mundo y poder esconderse.

Por lo tanto, creo que es importante tener esta conversación y decirles qué es lo que estamos haciendo desde el punto de vista de la actividad privada. Como representante de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), tengo que empezar por decirles que los primeros actos que desarrollamos en este camino, es elaborar y promover un código de ética y conducta para los gremios empresariales que representamos, así como pedirles a todos los gremios que tuvieran sus propios códigos de ética y de conducta, para sí mismos y para las empresas que ellos representan. A la fecha, todos los asociados cuentan con uno, los cuales en algunos casos llegan a extremos interesantes. Por ejemplo, el código de conducta de la Sociedad de Minería establece reglas de conducta, y la primera dice: "Las actividades que nosotros realizamos y la utilización de los recursos naturales, vinculado a nuestras entidades, se hacen cumpliendo y haciendo cumplir la legislación vigente en el país". Creo que esto es un mandato poderosísimo, no importa lo que nosotros hagamos, también importa lo que pretendemos, lo que queremos que hagan otros que van a relacionarse con nosotros, para que en forma conjunta actuemos con responsabilidad y con ética.

La Confiep, en esa línea, apoya y participa en la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción; desarrolla actividades en el Plan Nacional de la Lucha Contra la Corrupción y en el Acuerdo Nacional; participa en el desarrollo de códigos de conducta de abogados corporativos. Creemos que en el Poder Judicial existen muchas oportunidades para la corrupción, por tanto, es un círculo que hay que romper en algún punto, y creemos que debemos empezar por aquellos

actores dentro del Poder Judicial y que deben tener un altísimo grado de ética y valores para desarrollar esta función tan importante, que es la protección del Estado de derecho y de los correctos procedimientos en los que nos vemos envueltos. Nosotros proponemos empezar con los abogados.

Considero que hemos avanzado mucho en el tema de la transparencia. Creo que la información que no es pública o es considerada como secreto da pie a la corrupción, da pie a torcer procedimientos y da pie a medias verdades. Por lo tanto, creo que desde la época del presidente Carter en Estados Unidos en el año 1977, en que se publicó una ley por la cual Estados Unidos podía controlar sus empresas que realizan actividad fuera de su territorio, y le impone estándares de conducta para evitar estos actos de corrupción más allá de las fronteras, un caso extraordinario de llevar la legislación de un país a una extraterritorialidad que muchas veces los abogados no entendemos. Tenemos reglas claras de antimonopolio, no queremos el monopolio y repudiamos las actividades que pudieran hacer nuestras empresas en busca de algún beneficio propio con estas medidas monopolísticas, impidiendo la competencia con terceros. Queremos una contabilidad real, una contabilidad que le diga al mundo cómo se usó el dinero que recibimos, no queremos tener facturas raras y procedimientos que ocultan la verdadera intención del gasto.

En ese sentido, muchas de nuestras empresas, voluntariamente de la mano con los auditores internos, realizamos diversas actividades vinculadas a mejorar las leyes para tener mecanismos propios de control del gasto de los ingresos y el comportamiento de los trabajadores, sobre todo de los funcionarios y la élite de las empresas. Buscamos que las empresas cumplan en forma correcta y adecuada con sus obligaciones tributarias y que no haya hojas de cálculo confusas y tramposas que impiden el real cumplimiento de las obligaciones de las empresas, por ejemplo de sus obligaciones fiscales, laborales, sociales.

Un tema que algunas de las empresas desarrollamos es el de ser acusete. Este tema es muy difícil en el interior de nuestras empresas, porque nuestras madres y padres nos enseñaron desde muy pequeños que no deberíamos ser acusetes, y hoy tenemos un mecanismo que busca que alguien en forma anónima anuncie, descubra y acuse sobre alguna actividad rara que sucede en las empresas. Sin embargo, ser acusete en una empresa es mal visto. Al respecto, el Perú está vinculado a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la cual busca obtener información de las propias empresas para divulgar información sobre gastos, aportes, impuestos, contribuciones, entre otros.

La contrapartida de este proceso busca que sea el propio Estado el que nos diga y certifique que esa cantidad de dinero que dijimos que pagamos realmente haya sido recibida, dónde se ha invertido y en qué ha sido invertido. En muchos casos, esta información forma parte del

secreto que al Estado le gusta tanto, por tanto, levantar este velo de secreto que nos impide ver claramente lo que pasa atrás, es muy difícil y requiere de un proceso educativo y cultural, que con el tiempo lograremos. Pero yo me pregunto: "¿por qué solo este tipo de actividades está sujeto a esta transparencia?, ¿por qué no ser todos transparentes?", porque las empresas extractivas tienen más recursos. El delito y la corrupción se cometen con un centavo o con diez dólares, por tanto, creo que una vez que entendamos este proceso, tenemos que extenderlo a todas las actividades económicas del país para que tengamos una actividad privada con información clara. Tener el compromiso de no corromper, no permitir que otros corrompan, los valores de la transparencia, de la competencia, del buen quehacer, del respeto a los derechos humanos de nuestros propios trabajadores y los mecanismos son siempre importantes En esa medida si todos hacemos este esfuerzo, no habrá corruptores, ni corruptos, y por lo tanto, tendremos un país mucho más digno en el cual podamos realizar nuestra actividad.

Señor Carlos Durán Chahut

Presidente de la Cámara de Comercio de Lima

Se ha mencionado un concepto importante, que es la competitividad, y como este tiene relación directa con los costos y sobrecostos que genera un sistema poco transparente y poco predictivo. La competitividad también tiene que ver con el nivel de confianza de la ciudadanía sobre los servicios que le brinda el Estado, el nivel de confianza de la ciudadanía en las expectativas de que sus derechos básicos y elementales puedan ser satisfechos y cubiertos adecuadamente, eso indica el nivel de madurez que tenemos en la democracia. Asimismo, la competitividad tiene que ver con el concepto de institucionalidad porque a mayor institucionalidad, mayor competitividad; a menor institucionalidad, menor competitividad y, por ende, menores servicios y beneficios que deben tener los individuos que viven en una sociedad, eso como parte de ese pacto social al que se hizo referencia ayer.

En este contexto, el tema que quiero compartir con ustedes, es el Estado como la contraparte del sector privado en la contratación pública. El Estado tiene la capacidad de crear un mercado, pero también tiene la de destruir una industria, todo en función del poder económico que tenga para participar en el mercado mediante la adquisición de bienes y servicios, y de las obras públicas. El Estado tiene una responsabilidad fundamental porque los recursos que se destinan para la adquisición de bienes y servicios provienen en parte de los impuestos, que son los que pagan todos los peruanos que contribuyen, indirecta o directamente, con esta caja fiscal.

A nivel de país, el Perú en promedio tiene la posibilidad de colocar en el mercado entre 30

mil millones y 40 mil millones de nuevos soles para la adquisición de bienes y servicios, eso es lo que contrata de acuerdo con el promedio de los años 2008, 2009 y 2010; sin embargo, lo que planifica anualmente para adquirir bienes y servicios está alrededor de los 45 mil millones de nuevos soles, pero solo concreta y adjudica contratos por la suma de 30 mil millones de nuevos soles; es decir, que 15 mil millones de nuevos soles no son adjudicados ni gastados, por ende, no entran en el circuito económico.

Por otro lado, el número de procesos que se desarrollan cada año es de aproximadamente 100 mil, desde los más pequeños de menor cuantía hasta los más grandes, que se realizan por intermedio de licitaciones y concursos. Estos procesos involucran a alrededor de 42 mil proveedores, pero un dato más interesante aún sería conocer el número promedio de postores que se presentan en cada proceso. Estas estadísticas nos permitirían inferir el nivel en el que nos encontramos en relación con la contratación pública. Yo les puedo decir que el promedio de postores por cada proceso convocado por el Estado es de 1,7 postores. Este número nos estaría sugiriendo que los empresarios del sector privado no están muy interesados en contratar con el Estado, porque están muy ocupados en otros sectores o el sistema de contratación pública no es lo suficiente atractivo, previsible y predictible como para que los agentes económicos privados estén animados a contratar con el Estado. Ahí hay un tema que amerita investigar porque es necesario saber qué es lo que pasa.

Otro dato importante por mencionar es la gran cantidad de recursos que se destinan a la contratación pública mediante mecanismos alternativos; es decir, compras al margen de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Por el momento, no calificaremos si es una ley buena o mala, pero existe. En el año 2010, los regímenes especiales o por convenio se incrementaron en 90 por ciento en comparación con el año 2009, el problema con estos procesos por convenio es que son procesos sin ninguna supervisión por parte de la Ley de Contratación del Estado, y en algunos casos sin la posibilidad de que la Contraloría pueda intervenir y averiguar cómo se ha llevado a cabo estos proceso, porque muchas de las entidades que efectúan este tipo de contratos están protegidas por inmunidad diplomática. Entonces, se requiere probablemente un acuerdo extraterritorial para averiguar si la compra se hizo con la transparencia necesaria o no.

Otro dato estadístico interesante es el número de procesos declarados desiertos o declarados nulos. De acuerdo con la ley, se declara desierto un proceso porque no se llegó al número de postores mínimo requerido para un determinado proceso, con un promedio de 1,7 postores por proceso estamos raspando el número mínimo que es un postor por proceso. En el caso de una subasta inversa, el número mínimo es de dos postores. Un proceso se declara nulo cuando la autoridad competente decide que el proceso tiene vicios o por mandato del organismo de control interno. Para

el caso de las licitaciones públicas y concursos públicos, que son los de más alto valor pero de bajo número de procesos, el 11 por ciento de los procesos es declarado desierto y el 34 por ciento de los procesos, nulos. En total, el 45 por ciento de los procesos no llegó a adjudicarse ni continuó el ciclo de vida de la contratación.

En cuanto a los procesos de adjudicación directa, que son los de cuantía media, el 29 por ciento fue declarado desierto o nulo; en los casos de los de menor cuantía, el 15 por ciento fue considerado desierto y nulo. Para precisar, acá los de menor cuantía no necesariamente son de menor cuantía, porque en muchos casos por decretos de urgencia y exoneraciones se adquieren bienes y servicios por millones de nuevos soles bajo la modalidad de menor cuantía. Pero ¿qué significa menor cuantía? Significa que yo puedo invitar a tres postores, designados a dedo, para que me coticen en 24 horas y en 24 horas adjudico el contrato al postor que, entre comillas, me dio la mejor propuesta técnica y económica.

Estas son las cifras de algunos indicadores que muestran la situación de la contratación pública en el Perú. Estos datos nos llevan a algunas reflexiones más de carácter cualitativo que cuantitativo, por ejemplo, nos lleva a preguntarnos si tenemos un organismo supervisor de contrataciones. Ayer escuché al ministro de Economía y Finanzas decir que se había iniciado un proceso de reorganización en el sistema de contratación del Estado, efectivamente, han publicado el Decreto de Urgencia 048, que declara en emergencia y en reorganización el organismo supervisor de contratación del Estado, asimismo, declara renovar el Tribunal de Contrataciones, que se nombró en la anterior gestión del Ministerio de Economía y Finanzas, donde el ministro actual era el viceministro de Economía. Entonces, espero que con la experiencia de la gestión anterior, se constituya una institución adecuadamente conformada y estructurada, que pueda supervisar y regular las compras del Estado.

Una primera recomendación que le haría al actual ministro de Economía es que se desprenda del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE) y se la devuelva a la Presidencia del Consejo de Ministros. Creo que eso le daría un primer impulso a la institucionalidad de la OSCE, además de un mayor peso. Es importante promover por intermedio de este organismo la transparencia en las compras del Estado, y lo que es más importante lograr la predictibilidad. No puede ser posible que una sala, un tribunal o un organismo resuelva de manera totalmente contraria a causas similares anteriores, porque entonces los agentes económicos perciben que no hay predictibilidad ni objetividad. El concepto de predictibilidad es quizá el principio más importante, que no forma parte de los catorce principios que figuran en la Ley de Contratación del Estado.

Otro aspecto cualitativo importante es que la mayoría de los procesos de contratación se enfoca en los sistemas tradicionales,

como la licitación, el concurso y la adjudicación, dejando de lado una serie de mecanismos no tradicionales que viabilizan y agilizan la contratación pública y la hacen mucho más transparente, como los convenios marco, las compras corporativas y la subasta inversa electrónica. Es fundamental profundizar el tema de la subasta electrónica, como ayer lo mencionó la doctora Taryn Vian durante su exposición sobre el sector Salud. Las compras en el sector Salud son un tema fundamental y sencillo de demanda agregada y compras corporativas. El sistema público del Ministerio de Salud, Essalud y todas las fuerzas armadas en sus sistemas hospitalarios deben agregar la demanda y hacer una compra corporativa mediante una subasta inversa electrónica, y verán cómo los ahorros serán significativos. Durante el proceso, se debe controlar la calidad de los productos a través del uso de fichas estandarizadas con controles y certificaciones, como resultado verán que los precios se empiezan a armonizar y homogeneizar.

Finalmente, otro tema importante es la barrera de acceso que se da mediante la actual normativa de compras del Estado, sobre todo en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas. Se ha vuelto a incorporar el concepto de carta-fianza y seriedad de oferta, es decir, que para que un postor presente su oferta a la entidad tiene que tramitar ante un banco una carta-fianza que diga que es una empresa seria, que va a presentar su oferta a la entidad, y que en caso de salir favorecido con la buena pro, promete mediante la carta-fianza firmar el contrato con la entidad. En realidad, eso es una barrera de acceso sobre todo para la pequeña, la micro y la mediana empresa, dado que si quieren participar en varios procesos tendrían que poseer una línea de crédito en los bancos, especialmente para afianzar su participación, lo cual está incidiendo en la baja participación de postores en los procesos de licitación.

Otro aspecto importante es la posibilidad de soplar el pito o hacer de acusete. Si se quiere presentar un recurso impugnativo, que es observar unas bases que tienen algún sesgo hacia determinada tecnología, o están mal redactadas o tienen alguna incongruencia en su conformación, pero si el monto referencial de la licitación está por debajo de 300 mil dólares, no se puede recurrir a una segunda instancia para que valide las bases. La misma entidad que convocó es la que decidirá en segunda instancia si el recurso impugnativo está en lo correcto o no. La pregunta es muy sencilla, si yo soy la entidad y yo hago las bases, voy a aceptar que un postor me reclame y me diga: "Las bases que tú has hecho están mal?", por supuesto que le voy decir: "Usted es el que está mal. Mis bases están bien, así que si le gusta participe y si no le gusta, no participe"". Desde hace varios años, le estamos exigiendo al MEF que derogue la parte de la ley y del reglamento que permite esa barrera de acceso a la segunda instancia. Lo mismo sucede para acceder al Tribunal de Contrataciones del Estado, en el caso de que uno quiera impugnar el resultado de una licitación, pero si la licitación está por debajo

de las 600 unidades impositivas tributarias, uno tiene que recurrir a la misma entidad. Por ejemplo, si yo considero que mi evaluación técnica no ha sido calificada como correspondía, le tengo que reclamar a la misma institución que me calificó y esta decidirá si tengo la razón o no. Transparencia y predictibilidad son dos características fundamentales que debemos alcanzar si queremos fortalecer la institucionalidad y elevar la confianza de la sociedad en que su Estado les brindará eficientemente los servicios básicos y salvaguardará sus derechos. Por tanto, elevar la competitividad de nuestro país para seguir creciendo y desarrollándonos como una sociedad con bienestar y con capacidad de responder adecuadamente a las demandas que los contextos internacionales, los retos sociales y económicos presentarán en los próximos años.

Señor Roque Benavides Ganoza

Presidente del Directorio de
Minera Buenaventura

Durante mi participación, voy a concentrarme en la presentación del señor Santiso, la cual me ha parecido muy interesante. Por un lado, el sector privado y la competitividad están cada día más relacionados con los valores éticos, con la transparencia y con el buen uso de los escasos recursos de la sociedad; por otro lado, las empresas tienen como principal responsabilidad ser rentables, porque la rentabilidad es lo que permite la reinversión, la generación de puestos de trabajo y cumplir con el verdadero rol social de la empresa, que es generar riqueza y luchar contra la pobreza.

Al respecto, quisiera hacer algunos comentarios. La transparencia del sector privado es fundamental, por ejemplo es importante que las empresas inscritas en bolsa tengan los mismos criterios en sus países de origen como en los países donde operan. Creo que es fundamental que las empresas multinacionales, como la empresa a la que represento, la compañía Buenaventura que está inscrita en la Bolsa de Nueva York, tengamos una absoluta transparencia. No solamente nos fiscalizan las autoridades del gobierno del país donde uno opera, en este caso el Perú, sino también nos fiscalizan los inversionistas a nivel internacional, que también tienen que cumplir con estándares éticos, morales, de transparencia y de respeto al accionista minoritario. Es importante que sepamos diferenciar entre un sector privado que no tiene esa transparencia que quisiéramos y lo que es un sector privado que sí lo tiene.

Parte de la responsabilidad social empresarial de la que se habla tanto, tiene que ver con esa transparencia. Sin embargo, en Buenaventura, nosotros pensamos que no se puede solo hablar de responsabilidad social empresarial, porque creemos que hoy en día la responsabilidad social es de todos los estamentos de la sociedad. La empresa hace un esfuerzo por ser rentable, por ser transparen-

te, por respetar al accionista minoritario, por respetar a las comunidades donde trabajan, por cuidar el medioambiente, por pagar los impuestos, por valorar a nuestras autoridades, por valorar a las Fuerzas Armadas; sin embargo, yo me pregunto si los otros estamentos de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales o las comunidades en las que se opera, tienen la misma transparencia, los mismos criterios y los mismos códigos de ética que nosotros, como empresas formales, tenemos y queremos cumplir.

En el Perú, para conocimiento de quienes vengan de fuera, hay un centralismo agobiante que hace que en las zonas altoandinas y en las zonas rurales de nuestro país la empresa privada deba enfrentarse sola a todos los problemas que se presentan. El Estado muchas veces está ausente y las comunidades muchas veces no están lo suficientemente preparadas ni tienen representatividad para poder dialogar con ellas. Las organizaciones no gubernamentales, en algunos casos, tienen intereses privados y no tenemos ningún problema en que posean intereses, pero también deben tener absoluta transparencia y decir de quién o de quiénes dependen. En mi experiencia, hay muchas ONG que son serias y honorables, pero también hay muchas que no son transparentes en su gestión, por ejemplo: no dicen de dónde provienen los recursos ni cuál es su verdadera motivación.

En ese sentido, los organismos internacionales deberían de cumplir un rol más dinámico e importante, porque al final ellos se encuentran en el medio de la discusión entre las ONG y las empresas productoras. Al final, el rol que tienen que cumplir los organismos multilaterales es lograr el equilibrio de la actividad económica. Nosotros creemos que tenemos una responsabilidad compartida, en la que todos debemos ser conscientes de que al final de lo que se trata es del desarrollo del país, y eso se hace más relevante y crucial en un país como el nuestro, que tiene un alto porcentaje de gente pobre. Obviamente, nuestras autoridades, los políticos elegidos por nosotros, no pueden estar ausentes en esa transparencia. Creo que en el Perú, una de las cosas menos conocidas en el fondo es cómo se financian las campañas políticas, nadie sabe exactamente quiénes reciben, cuánto reciben ni quiénes son los contribuyentes. Algunos políticos dicen que gastan 500, pero cuando uno hace un cálculo, en verdad han gastado por lo menos 5 millones. Entonces, uno se pregunta: "¿Por qué es que no hay transparencia en los aspectos democráticos en nuestro país?". Tanto el sector público como el sector privado y la sociedad civil tienen la obligación de ser transparentes, eso es lo que hace que una sociedad sea mucho más viable, que podamos vivir en democracia y lograr el desarrollo que tanto necesitamos. ◤

Tema 6:

Legislación

Resumen ejecutivo

• La señora Francesca Recanatini (lideresa del Grupo Anticorrupción del Banco Mundial) centró su exposición en la importancia de una estrategia anticorrupción y en la necesidad de diseñar e implementar políticas y herramientas específicas para combatir la corrupción.

• La evidencia ha demostrado que para luchar contra la corrupción es necesario el compromiso político de alto nivel; una visión compartida de corto, mediano y largo plazo; la participación de todos los actores; la capacitación de funcionarios y ciudadanos; el monitoreo de los resultados y la difusión de

los mismos a la sociedad, pero sobre todo de la implementación y el cumplimiento de un marco legal claro e integrado.

• Remarcó que en los países de Latinoamérica la población no solo está preocupada por los altos niveles de corrupción, sino también por la incapacidad de las instituciones públicas de proveer los servicios básicos. Esta situación genera un círculo vicioso, en el cual la corrupción reduce la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, lo cual trae como consecuencia la evasión tributaria y la falta de apoyo social para las reformas políticas, lo que genera a su vez una baja calidad en la provisión de los servicios.

• La señora Recanatini mencionó que para romper con este círculo vicioso se deben fortalecer los sistemas de gobernabilidad por el lado de la demanda y oferta. Por el lado de la demanda, se debe fortalecer la capacidad del Estado en liderazgo y en los sistemas de gestión de recursos humanos y financieros; y, por el lado de la oferta, se debe fortalecer la rendición de cuentas que posibiliten que los ciudadanos y las empresas responsabilicen a las instituciones estatales. Finalmente, mencionó que el elemento crucial para complementar y equilibrar esta oferta y demanda es el desarrollo, la implementación y el cumplimiento de una legislación clara, integrada y compendiada.

• El congresista de la República Fredy Otárola (presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento) destacó la necesidad de un marco legal integrado y claro. Al respecto, indicó que el Congreso ha propuesto una modificatoria del artículo 41 de la Constitución, con el objetivo de lograr que los delitos por corrupción cometidos por los funcionarios sean imprescriptibles, así como la inhabilitación de por vida para ocupar un cargo público.

• Esta propuesta ha sido rechazada por algunos congresistas, entre los que se encuentra el congresista Martín Belaúnde (presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría), quien manifestó que la corrupción es un problema de antivalores que es difícil de revertir; pero mencionó que la principal solución es aplicar una sanción ahora.

• Por su parte, Walter Albán Peralta (decano de la Facultad de Derecho de la PUCP) planteó la necesidad de combatir la impunidad. Refirió que esta se presenta porque no se han planteado ni implementado acciones que eviten actos de corrupción, debido a la existencia de una abundante normatividad que no se cumple y por la falta de vigilancia ciudadana.

Conferencia magistral

La Legislación 360°:
Iniciativas y experiencias para promover un Estado eficiente y transparente

Señora Francesca Recanatini
Lideresa del Grupo Anticorrupción del Banco Mundial

Quiero agradecer a la Contraloría, sobre todo al contralor general por la invitación y por darme la oportunidad de participar y compartir con ustedes el trabajo que venimos haciendo en el Banco Mundial desde hace quince o veinte años. Durante los próximos minutos voy a compartir algunas iniciativas y experiencias para promover un Estado eficiente y transparente, y sobre todo voy a plantear dos temas que me parecen muy útiles para fomentar la discusión y continuar el trabajo de este evento.

Primero, creo que es importante compartir con ustedes la definición de gobernabilidad y corrupción, quizá no son las definiciones más perfectas, pero tendremos un punto común de dónde empezar. De este modo, cuando hable de gobernabilidad ustedes sabrán que es la forma en que el Estado adquiere y ejerce su autoridad para proporcionar bienes y servicios públicos; y corrupción es la utilización de cargos públicos para beneficio propio. Esta definición no incluye todos los tipos de corrupción que nosotros conocemos y en eso es en lo que estamos trabajando en el Banco Mundial actualmente. Segundo, creo que es importante enfatizar, como lo hizo el señor Kaufmann durante su exposición, que la corrupción tiene un costo muy alto para los países y para los ciudadanos. Este costo es en términos de desigualdad, de la calidad de los servicios públicos que el Estado provee, de acceso a los servicios públicos, de crecimiento, lo cual es muy importante y es por lo que el Banco Mundial está tratando de enfocar muchos de sus esfuerzos en combatir la corrupción y mejorar la gobernabilidad.

Uno de los temas que ayer también empezó a emerger en la conversación fue el tipo de corrupción. La definición de corrupción es muy general e incluye muchos tipos diferentes de corrupción, como la que afecta la decisión sobre una

licitación pública; la que influye sobre una ley, el contenido de una ley o la implementación de una ley; la que influye para obtener la provisión de servicios públicos; o la que influye en las decisiones de la gestión del presupuesto público. Según el país, la corrupción recibe diferentes nombres como coima, soborno o propina y se refieren a una transacción o trámite entre un funcionario público y un ciudadano para recibir un servicio.

Diagnósticos profundos de gobernabilidad muestran que muchos países pueden tener el mismo nivel de corrupción, pero si observamos en los tipos de corrupción, los países tienen desafíos diferentes. Por ejemplo, si analizamos a Guatemala, Zambia, Madagascar, Mozambique, Paraguay y Sierra Leona encontramos que los niveles de corrupción son muy parecidos cuando hacemos un análisis a nivel país; pero si comenzamos a mirar en cada tipo de corrupción, hallamos que los países enfrentan diferentes desafíos. Por ejemplo, en Paraguay, el tipo de corrupción más importante es la propina, la coima o el soborno que deben pagar para recibir un servicio público; en el caso de Guatemala, la malversación de los fondos públicos y el nepotismo o la falta de un sistema de mérito entre los funcionarios son tipos de corrupción más importantes que dar una coima para recibir un servicio público. Entonces, en un mismo país hay diferentes tipos de corrupción que necesitan diferentes políticas, medidas y herramientas para enfrentarlos y resolverlos.

“Hay evidencia de lo que han hecho otros países para reducir sus niveles de corrupción, sin embargo, a veces es difícil repetir las políticas y herramientas implementadas en otros países”.

Hablo de este tema porque creo que es primordial destacar que no hemos hecho mucho para disminuir los niveles de corrupción en nuestros países. Como mostró el señor Kaufmann en su presentación, el nivel de corrupción en Latinoamérica está al mismo nivel en todos los países con algunas excepciones, pero no estamos haciendo muchos progresos. De acuerdo con la Encuesta de Entorno de Negocios y Desempeño Empresarial (BEEPS, por sus siglas en inglés: The Business Environment and Enterprise Performance Survey), muchos de los países de Europa Oriental disminuyeron significativamente sus niveles de pago de sobornos entre 2005 y 2008, mediante iniciativas para fortalecer la transparencia. Al respecto, quisiera mencionar un comentario importante del señor Kaufmann el día de ayer: “En algunos casos ahora tenemos el conocimiento, la capacidad y la experiencia de muchos países para resolver el problema de la corrupción”. Efectivamente, hay evidencia de lo que han hecho otros países para reducir sus niveles de corrupción; sin embargo, a veces es difícil repetir las políticas y herramientas implementadas en otros países.

Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial que analiza el desvío de los fondos públicos (un tipo de corrupción) en el mismo grupo de país, Europa Oriental, muestra la tendencia opuesta; es decir, estos países aumentaron sus niveles de

"Si hay voluntad y compromiso político se pueden hacer progresos, pero es importante reconocer que hay diferentes tipos de corrupción que necesitan políticas, medidas e instrumentos diferentes para enfrentarlos y resolverlos"

desvío de fondos públicos de 2005 a 2008. Entonces, nosotros estamos haciendo algunos progresos en algunos tipos de corrupción, en otros casos es más difícil, en parte porque hay que elegir la mejor herramienta o instrumento y hay una falta de liderazgo político. Otro ejemplo es sobre la corrupción en las licitaciones públicas en los países de Europa Oriental, aquí hay una mezcla de resultados, en algunos países, la corrupción en las licitaciones públicas bajó considerablemente entre 2005 y 2008; en otros países, este tipo de corrupción se incrementó significativamente. Al respecto, puedo decir que si hay voluntad y compromiso político se pueden hacer algunos progresos, pero es importante reconocer que hay diferentes tipos de corrupción que necesitan políticas, medidas e instrumentos diferentes.

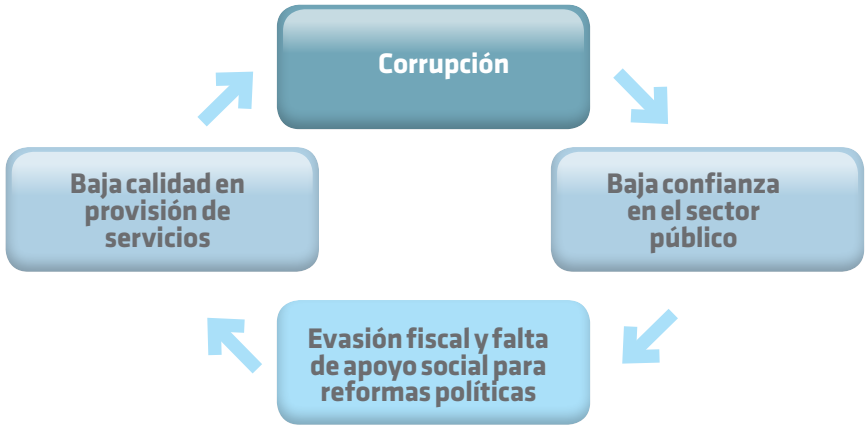
Entonces, los elementos emergentes para enfrentar con éxito el desafío de la corrupción son: primero, hay diferentes condiciones institucionales, políticas, culturales y naturales en los países, los cuales pueden cambiar en el tiempo; hay diferentes tipos de corrupción que necesitan un instrumento diferente; hay diferentes niveles de recursos que se pueden utilizar para enfrentar, desarrollar e implementar una estrategia; y hay diferentes niveles de capacitación, que pueden afectar o influir en todo lo que es el tema de la auditoría social. Segundo, una estrategia anticorrupción necesita una reubicación significativa de los poderes políticos y económicos, así como cambiar la forma de cómo la renta está siendo distribuida en un país. Eso es muy difícil, si uno se da cuenta de que este es el problema que tratamos de resolver.

La estrategia anticorrupción necesita, y esto es un poco lo mismo que discutimos ayer y que el contralor general comenzó a describir en sus estrategias, tener el compromiso de la autoridad, sin el compromiso de alto nivel no se puede empezar ni tener éxito; tener una visión que sea de corto plazo, mediano plazo y largo plazo, las tres deben estar integradas en la misma estrategia; incluir y lograr la participación de los diferentes actores como los ciudadanos a nivel local, el Estado y los actores internacionales; desarrollar e implementar un marco legal que sea integrado porque sin este no se podrá afrontar el tema de la corrupción; tener información y datos que ayuden a identificar las ventanas de oportunidades y las áreas de prioridad para determinar dónde debemos empezar; y monitorear todos los progresos de modo regular y compartir los resultados con

todos los ciudadanos. Entonces, ahora pueden comprender por qué el tema del marco legal y de la legislación integrada es tan importante.

Si observamos el contexto de los países de Latinoamérica y el Caribe, encontramos que esta región incluye una variedad notable de países de medio y alto ingreso hasta países en estado de emergencia. Algunos países de la región enfrentan grandes desafíos como la desigualdad y la baja calidad de los servicios públicos, lo que origina la poca confianza de los ciudadanos en el Estado y en su capacidad que no ayuda al tema de la corrupción y de la gobernabilidad. Entonces, aquí vemos como un círculo vicioso se empieza a formar, en donde la corrupción puede reducir la confianza de los ciudadanos en la institución del Estado, lo cual se traduce en la evasión fiscal y la falta de apoyo social para las reformas políticas, lo cual se traduce en que los recursos financieros del Estado sean más limitados, originando que el Estado no pueda ofrecer una mejor calidad de los servicios que provee, y de nuevo empezamos el círculo vicioso. Entonces, este tema es muy importante, pero lo más es saber cómo puede romperse el círculo vicioso de la corrupción y la consecuente desconfianza de los ciudadanos en el sector público. Se debe tratar de mejorar la calidad de los servicios y de hacer algo para contribuir a mejorar algunos de los datos de esta región.

Un círculo vicioso: la corrupción reduce la confianza de los ciudadanos en las instituciones



¿Cómo poder romper el círculo vicioso de la corrupción y la consecuente desconfianza ciudadana en el sector público?

Hay también algunas reformas que hemos separado en la reforma de la oferta y la reforma de la demanda. La reforma de la oferta se refiere a la reforma del Estado, y la reforma de la demanda es lo que se puede hacer con los ciudadanos. En el lado de la oferta, es muy importante fortalecer las capacidades de Estado (liderazgo, destrezas, sistemas de gestión de recursos humanos y financieros) para la entrega de bienes y servicios públicos, sin eso no se puede mejorar la gobernabilidad y reducir la corrupción. Esto necesita estar complementado con el lado de la demanda, aquí se necesita fortalecer el arreglo para la rendición de cuentas (elecciones, partidos políticos, congresos efectivos, Poder Judicial independiente, libertad de prensa, sociedad civil enérgica, rendición de cuentas de gobiernos locales) que posibilitan que los ciudadanos y las empresas responsabilicen a las instituciones estatales. Para que todo esto tenga éxito en la lucha contra la corrupción, se necesita una legislación de base sobre este tema que sea clara, integrada y compendiada.

Cuando se habla del marco regulatorio y de las instituciones de supervisión, hay algunos elementos de buen gobierno que son necesarios, como los órganos de supervisión independientes y eficientes; un marco regulatorio eficaz y mercados competitivos para regular los servicios públicos y monopolios; supervisión prudencial del sector bancario para prevenir y combatir el lavado de dinero; declaración de bienes e ingresos de parte de los funcionarios públicos; sistemas de justicia accesibles, eficientes e independientes; y transparencia en la financiación de campañas electorales y los registros de votación legislativa. Estos son algunos de los elementos que tratamos de empujar y apoyar en muchos países de todo el mundo, y sobre todo en Latinoamérica.

Les mencionaré algunos de los ejemplos en que se avanzó considerablemente. Por ejemplo, en Honduras se apoyó el fortalecimiento de las instituciones de la auditoría suprema, a través de un fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para participar en auditorías y del personal de estas instituciones; en otros países, se trató

de mejorar el sistema judicial introduciendo un sistema de evaluación para el nombramiento y desempeño judicial para lograr una mayor independencia judicial y mayor rendición de cuentas. En muchos de los países donde estamos trabajando, hay además la idea de fortalecer la agencia, el órgano, la comisión que tiene la responsabilidad de monitorear los fondos públicos. Al respecto, hay muchas iniciativas diferentes en países diferentes que tratan de fortalecer e introducir esta idea en los mecanismos del Estado, el ejemplo más conocido es de Porto Alegre, en Brasil, donde, por intermedio de un presupuesto participativo, los ciudadanos participan en el monitoreo del uso de los recursos a nivel local. Esta idea cuando empezó era muy innovadora, y ahora se trata de introducir en muchos países sobre todo a nivel local, para dar a los ciudadanos la oportunidad de decidir el destino de los fondos públicos y monitorear si estos fondos son utilizados como ellos decidieron.

Otra área en donde trabajamos mucho es el área de la transparencia y la eficiencia, en donde también son necesarios elementos de buen gobierno, como las agencias de administración tributaria que se caracterizan por su eficiencia e integridad; presupuestos que sean transparentes y abiertos; sistemas de gestión financiera integrados tanto para el Gobierno central como para los gobiernos subnacionales (SIAF); y sistemas de adquisiciones transparentes y competitivos. En este sentido, hay muchas iniciativas que se implementan en diferentes países, como el sistema de gestión financiera integrado. Una de las más reconocidas es Guatecompra, un sistema de licitación pública en Guatemala que está en una página web, desde donde se puede monitorear a la firma que fue seleccionada. Del mismo modo, en Brasil, hay un sistema muy parecido, que es el Portal por la Transparencia de la Contraloría de Brasil, en que se comparte con los ciudadanos información sobre el nivel de recursos que reciben, quién lo recibe y cómo fue utilizado. Asimismo, la Contraloría de Brasil tiene un portal muy avanzado en términos de transparencia, en que se puede encontrar la lista de empresas y ciudadanos que no pueden usufructuar de los recursos del Estado por tener procesos de corrupción pendientes. Entonces, hay mucho que se puede hacer en términos de transparencia, hay muchas iniciativas muy útiles de las que los ciudadanos se pueden beneficiar.

También hay algunos ejemplos de cómo se puede usar el gobierno electrónico para aumen-

"Es muy importante fortalecer las capacidades de Estado (liderazgo, destrezas, sistemas de gestión de recursos humanos y financieros) para la entrega de bienes y servicios públicos, sin eso no se puede mejorar la gobernabilidad y reducir la corrupción".

tar la transparencia y la eficacia. Por ejemplo, en la India, para obtener la evaluación de una casa de su propiedad, se necesitaban algunos días, ahora, después de la automatización de la información, solo se necesitan 10 minutos. Esta es una diferencia muy fuerte, que puede contribuir a aumentar la eficacia del Estado y a reducir la oportunidad de la probabilidad de la corrupción.

Adicionalmente, otra área en donde trabajamos es la eficiencia de la prestación de los servicios públicos. Aquí es muy importante pensar en dos temas: el primero, que la administración pública necesita ser profesional y ofrecer una prestación transparente y eficiente en todos los servicios, para lo cual se necesita un sistema de monitoreo de resultados y una adecuada ley para su aplicación. Lo segundo, la adopción y aplicación de leyes de acceso a la información y medios de comunicación independientes. No es fácil llevar a cabo toda esta reforma de sugerencias que estoy compartiendo con ustedes, yo estoy segura de que son muy difíciles. A pesar de saber que son los instrumentos que necesitamos implementar, si falta la voluntad política, falta la capacidad y falta la voluntad para emprender algunas de estas reformas, todos los esfuerzos realizados serán inútiles.

Un tema que sería útil compartir con ustedes es sobre la comisión contra la corrupción y su experiencia en diferentes países. El Banco Mundial está tratando de recopilar información de todas las iniciativas de los países, hasta el momento, ya tenemos las experiencias de más de 65 agencias, comisiones o autoridades que trabajan en el tema de la anticorrupción. Una de las lecciones que aprendimos es que la Comisión Anticorrupción puede tener un impacto, el desafío muchas veces es medir este impacto. Por ejemplo, hay algunas comisiones que tienen mandato solo de prevención, en estos casos cómo miden el impacto de su trabajo o su desempeño si no tienen ninguna capacidad de investigar casos. En los casos que sí se pueda medir el impacto de las comisiones, se deben desarrollar indicadores de desempeño que son los más apropiados para demostrar si están haciendo algo y si están teniendo impacto.

De acuerdo con las experiencias de las comisiones anticorrupción, hay algunos elementos específicos que influyen en su éxito. Estos elementos son muy parecidos a los factores que pueden influir en el éxito de la implementación de una estrategia anticorrupción. Los elementos son: (i) voluntad política y apoyo de alto nivel son condiciones necesarias pero no suficientes; (ii) apoyo de todos los gerentes del Estado, no solo apoyo del alto nivel, sino de todo los gerentes porque al implementar un plan anticorrupción se necesita la coordinación y el apoyo de todas las agencias del Estado; (iii) implementación de un marco legal claro e integral sobre el tema de corrupción; (iv) mecanismos eficaces para la coordinación entre agencias gubernamentales; (v) recursos humanos y financieros adecuados; y (vi) comunicación eficaz y regular con los ciudadanos para compartir lo que la comisión anticorrupción está haciendo.

Un comentario fundamental es que uno necesita tener mucho cuidado al tratar de imitar mecánicamente la experiencia exitosa de otro país, porque hay diferencias institucionales, políticas y culturales que hace que este tipo de comisiones necesite desarrollarse en el término institucional. Por ejemplo, de las experiencias exitosas de la Comisión de Hong Kong y de Singapur podemos aprender cuáles fueron algunos de

los factores que contribuyeron al éxito, pero no podemos simplemente duplicar esta experiencia en otro lugar. Algunos países trataron de hacerlo y no han obtenido resultados exitosos porque intentaron introducir una comisión que no estaba integrada con los otros organismos del Estado.

Otro riesgo es la presión política, sobre todo cuando la comisión tiene el mandato para hacer investigaciones a empresas y ciudadanos que podrían ser influyentes. Como mencionó el colega Patrick Alley, de Global Witness, la presión política es común en todos los países y como tal es un desafío común que hay que tener presente. También es importante manejar las expectativas y establecer un sistema de indicadores de compromiso para medir el impacto de todas las actividades de la comisión. En muchos casos, la comisión anticorrupción se crea después de una crisis en el tema de la corrupción, generando la expectativa de que la comisión resolverá todos los tipos de corrupción y resolverá todo lo que no se resolvió en los últimos cuarenta o cincuenta años, y encima lo harán muy rápido, en seis meses.

Como enfaticé al principio de mi exposición, la lucha contra la corrupción es un tema que puede tomar mucho tiempo, pero hay medidas que se pueden implementar inmediatamente y que tienen un impacto que los ciudadanos pueden ver rápidamente. Por ejemplo, en algunos países de Europa Oriental uno de los problemas más fuertes con la policía fue el cobro indebido de dinero a los choferes de automóviles. La Policía detenía en todas las esquinas a los vehículos y le pedían a los conductores algún pago para pasar; entonces, la medida que inmediatamente implementaron fue identificar con nombre a todos los que trabajan en la Policía, así que ahora hay un rendimiento de cuentas porque ahora sé quién me está pidiendo un soborno o coima. En otros países, a los malos policías los echaron y trataron de crear una nueva idea del policía, el que está al servicio de los ciudadanos.

Entonces, hay políticas que se pueden introducir de forma concreta y que tienen un impacto muy gráfico; hay otras que pueden tomar mucho tiempo, como las relacionadas con las licitaciones públicas o con el manejo de las campañas para las elecciones. Uno necesita introducir una ley e implementarla, sin embargo, esto toma más tiempo, entonces, tiene que manejarse las expectativas de qué es lo que se puede hacer en tres, seis, doce y veinticuatro meses, e ir adelantando y utilizando medidas para demostrar el impacto.

También está el tema de los recursos para apoyar a esta comisión anticorrupción. Muchas veces cuando se crean o establecen estas comisiones hay recursos muy limitados y los donantes apoyan y contribuyen a este tipo de esfuerzo con apoyo financiero. Eso puede ser positivo porque la comisión comienza a trabajar, pero ese apoyo financiero no es permanente sino temporal, lo que genera riesgos e incertidumbres que no ayudan a la implementación de una estrategia anticorrupción ni al logro de impactos positivos de la comisión. Entonces, como estaba enfatizando, cada país necesita una estrategia anticorrupción que tenga funciones diferentes e instrumentos diferentes para enfrentar los diversos tipos de corrupción; la introducción de un marco legal integral es una condición necesaria para la implementación exitosa de esta estrategia, pero también es fundamental que este marco legal sea implementado.

Quiero compartir con ustedes algunos resultados desde Latinoamérica obtenidos

"Un marco legal integral es una condición necesaria para la implementación exitosa de esta estrategia, pero también es fundamental que este marco legal sea implementado".

por los colegas de Global Integrity, que es una organización de la sociedad civil. Global Integrity evalúa cada dos años la brecha de implementación de la legislación anticorrupción, para lo cual analizan la introducción de un marco legal sobre la corrupción, la introducción de un marco legal sobre otros temas de gobernabilidad, la implementación de este marco legal y si este marco legal está completo, después calculan la brecha de implementación.

El *score* que pueden recibir los países en relación con su brecha de implementación está entre cero y cien, en que cero significa que no hay ley y cien significa que la ley está perfecta. En muchos de los países latinoamericanos existe una legislación anticorrupción, pero cuando uno ve la brecha de implementación se da cuenta que estos países no están implementando su legislación, y este es uno de los temas que quiero enfatizar. La ley es muy importante, pero si uno no la implementa no puede tener ningún impacto, entonces, es importante tener la estrategia anticorrupción que debe estar basada, construida e integrada sobre un marco legal que podemos llamar Legislación 360°; es fundamental monitorear continuamente la implementación de esta estrategia e integrar este esfuerzo con todos los otros organismos e instituciones del Estado; y es valioso promover la capacitación de los funcionarios, de los ciudadanos y, sobre todo, de los jóvenes. En mi opinión, este es un tema que muchas veces cuando se habla de corrupción y de gobernabilidad no se enfatiza lo suficiente. Es importante que en esta visión de largo plazo se empiece a cambiar la mentalidad y el sistema de valores de los jóvenes, por tal motivo resulta importante que en la capacitación no solo se incluya a los funcionarios públicos, sino también se introduzca el programa en las escuelas.

Voy a terminar mi presentación, compartiendo con ustedes la experiencia de Brasil, que ha sido muy positiva en este sentido porque tiene un proyecto dirigido a los jóvenes que están en las escuelas elementales, un poco más adelante se incluirá a los profesores y a las familias, para que todos sean educados en temas relacionados con la ética y los valores. Otro objetivo del proyecto es lograr que estos jóvenes sean ciudadanos activos y que monitoreen a los funcionarios públicos y demanden los casos de baja calidad de los servicios, de falta de los servicios y de corrupción. Esta es una de las iniciativas que están haciendo los colegas de la Contraloría General de Brasil y la menciono para ilustrar cómo este tipo de actividades fundamentalmente necesita un marco legal integrado e implementado para lograr el éxito de esta estrategia anticorrupción.

Panel

Panel "Legislación 360º" conformada (de izq. a der.) por Freddy Otárola Peñaranda, presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República; Francesca Recanatini (expositora) junto a Contralor General Fuad Khoury Zarzar; Walter Albán Peralta, decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Martín Belaunde Moreyra, presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República; y Carlos Mesía Ramírez, presidente del Tribunal Constitucional.

Fredy Otárola Peñaranda

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento

En el Congreso de la República hace dos semanas hemos aprobado la modificación al artículo 41 de la Constitución y le hemos agregado un párrafo que a la letra dice: "La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como los plazos de inhabilitación para el ejercicio de la administración pública. Para efectos de la pena, la sanción del autor es igual a la del partícipe. Los delitos graves contra al patrimonio del Estado, así como los delitos graves de corrupción de funcionarios señalados por ley, son imprescriptibles". Pero ¿qué estamos añadiendo en la Constitución? Estamos añadiendo tres

temas que son fundamentales, que implican el cumplimiento de compromisos de campaña de los candidatos. Uno, al ser estos delitos pluriofensivos regulan la imprescriptibilidad de los graves delitos cometidos por funcionarios públicos; dos, se incorpora al sector privado y se le sanciona con la calidad de partícipe, es decir, que el mal empresario que sobornó con dinero, va a tener la misma pena que el funcionario público; y, tres, si el delito del funcionario es grave en agravio del Estado, no va a prescribir, y los casos muy graves, se crea lo que llamamos "la muerte civil", es decir, la inhabilitación de por vida para volver a ocupar cargos públicos.

Esta propuesta ha recibido muchos ataques aun de quienes en campaña electoral ofrecieron lo mismo, se ha dicho que ha habido ausencia de debate, que se nos está llevando a Estados como el boliviano, venezolano o ecuatoriano, que podría existir persecución política de los opositores, que vulnera derechos fundamentales como la seguridad jurídica, y que desincentiva la incorporación de cuadros técnicos y profesionales calificados. Estos han sido los argumentos de quienes hoy se oponen cuando ayer en campaña ofrecieron apoyar la modificación del artículo 2 de la Constitución.

La modificatoria de este artículo ha sido debatida en todos los foros, lo que pasa es que con el argumento de ausencia de debate algunos han querido seguir dilatándola. Por otro lado, no es cierto que esta modificatoria sea una copia de lo que pasa en Bolivia, Ecuador o Venezuela, porque en el Perú el debate se inició con anterioridad, solo que ellos fueron más rápidos en aplicarlo. Tampoco es cierto que genere persecución política, porque todas las fuerzas políticas del país, como Perú Posible, Unidad Nacional, Acción Popular, Somos Perú, el APRA, el FIM, UPP, entre otras, presentaron al Congreso proyectos de ley contrarios, tendentes a lograr la modificación de este artículo.

Es decir, quienes hoy critican la aprobación del dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento tienen proyectos firmados idénticos a los que se presentan; consiguientemente, no hay persecución política alguna. Algunos argumentan que se vulneran los derechos fundamentales, espantando a los funcionarios públicos. Quizá esta iniciativa legislativa espante a los funcionarios públicos corruptos, pero al técnico y al profesional competente y capaz no tiene por qué espantarlo.

Lo que se pretende con este proyecto, es que el Estado y el Congreso de la República den respuestas severas a los actos de corrupción que generan significativas pérdidas económicas para el país y la población. Este es el primer proyecto de ley aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento en este período congresal, y el mensaje que estamos dando es que los funcionarios públicos deben tener mucho cuidado con el manejo de las cosas públicas, porque estamos haciendo más severas las penas en un gobierno y en un Congreso que sancionarán con firmeza a quienes traicionaron el proyecto de nuestro presidente de moralizar el Perú. Asimismo, a

los funcionarios corruptos les estamos diciendo que no cuentan con nuestro apoyo, porque no vamos a continuar con ese falso espíritu de cuerpo que en el Perú, a través de los años y con la complicidad del Congreso, fomentó y consolidó la corrupción. Del mismo modo, debo señalar que esta propuesta no contraviene la seguridad jurídica porque lo que hacemos es armonizar la seguridad jurídica con la justicia, lo cual no vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos sino más bien protege a aquellos ciudadanos de un país con extrema pobreza y que son víctimas de la corrupción.

Antes de concluir mi participación, me gustaría mencionar brevemente tres temas importantes. Como lo ha señalado la señora Recanatini durante su exposición, para lograr cambios significativos se requiere voluntad política. Hasta el momento, todos los partidos políticos, sin excepción, han ofrecido durante la campaña electoral apoyar este proyecto. Por otro lado, creo que el contralor general sabe de la importancia de incluir también a quien corrompe, dándole la misma sanción que se le da al funcionario público. Finalmente, la importancia de la imprescriptibilidad de los graves delitos y la importancia de impedir que quienes cometan graves actos de corrupción vuelvan al Estado a seguir cometiendo los mismos delitos. Por ende, les exigimos el cumplimiento de sus promesas de campaña, les exigimos que sean coherentes y que ahora que están en el Congreso mantengan el mismo discurso que utilizaron cuando fueron candidatos.

Señor Martín Belaúnde Moreira

Congresista de la República y presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría

La imprescriptibilidad de los delitos de corrupción es un tema que merece un amplio debate. Personalmente, estoy en contra porque creo que es ineficaz por una razón fundamental, porque los delitos de corrupción como cualquier otro delito tienen que ser perseguidos inmediatamente, tan pronto como se descubra, porque cuando pasan diez o veinte años es muy difícil juzgar un delito. Adicionalmente, está el tema de los derechos humanos y de la persecución política, que mi distinguido colega no comparte, pero yo sí comparto, porque quiere ser utilizado como un brazo largo para perseguir a los opositores de un régimen, y eso a veces revierte en contra de las personas que propusieron ese sistema.

La señora Recanatini ha explicado muy bien qué es la corrupción, pero yo anoto dos vacíos en la definición. Uno de ellos es la vinculación estrecha entre la corrupción y el poder. La corrupción es una forma de delincuencia de cuello blanco que no solo se da en el Estado sino también en la empresa privada, y en temas no necesariamente vinculados al Estado. La corrupción se da en dos escenarios fundamen-

tales. El primer escenario es el poder, el cual como bien sabemos, según la célebre frase de John Emerich Acton: "El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente". Luego, la corrupción se da en algo que está unido al poder, que es el dinero.

El segundo vacío en la definición es la vinculación estrecha entre la corrupción y la delincuencia masiva, organizada y genocida, que es el narcotráfico. El narcotráfico es otra forma de corrupción que tiene una legislación distinta, pero está al mismo tiempo íntimamente vinculada. La vinculación de la corrupción con el narcotráfico se da mediante lo que se denomina el blanqueo de dinero.

Querámoslo o no, la corrupción en muchos sectores y extractos de la población cuenta con una suerte de beneplácito sordo. Ustedes coincidirán en que la corrupción es el atajo para lograr un objetivo y algunos hasta sostienen que la corrupción deja un margen económico que incluso puede ayudar a los desheredados de la suerte. Estos son temas altamente discutibles, sin embargo, las cosas llegan a veces a extremos curiosos. Una vez leí un artículo de un amigo mío que decía así: "Un fulano X ha corrompido a la corrupción" y relató el caso de un alto magistrado del Poder Judicial, que había recibido una coima de unas de las partes de un caso para que falle a su favor, pero resulta que al poco tiempo el magistrado devuelve al individuo la coima que le había pagado, porque la otra parte del mismo caso le pagó una coima mayor. Me enteré de un caso similar, pero esta vez el magistrado no tuvo la misma decencia, recibió dinero de ambas partes y no devolvió el dinero a la parte que le había pagado menos.

La corrupción es un fenómeno social y psicológico vinculado al poder, a la delincuencia y a todos aquellos deseos que tiene el hombre de conseguir los resultados rápidos por la forma más efectiva. La corrupción que se identifica con una manera eficaz y eficiente de lograr objetivos, siendo esos objetivos contrarios a los fines de la sociedad y a los fines del Estado; entonces, ¿qué se puede hacer con esto? La respuesta no es fácil. Por ahí, alguien me dijo que el Perú tiene la legislación perfecta para la corrupción. El problema, como lo ha dicho muy bien la señora Recanatini, no es solo de leyes sino también de la aplicación de las leyes, pero sobre todo hay un problema de ausencia de valores en todos los estratos de la sociedad. Si nosotros no logramos una conjunción de todos los elementos en todos los oficios sociales, sectores del poder y sectores de la administración pública, no podremos luchar contra la corrupción porque en muchas formas es desgraciadamente un problema ético, moral y de antivalores. Creo que el remedio más práctico para esta compleja situación es la sanción, pero una sanción efectiva y rápida, no una de aquí a veinte años. Alguna vez un pariente mío dijo: "¡Acción ahora!", yo diría: "Anticorrupción ahora".

Señor Walter Albán Peralta

Decano de la Facultad de Derecho de la PUCP

La expositora, la señora Recanatini, señaló que la corrupción es un resultado, y creo que ese es un punto muy importante porque si queremos luchar contra la corrupción hay que mirar no solo los orígenes, las causas y las condiciones, sino también los resultados, aunque a veces nos conduzca a dar una mayor importancia a las medidas que se pueden tomar cuando ya se produjo el resultado dañoso y cuando ya no es remediable, en el sentido de que solo puede sancionarse a los responsables cuando todo lo negativo ya tuvo aplicación.

Por eso, sin desconocer que es importante formar parte de la cultura cívica del país y exigir que se cumplan las promesas electorales, tengo de alguna manera mis reservas sobre la eficacia de una medida como la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. Tengo la impresión de que si por plazos se tratara, no debería de haber ningún hecho corrupto que quedara impune. El problema es que los mecanismos diseñados para prevenir la corrupción y sancionar a los corruptos no funcionan, y en consecuencia quieren establecer la imprescriptibilidad.

Si tuviéramos la oportunidad de contar con información concreta sobre el número de personas o exfuncionarios que no han sido sancionados porque sus plazos prescribieron, sería probablemente posible contarlos con los dedos de la mano. Creo que la legislación tiene que estar apuntando siempre a la situación general, y no a la específica, sobre todo cuando el sistema legal tiene una complejidad de problemas, porque puede de alguna manera aumentar o agravar este problema. Me parece legítimo que el Congreso planteé el asunto, y que quienes han prometido hacerlo lo lleven adelante porque de igual manera habrá que ver cómo esto puede irse modulando y perfeccionando. Creo que es importante partir de tener ciertas dudas o reservas, porque hay mucho más que tiene que ser investigado y en esta medida creo que la impunidad es finalmente lo que se quiere impedir, ese es el objetivo que, creo, todos compartimos en esta mesa.

La impunidad en alguna medida se presenta porque no se han tomado las medidas más acertadas en el campo preventivo, es decir, en aquello que da origen a las prácticas de corrupción, y creo que de alguna manera ahí es donde hemos ido avanzando en los últimos diez años; desafortunadamente, no lo hemos hecho con mucha conciencia de dónde habría que poner más énfasis para mejorar políticas que se han venido implementando.

Para mí lo más trascendente que se ha producido normativamente en el país durante la última década es la Ley de Acceso a la Información Pública y la norma que regula los portales de transparencia del Estado. Creo que eso cambia por completo la situación de

un Estado acostumbrado a trabajar en el secretismo, que como sabemos es una condición funcional para la corrupción, y hace que toda la información tenga que estar disponible al público. No obstante, creo que aún hay tareas por desarrollar, por ejemplo ¿por qué todavía hay instituciones públicas que se niegan a dar información?, ¿por qué hay leyes que todavía mantienen la reserva o el secreto aun en contra de lo que la Constitución señala y contrariando lo que expresamente señala la ley de acceso a la información?, ¿por qué en los portales de transparencia no se encuentra información sobre los contratos y las adquisiciones? Pero ¿por qué está ocurriendo esto a pesar de que la normatividad plantea una exigencia distinta? Creo que la vigilancia ciudadana, como lo ha planteado nuestra expositora, es fundamental.

En lo relacionado con la normatividad del caso peruano tengo algunas críticas y objeciones. Primero, creo que acá hay un exceso de normatividad, nuestro problema no está en la carencia de normas sino en el exceso de ellas. Y no hablo solo de leyes sino de reglamentos, directivas y especificaciones que muchas veces hacen que lo no razonable prime sobre lo razonable. Al respecto, creo que sería importante que, desde la Contraloría y el Congreso de la República, se puedan plantear iniciativas para simplificar la normatividad en el aparato público. Esta frondosa normatividad contribuye a la confusión y a que las prácticas corruptas pasen desapercibidas. Segundo, creo que hay que pasar de una presunción de culpabilidad a una presunción de probidad, en que las fiscalizaciones y los controles puedan ser mecanismos eficientes para erradicar las prácticas corruptas, sin eliminar las iniciativas, la discrecionalidad y la razonabilidad. Al respecto, es importante que los funcionarios del Estado utilicen el criterio para poder interpretar y aplicar con razonabilidad y proporcionalidad, en vez de realizar una aplicación textual de los reglamentos; pero eso no depende de ellos, depende de que mejore la legislación o que las modificaciones que haya que realizar se desarrollen en esta dirección.

Creo, por tanto, que hay una serie de aspectos que se tienen que mejorar, por ejemplo, habría que trabajar mucho más en la carrera pública. Desde el año 2001 se discute la carrera pública en el Congreso, se aprobaron algunas leyes de base y varias normas, pero todavía no hay una carrera pública, lo cual no permite la "meritocracia" ni que se pueda estimular el servicio eficiente en el interior del Estado ni la idoneidad. Finalmente, lo que se trata es de tener servidores públicos, no solo capaces, sino también éticamente sólidos.

Termino, entonces, señalando que hay que trabajar concertadamente, creo que los esfuerzos del Estado están muy dispersos, creo que habría que reformular esta idea de la comisión anticorrupción porque es fundamental que los titulares de las instituciones más importantes y las instituciones que tienen la función de control puedan trabajar conjuntamente y articular esfuerzos para adoptar

las mejores políticas e iniciativas en contra de la corrupción. Creo que el rol de liderazgo le corresponde a la Contraloría General de la República, ojalá que el resto de las instituciones acepte desarrollar un trabajo coordinado, sin que nadie vea vulneradas sus competencias y donde se puedan complementar experiencias y propuestas. Creo que hacia eso habría que apuntar para llegar a una política anticorrupción que sea realmente estratégica y se articule con la sociedad civil, para que mediante la participación ciudadana contribuya a hacer más eficiente la tarea del Estado. Sin embargo, debido a que tenemos un Estado débil institucionalmente, se requiere de algunos esfuerzos adicionales para que podamos obtener buenos resultados.

Señor Carlos Mesía Ramírez

Presidente del Tribunal Constitucional

Yo siempre he tenido intuiciones sobre este grave problema que es la corrupción, pero después de la exposición de la doctora Recanatini siento confirmadas mis intuiciones, pero, además, ahora están sistematizadas en un conjunto de cosas importantes que se han dicho.

Me queda claro, ahora sí, que el problema de la corrupción no se soluciona solo desde el Parlamento, o desde el Poder Ejecutivo o desde el Poder Judicial, sino que implica la existencia de condiciones políticas sobre todo de un liderazgo político, además de instituciones sólidas y de elementos culturales. Otra intuición que me ha quedado confirmada, es que cada uno pretende hacer las cosas bien pero sin un orden o coordinación, entonces, tenemos que el Parlamento aprueba la reforma de la Constitución; sin embargo, el Poder Judicial y la ciudadanía no la aprueban. Cada uno busca hacer las cosas desde su perspectiva porque, en el fondo, no hay en el país un liderazgo político, pero al final alguien tiene que liderar y convocar no solo a los actores políticos y a los funcionarios públicos, sino también a la sociedad civil. Este liderazgo político tiene que partir, me parece, no solo desde la Contraloría sino también desde el propio Poder Ejecutivo, desde el Gobierno y desde el Parlamento, para después ser complementado con un Poder Judicial eficaz en las sanciones.

El Tribunal Constitucional hace un año y medio dictó en un hábeas corpus, una sentencia muy polémica en el caso del general Chacón. Como ustedes saben, el general Chacón había sido acusado de enriquecimiento ilícito; pero resulta que estaba siendo juzgado por el Poder Judicial durante diez años y yo me preguntaba: ¿cuánto tiempo más necesita el Poder Judicial para poder juzgarlo? Al respecto, el Tribunal Constitucional dijo: "Si un Estado se demora tanto en sancionar y en juzgar, ha perdido legitimidad, ha dejado de ser un Estado que juzga, para convertirse en un verdugo". El Tribunal Constitucional es el único de los poderes del

Estado con función jurisdiccional que publica sus sentencias, y es el más criticado por todos, porque no hace justicia ordinaria, sino que hace justicia política. Hace dos semanas, el Poder Judicial dictó una sentencia en virtud de la cual cuatro ministros del régimen de Fujimori han sido declarados culpables, que –según la propaganda con la que hemos sido abrumados en el proceso electoral– ha sido el régimen más corrupto de la historia del país. Y esos cuatro ministros han sido condenados a cuatro años de prisión, pero sin condena efectiva. Ningún medio de comunicación ni nadie ha dicho algo al respecto, todos se han quedado callados, y pregunto ¿qué pasó ahí con el tema de la persecución a los delitos? Creo que es importante que las personas sean juzgadas inmediatamente y que las sentencias sean publicadas porque la ciudadanía quiere saber, por ejemplo, por qué esos cuatro ministros tuvieron una pena de cuatro años sin prisión efectiva y por qué se hizo tanto barullo con el general Chacón, y no con estos cuatro ministros.

En realidad, el tema es muy complejo y largo, donde mientras no haya una política global o un liderazgo que tiene que partir de los políticos, del Poder Ejecutivo o del Parlamento, el tema de la corrupción no dejará de ser un problema en nuestro país. Ese liderazgo no significa llevar a cabo acciones en compartimentos individuales, sino significa convocar la participación de la Contraloría, los jueces, el Ministerio Público y la sociedad civil; en caso contrario, seguiremos dando manotazos de ahogado. Por otro lado, debido a que la legislación no es clara y hay poca transparencia en los procesos de la administración pública, como en las licitaciones, también se necesita un código de ética con rango muy amplio porque a veces hay casos en que un juez o un funcionario público comete una conducta incorrecta, la cual no es considerada un delito penal, pero puede ser una conducta fronteriza con la corrupción porque implica un beneficio propio. Del mismo modo, en el Congreso donde se aprueban proyectos de ley, hay una serie de intereses, por tal motivo, debe haber también un código de ética con mayor amplitud que no solo abarque a los jueces y a los funcionarios de la administración pública, sino también a la comunidad política en su conjunto. El sector privado también se beneficia de la corrupción, entonces, tiene que haber un código de ética empresarial y un código de ética para los empresarios. Asimismo, tiene que hacer una ley preventiva más que una ley sancionatoria y una ley de transparencia ética que no solo sirva a los funcionarios, sino también a la sociedad civil, en donde se podría definir qué conductas son correctas, qué conductas son penales y qué conductas son incorrectas.

PARTE III:

Experiencias anticorrupción

Anticorrupción en el sector Salud: Gestión pública y política

Resumen ejecutivo

• La señora Taryn Vian, profesora principal de la Universidad de Boston (Estados Unidos), quien cuenta con más de 30 años de experiencia como gerente en el cuidado de la salud, expuso sobre experiencias anticorrupción en el sector Salud.

• La corrupción no solo sucede en los países pobres, sino también en países desarrollados, en los bancos mundiales y en las organizaciones religiosas. Es verdad que sus efectos son mucho más graves y perniciosos en los países pobres, allí es donde se debe enfocar la atención. Actualmente, Latinoamérica está

perdiendo alrededor de 28 millones de dólares debido a la corrupción en el sector público.

• Uno de los principales peligros y riesgos en el sector Salud es la corrupción. Actualmente, se observa que actos de corrupción conviven en diferentes puntos del complejo sistema de salud: en la provisión del servicio, en los recursos humanos, en la compra de medicamentos, en la distribución del presupuesto, y en la generación de información hay problemas o limitaciones que permiten a la corrupción afectar negativamente a este sector.

• Los actos de corrupción en el sector Salud se realizan mediante robo de recursos financieros; pagos indebidos de los pacientes. donde la provisión de los servicios de salud debe ser gratuito; sobornos en las licitaciones y contratos, entre otros.

• El marco conceptual de la corrupción permite comprender la existencia de los actos de corrupción en el sector Salud: (i) oportunidad de abuso (no hay auditores, confusa distribución de recursos, poca transparencia); (ii) presiones para el abuso; y (iii) racionalización de las personas que cometen el abuso (otros hacen cosas peores, no hieren a nadie con actos de corrupción).

• De acuerdo con la señora Vian, la estrategia para la lucha contra corrupción debe tener entre sus acciones principales fortalecer los sistemas de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, a pesar de ser elementos cruciales para prevenir o reducir la corrupción, son difíciles de realizar porque dificultan medir lo que se hace en salud. Adicionalmente, los sistemas de transparencia y rendición de cuentas no son baratos y requieren alto nivel de compromiso, no hay una cultura por parte de los funcionarios de decir qué se hizo y qué se logró con los recursos disponibles.

• La experiencia muestra que la disminución del poder de discrecionalidad del personal de salud (por ejemplo, el personal encargado de las licitaciones o del presupuesto), desarrollo de procesos de selección competitivos (de directores, doctores con licencia), creación de lineamientos estándares para tratamientos, auditorías de las licitaciones, auditorías de los centros de salud, desarrollo de encuestas anuales de satisfacción de los pacientes (satisfacción y corrupción) han permitido fortalecer las instituciones de gobierno y los sistemas de salud.

• La corrupción no es inevitable y hay muchas cosas que se pueden hacer para lograr cambios significativos, como probar estas nuevas intervenciones. Eso permitirá fortalecer los sistemas de salud y la gobernanza, y reducir la corrupción en el sector Salud.

Conferencia magistral

Señora Taryn Vian

Quisiera agradecer al Contralor General de la República y a todo su equipo por la bienvenida tan calurosa que me han dado en esta mi primera visita al Perú. Es un honor estar aquí con ustedes hoy.

Hace diez años, una alumna mía y yo trabajamos en un proyecto de salud en Venezuela, durante el tiempo que estuvimos trabajando ahí, empezamos a pensar que los oficiales estaban malversando los fondos del presupuesto que estaban destinados a la construcción de un centro de salud. Cuando mi alumna regresó, me confirmó que nuestro presentimiento era correcto, y me preguntó ¿qué cosa podría haber hecho ella para darse cuenta de esto antes?, ¿con quién podía haberlo conversado? y ¿a qué instancia lo hubiese podido reportar? Me di cuenta, a medida que iba hablando con ella, que el problema no solamente era cómo responder a la corrupción que se estaba llevando a cabo, sino qué podemos hacer para prevenir que sucedan estos actos de corrupción.

Esta experiencia me llevó a dictar un curso en la Universidad de Boston sobre la prevención de la corrupción en el sector Salud. Esa era la primera vez que se dictaba un curso sobre este tema. Realmente, quería preparar una generación de nuevos profesionales de la salud para que se comprometan en la lucha contra la corrupción, porque creo que es uno de los azotes más grandes de nuestro tiempo. También organicé talleres para profesionales y coedité un libro sobre el particular con dos colegas. Y bueno, también voy a hablar sobre este tema en mi presentación.

Durante mi exposición, quiero darles una visión general sobre algunos de los problemas y riesgos de corrupción que existen en el sector Salud, y compartir con ustedes algunas

experiencias que he tenido a nivel internacional para ver cuáles son las herramientas y acciones que podrían ayudarnos a enfrentar este flagelo. Como dijo el contralor general esta mañana, la corrupción no solo sucede en los países pobres, sino también en países desarrollados, en los bancos mundiales y en las organizaciones religiosas. Es verdad que sus efectos son mucho más graves y perniciosos en los países pobres, y es allí hacia donde enfoco la atención de mi trabajo, en Latinoamérica, donde hemos visto que están perdiendo alrededor de 28 millones de dólares debido a la corrupción en el sector público.

Para poder entender por qué la corrupción es realmente un problema en el sector Salud, necesitamos ver de cerca la relación entre gobernanza y los sistemas de salud. El señor Daniel Kaufmann dijo que la gobernanza es mucho más que los sistemas anticorrupción, y es la forma como establecemos las reglas de juego y cómo ejercitamos nuestra autoridad en el sector Salud. La gobernanza afecta el funcionamiento de los bloques de la salud pública, como la provisión de los servicios, los recursos humanos, las medicinas y tecnologías, el financiamiento y la información. Para reducir la corrupción en el sector Salud, se deben fortalecer los sistemas de salud y la gobernanza.

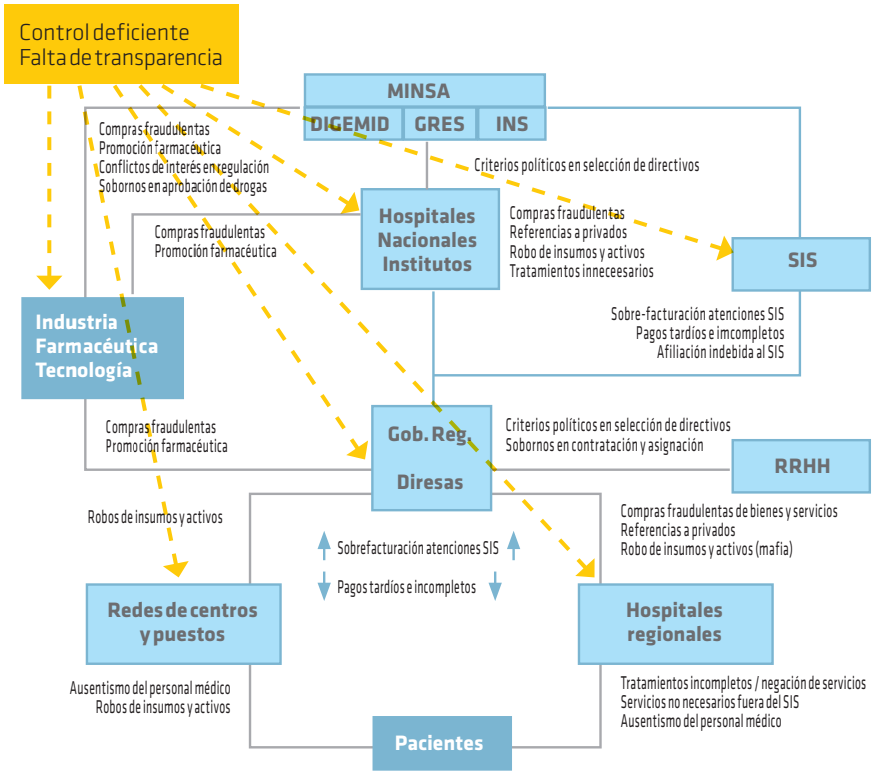
Entonces, cuando podemos gobernar bien, podemos dar un servicio eficiente y eficaz. Para lograr esto, debemos simplemente vencer todos obstáculos que tenemos, de este modo, podremos entregar buenos productos a un precio justo, podremos alinear nuestras finanzas con los objetivos trazados y podremos combatir la mortalidad y enfermedades como el cáncer, y otros flagelos que afectan el sector Salud. Pero la corrupción pone en peligro todos estos bloques y debilita el sistema de salud. Por ejemplo, el pago informal de los pacientes por servicios de salud reduce la demanda por estos servicios; el robo de medicinas no permite dar servicios de calidad; el ausentismo de médicos en los puestos de salud; la compra y venta de puestos de trabajo afecta la habilidad de contratar personal calificado y competente en los puestos; entre otros. Obviamente, la corrupción no es el último obstáculo que no permite lograr los objetivos de salud, pero el sistema de salud se debilita por su causa, porque si bien colocan más fondos en el sistema, no se logran los objetivos trazados.

En el libro que escribí *Anticorrupción en el sector Salud: Estrategias para la transparencia y rendición de cuentas* (Anticorruption in the Health Sector: Strategies for Transparency and Accountability) dividimos la corrupción en el sector público en tres áreas. La primera área es malversar los fondos públicos, que incluye la malversación de fondos por parte de los importantes funcionarios a nivel de ministerios, hospitales, postas médicas hasta los asistentes que toman una cuota y se la meten en el bolsillo en vez de ponerla en las arcas del sistema. La segunda área es pedir pagos informales o indebidos a los pacientes por servicios de salud que deberían ser gratuitos. Otros tipos de abuso en el suministro de servicio son: (i) enviar a algunos pacientes a la consulta privada de un médico, en vez de mandarlos a los servicios públicos gratuitos a los que tienen derecho; y (ii) inducir a algunos pacientes a que realicen tratamientos médicos mucho más caros, que permitan al doctor ganar mayores ingresos. La tercera área es manipular las compras y el suministro de medicamentos. Eso también puede incluir a las am-

bulancias que parecen ser un área vulnerable a la corrupción, a la construcción de hospitales y a otros contratos de servicios. En realidad, en todo el ciclo de compra y distribución de medicamentos hay muchas áreas vulnerables. La compra de medicamentos adulterados y falsificados, y el robo de medicamentos de hospitales y almacenes, además de ser crímenes, también pueden involucrar actos de corrupción. Las reformas del gobierno que nos ayudarán a la mejora del sector Salud y nos permitirán la prevención de actos de corrupción específicos son las estrategias para promover transparencia y ser responsables para hacer inspecciones e investigaciones específicas que faciliten detectar los actos de corrupción y a los responsables.

Otra forma de ver los diferentes tipos de corrupción es crear un mapa con todas las instituciones y todos los actores involucrados en el sector Salud, para ver todos los riesgos en las interacciones. Recientemente, se evaluaron los riesgos de la corrupción en el sector Salud en los países latinoamericanos y se hizo un estudio de caso en el Perú. El mapa de riesgos que se hizo para el Perú muestra que en la interacción entre los pacientes y los centros de salud hay riesgos para la corrupción, como el ausentismo del personal médico, robo de suministros y equipos, tratamientos incompletos, negación del servicio. En la interacción entre el centro de salud y el gobierno regional habrá muchas otras formas de corrupción, que incluyen compras fraudulentas de bienes y servicios, retención de algunos reembolsos a los que el paciente tendría derecho, inducción de tratamientos innecesarios. Crear este mapa de riesgos permite identificar los diferentes riesgos y poder establecer prioridades para intervenir en las áreas en donde queremos participar y analizar en qué forma participaremos. Considero que la teoría resulta importante, pero creo que tenemos que entender las causas y las raíces de la corrupción para identificar las maneras de reducir la vulnerabilidad.

La corrupción es un fenómeno multifacético donde intervienen múltiples actores



Fuente: Hussmann 2011 (UNDP)

Las causas de la corrupción en el sector Salud dependen de su estructura. Entonces, en un país como el Perú, donde el gobierno es el dueño de todos los lugares en que se entregan los servicios de salud, habrá más tipos de corrupción que en otro país donde hay más tipos de seguros y reembolsos médicos. Por lo general, hay tres elementos que deben estar presentes en el sistema para que ocurran los actos de corrupción. Estos elementos de abuso de poder dan una oportunidad para aprovecharse del sistema y obtener ganancias o beneficios privados. Estos elementos son presiones para abusar, las oportunidades para abusar y la racionalización. Cuando alguien abusa del poder, se produce un proceso de racionalización consigo mismo, lo cual es importante, no desde la perspectiva económica, sino desde la perspectiva del comportamiento social. Dadas las normas y las creencias morales y éticas de la gente, cómo uno justifica los actos de corrupción, lo que uno tratará de hacer es rebatir o rechazar estas justificaciones, usándolas cada vez menos.

“Latinoamérica está perdiendo alrededor de 28 millones de dólares debido a la corrupción en el sector público”.

Como ejemplo, vamos a aplicarlo a un nivel muy sencillo, para después ir a un nivel de sistema. El proyecto ABC es un proyecto de investigación clínico en un país en donde el contador es muy calificado y trabajador. En dos años, el contador había logrado tener la confianza de todo el equipo, pero en un punto se consiguió una amante que, por supuesto, necesitaba un nuevo apartamento, necesitaba ropa nueva y quería que la lleve a comer fuera muy a menudo. Entonces, esto creó muchísima presión financiera sobre el contador, lo que le dio un motivo para robar. El contador tenía mucha discrecionalidad y capacidad de decisión, como hacer retiros del banco, comprar, pagar, cobrar, y era el único que manejaba todas estas transacciones. A pesar de que existía una regla en el proyecto que debía haber dos firmas para girar un cheque, muchas veces, el contador cobraba cheques en el banco con únicamente su firma porque había una relación personal de confianza. Esto creó la oportunidad para abusar del poder que tenía. De pronto, apareció un flujo de fondos confuso y difícil de entender porque involucraba muchas oficinas y muchos tipos de monedas, lo cual originó un problema. Se puede concluir que la excesiva discrecionalidad y la falta de controles, juntamente con la falta de transparencia, dan cabida a la corrupción. El contador falsificó reportes financieros para justificar los libros contables, y en su propia forma trató de justificar su mala conducta diciendo que muchos han hecho cosas mucho peores, y que no se ha dañado a nadie porque el proyecto recibe mucho dinero de parte del donante. Así es cómo el contador racionalizó su acto de corrupción.

Creo que es importante decir cómo se descubrió este fraude, dado que se descubrió como la mayoría de fraudes en Estados Unidos, no a través de procesos de auditoría, sino que simplemente alguien pasa la voz. En este caso, se descubrió porque uno de los gerentes del proyecto renunció y otro iba a tomar su lugar, entonces, en el proceso de transición se empezaron a reconciliar cuentas, descubriendo que faltaban algunos recibos, a medida que avanzaba la investigación, hallaron muchos problemas más. Por razones de

leyes laborales no pudieron despedir al contador y decidieron darle licencia sin goce de haber. En este caso, por razones culturales en la sociedad, no reportaron el hecho. Durante muchos meses, el proyecto reforzó la estructura financiera y reforzó la idea entre su personal que su rol ético es reportar cualquier hecho similar que hubiera en el futuro.

Podríamos aplicar el mismo marco usado en un nivel individual a un nivel de sistema para analizar la gobernabilidad en todo el sector Salud. Para hacerlo, primero es necesario describir los problemas y medirlos si es posible. Se deben medir los tipos de abusos que la gente piensa que están sucediendo. Creo que el contralor general mencionó esta mañana que tenían miles de informes y que no necesitaban una evaluación más. Esto es cierto, pero si ustedes intervendrán tienen que medir la línea de base para saber si es que la intervención ha logrado un cambio o una mejora. Lo segundo es medir los elementos que impulsan las presiones, las oportunidades y la racionalización. En este caso, consideren cómo pueden ustedes cambiar esas ecuaciones para restringir las oportunidades, reducir las presiones o cambiar los incentivos, y hacer frente a las racionalizaciones.

En lo relacionado con la comprensión del problema, hay algunas herramientas, como el sistema farmacéutico que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha diseñado para estudiar y analizar la vulnerabilidad de los sistemas de productos farmacéuticos respecto a sus puntos de decisión. La OMS ha identificado en la cadena de medicamentos cinco puntos vulnerables frente a la corrupción: cuando se registra un medicamento, cuando las compañías envían muestras médicas a los doctores, cuando se realiza la inspección de los medicamentos, cuando se seleccionan los medicamentos que el sector público comprará y cuando se comprarán esos medicamentos.

En un estudio realizado por la OMS se encontró que, por ejemplo, Bolivia era moderadamente vulnerable frente a la corrupción en la cadena de medicamentos. La pregunta: ¿hay guías escritas que establecen los límites a cómo y dónde un funcionario que registra los medicamentos se puede reunir con uno que solicita el registro?, se usa como una muestra para el sistema de registros. Pero ¿qué podría ocurrir si un país no tiene esas guías escritas? Algunas de las cosas que podrían pasar son: (i) un solicitante puede invitar a un funcionario a una cena elegante o a un viaje bonito, con esto puede influir en el funcionario; (ii) si la reunión es en privado, el solicitante puede ofrecerle un soborno al funcionario; (iii) un funcionario podría pedir un solicitante que se reúna con él en varios oportunidades hasta que el funcionario se sienta con suficiente confianza como para pedir que le haga una oferta de soborno.

Una segunda herramienta es analizar los precios de compra de los productos farmacéuticos. Una colega en Boston promovía la transparencia de los precios como una forma de reducir las oportunidades para la corrupción, para tal fin creó una base de datos con información de los medicamentos contra el sida para analizar las diferencias de precio. Lo que encontró fue que la mediana del precio del producto antiviral, la Nevirapine de 200mg, es de trece centavos. Analizando la distribución del precio del medicamento, halló que la mayoría de países paga menos de trece centavos porque están comprando productos genéricos. Otro grupo de países paga un poquito más porque está comprando la marca Nevirapine, y otro grupo de países está pagando mucho más, por fuera de la estadística (*outliers*). Un economista podría retirar

del análisis a los *outliers* porque buscan el precio real de la mediana y no les interesan los precios extremos; sin embargo, si estamos analizando puntos vulnerables frente a la corrupción, estos son los precios que más nos interesarían. Esta diferencia de precios podría indicar un acto de corrupción, pero también podría evidenciar que el país tiene una regla que exige la compra de los medicamentos a proveedores locales, los cuales podrían ser más caros, es decir, que puede haber una justificación. El hecho de que las compras tengan estos resultados, debe tener una explicación, nadie puede decir simplemente: ¿quién sabe por qué serán tan caros?

Una tercera herramienta es la Guía Internacional de Indicadores de Precios de Medicamentos. Esta guía se actualiza cada año y provee información de precios de medicamentos ofertados por proveedores, agencias internacionales para el desarrollo y agencias gubernamentales. La guía tiene como objetivo diseminar información más ampliamente para mejorar la compra de medicamento de calidad asegurada al precio más bajo posible. Cualquiera de nosotros puede acceder a esta información a través de internet. Por ejemplo, observamos que el medicamento Mefloquine contra la malaria, registra el precio más bajo en el Ministerio de Salud del Perú, que ha comprado a razón de 35 centavos por tableta; mientras que Tanzania ha pagado el precio más alto, a razón de 1,84 dólares por tableta. Esto no necesariamente indica que haya corrupción, pero podría ayudar a la transparencia del proceso y hacer que los agentes rindan cuentas y evitar los abusos de poder.

Para aumentar la responsabilidad por la rendición de cuentas se necesita tener claro qué esperamos que haga la gente y cómo podemos medir que lo han hecho. En el sector Salud esto es muy difícil de hacer porque no solo nos interesa cuántas camas se compran o cuántas tabletas de medicamentos se adquieren, sino también nos interesa saber cuántos pacientes han sido tratados adecuadamente, cuántos pacientes se curaron o mejoraron su salud debido al tratamiento que recibieron. Podemos tener sistemas donde se reporten los episodios o crisis de neumonía, pero es mucho más difícil encontrar los gastos por paciente, el costo anual por mantener a un paciente bajo un seguimiento. En general, no es fácil medir todas las cosas que hacemos en salud.

Una segunda dificultad es la diferencia de poder. No se ha hablado mucho sobre esto, pero creo que es fundamental porque aunque se tenga información debido a la transparencia, se está haciendo que alguien que está en una posición más alta o superior que uno sea el que rinda cuenta. No es fácil que las personas rindan cuentas, por eso hay sistemas de recompensas y castigos que ayudan a que las personas lo efectúen rindan. Ejemplo de responsabilidad en el Centro contra el Cáncer Dana Farber, en Boston. El vicepresidente de este centro habló hace poco sobre su organización, sobre el compromiso que tienen para reducir los errores médicos y sobre sus logros en tener menos errores médicos. Cuando habló sobre esto, admitió que la inversión de su organización en legalidad y en la contratación estaba motivada por los errores médicos que se cometieron hace quince años y que ocasionaron la muerte de dos mujeres. Una de esas mujeres era una periodista muy famosa de Boston, como consecuencia, el periódico *The Boston Globe* investigó y publicó 56 artículos revelando las debilidades del centro que causaron los errores médicos. El Centro contra el Cáncer Dana-Farber tuvo un impacto negativo en su financiamiento y en su imagen como resultado de sus errores. Este suceso fue un gran incentivo para que el centro cambie y asuma el

"Las reformas del gobierno que nos van a ayudar a mejorar el sector Salud y nos van a permitir prevenir actos de corrupción, son las estrategias para promover transparencia y ser responsables para hacer inspecciones e investigaciones específicas que permitan detectar los actos de corrupción y los responsables".

compromiso de disminuir los errores médicos. En este caso la rendición de cuentas funcionó debido a la presión pública.

Un ejemplo de rendición de cuenta en los centros de salud en Ruanda. *El país* de Ruanda tenía dos problemas: (i) baja productividad de los trabajadores debido al reducido número de atenciones por día y al ausentismo del personal, y (ii) barreras de acceso a la atención médica debido al alto costo de estos servicios. En una situación de baja productiva y barreras en el acceso, qué se debe hacer para que los proveedores rindan cuentas y aumente el acceso de esos servicios a los pacientes. Lo que se hizo en Ruanda fue crear un sistema de seguros basado en la comunidad a fin de que la gente tuviera medios financieros para compartir los riesgos y tener acceso a los servicios de salud cuando fuera necesario. Adicionalmente, crearon incentivos financieros para compensar a los proveedores basados en el volumen y calidad de los servicios que les brindaban a sus pacientes. La combinación de ambos incentivos, introducidos por el Gobierno, aumentó la prestación de servicios. La implementación del sistema no fue barata, se necesitó mucho compromiso y el sistema aún sigue siendo vulnerable a la corrupción en lo que se refiere a los informes fraudulentos, porque ahora el incentivo es informar que hay muchos pacientes para obtener dinero por ellos.

Algunos de mis estudios más recientes han sido sobre cómo superar las barreras para la transparencia en el sistema de presupuesto. Es importante que las instituciones públicas sean transparentes y rindan cuentas ante los ciudadanos, para que ellos sepan que su gobierno asume sus responsabilidades. En Lesoto, país ubicado al sur de África, geográficamente situado como un enclave dentro de Sudáfrica, se decidió aumentar la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos en el sector Salud, a través de la implementación del presupuesto por resultados; es decir, asignar presupuesto basado en el desempeño. Así, los doctores y enfermeras no solo gestionaban cuántos insumos compraban, sino también los resultados que lograban con el presupuesto asignado. Desafortunadamente,

no funcionó cuando lo implementaron. Parte de eso se debió a que los doctores y las enfermeras no estaban capacitados para administrar el presupuesto, a pesar de ser ellos quienes tomaban la decisión de cómo gastar esos recursos. Cuando comenzaron a presentarse algunos problemas, como el desabastecimiento de medicamentos y otros bienes, los doctores y enfermeras preguntaron a los contadores qué estaba pasando con el presupuesto, en qué se estaba gastando el dinero, ellos no les daban mayores explicaciones. Entonces, es importante desagregar o romper los aislamientos profesionales y hacer que los doctores y la gente involucrada en el sector Salud comprendan todos los temas relacionados con el presupuesto, para que puedan realmente hacer que les rindan cuentas y para que ellos también sean responsables de sus acciones.

Otro aspecto que afecta a la transparencia y responsabilidad son las auditorías sociales. El voluntariado social del presupuesto consiste en el entrenamiento de personal para solicitar documentos públicos y hacer auditorías sociales sobre lo que se ha logrado con el presupuesto. El voluntariado social del presupuesto se ha venido implementando en México y Sudáfrica. Ustedes podrán encontrar en Youtube un video que se llama "Es nuestro dinero. Quiero saber a dónde fue", en que podrán ver a los equipos de auditores de la comunidad que recorren los pueblos para inspeccionar la construcción de los centros de salud, que de acuerdo con el presupuesto debieron ser construidos, pero descubrieron que solo estaban los terrenos. Adicionalmente, descubrieron que la comunidad en realidad no necesitaba un centro de salud, sino una escuela primaria. En algunos países, las agencias del Gobierno están trabajando con las comunidades porque quieren que los miembros de las comunidades los ayuden a implementar programas que mejoren sus condiciones de vida, basándose en las auditorías sociales.

Se habla mucho de la discrecionalidad de los funcionarios públicos y que es necesario más control para eso. Cuando hablamos del proyecto ABC, vimos que el contador no tenía ningún control y eso era un problema; también hemos visto que con los controles es posible reducir la corrupción, pero pueden agregar mucho trabajo y mucho papeleo sin agregar ningún valor. En un hospital en Azerbaiyán, las enfermeras tenían que reportar un montón de documentos al director del hospital. Eso quizá suene bien, pero cuando entrevistamos a los pacientes, nos enteramos que el hospital público siempre estaba sin medicamentos. Revisé el presupuesto del Estado y descubrí que el hospital tenía presupuesto asignado para la compra de medicamentos; sin embargo, los pacientes me decían: "Nosotros conseguimos los medicamentos porque los compramos en una farmacia privada que funciona en el terreno del propio hospital". La farmacia privada que siempre tiene medicamentos funciona junto a la farmacia pública donde no hay medicamentos. Además, descubrí que el dueño de la farmacia privada es el director del hospital. En este caso, no es posible evitar la corrupción creando controles para reducir la discrecionalidad de las enfermeras, se tiene que abordar el verdadero problema que es el conflicto de interés, que permite al director del hospital abrir una farmacia privada dentro de un hospital público.

Quiero terminar mi exposición con un caso que nos lleva hasta el nivel más alto en Moldavia, país que adoptó una estrategia contra la corrupción enfocada en mejorar la gobernabilidad en el sector Salud. Para este propósito, Moldavia implementó un programa entre 2007 y 2009 con el objetivo de disminuir el poder de decisión de tres tipos de

agentes de gobierno: (i) el personal de salud que brindaba el servicio de salud, (ii) los gerentes encargados de los presupuestos; y (iii) los agentes de compras para quienes se establecieron normas específicas para el cumplimiento de sus tareas. El programa también tenía como objetivo aumentar la rendición de cuentas para aumentar su fiscalización. Del mismo modo, tenía un componente de capacitación para los medios de comunicación a través del cual se les enseñaría cómo informar sobre los asuntos de salud.

Para tratar de disminuir la discrecionalidad de los agentes de gobierno, implementaron cuatro medidas. La primera fue crear un nuevo programa para hacer más riguroso el proceso de contratación; la segunda fue crear un proceso de selección abierto y competitivo para puestos de director de hospital. En este caso, se exigió que los directores de los 180 hospitales de salud tuvieran, por lo menos, las mismas competencias para conservar sus puestos de trabajo. La tercera fue establecer un comité de calificación para dar licencia a los profesionales e incentivar al personal médico para que sigan educándose y capacitándose, y crear estándares para los procedimientos médicos. La cuarta medida fue hacer auditorías anuales para las compras de equipos médicos, con el objetivo de mantener una generalización sobre los gerentes de compras.

Los estándares de procedimientos médicos son pautas que se supone que los médicos deben seguir para atender a sus pacientes. La pregunta es: ¿qué pasa si no las cumplen? Para incrementar la rendición de cuentas, el programa implementó dos intervenciones: (i) la creación de consejos de calidad y auditorías clínicas para que los doctores sean responsables por el tratamiento que dan a sus pacientes; y (ii) la aplicación de encuestas de satisfacción de los pacientes. Esta encuesta tenía un puntaje de satisfacción, lo que ellos llamaban un puntaje por corrupción o un puntaje de transparencia. A través de la encuesta se le preguntaba a los pacientes: "cuándo fuiste al hospital, ¿viste si estaban publicadas las tarifas de los servicios de salud?, ¿te dieron un recibo por el pago de servicios?, ¿tuviste que pagar más de lo que se decía que tenías que pagar?, ¿consideras que la tarifa de los servicios de salud es reducida o te parece que es el precio correcto?". Toda la información recolectada a través de las encuestas era entregada al Ministerio de Salud y publicada en la página web para el acceso de información al público.

Finalmente, quiero mencionar que para promover la integridad se necesita un enfoque desde abajo hacia arriba, para movilizar el activismo de los ciudadanos; así como un enfoque de arriba para abajo, como el implementado en Bangladesh, en donde las personas pueden realizar denuncias de actos de corrupción y recibir un pago por ello en una página web. Como pueden ver, la corrupción no es inevitable y hay muchas cosas que podemos hacer para lograr cambios significativos, como probar estas nuevas intervenciones. El desafío en la salud pública es lograr que los resultados de la salud en el mundo cambien porque los resultados de hoy son absolutamente injustos. Mi interés es hacer algo sobre esto. Cuando empecé mi trabajo en salud pública, hace veintiocho años, nadie hablaba de la corrupción, estaba ahí, pero nadie la mencionaba. No podíamos ver que la corrupción es un riesgo para la salud pública, es un costo que muy pocas veces se cuantifica en los análisis de rendimiento a las inversiones y que no llega a los informes de evaluación. La corrupción es una barrera real que impide que lleguemos a nuestros objetivos en salud pública, por eso tenemos que trabajar más para comprender por qué está ocurriendo y, luego, tomar medidas como profesionales de la salud, como funcionarios públicos y como ciudadanos, para evitarlo.

El ministro de Salud, Alberto Tejada, explicó por qué lo sistemas de salud son propensos a la corrupción.

Señor Alberto Tejada

Ministro de Salud

Todos tenemos absolutamente claro que la corrupción ocasiona muchos problemas en nuestra administración pública, distorsiona las políticas de Estado y obstaculiza la lucha contra la pobreza, lo que genera desconfianza en la ciudadanía y atraso en la implementación de políticas públicas. Asimismo, la corrupción distorsiona el comercio, desalienta la inversión y el crecimiento económico, y corroe el tejido social porque en algunos casos está institucionalizada.

Tenemos que ser conscientes que en nuestro país la corrupción forma parte de una cultura que hay que cambiar, porque como bien lo ha explicado la doctora Vian, mediante

varios ejemplos en diferentes países, desde la generación de la promoción en salud hasta la promoción farmacéutica, hay cosas entendidas socialmente como buenas, pero que son un prólogo de lo que luego será la cultura de la corrupción o del facilismo hacia determinadas tendencias.

De acuerdo con la Quinta Encuesta Nacional sobre Corrupción, realizada por Proética en 2008, muestra que el 57 por ciento de entrevistados, en Lima, y el 52 por ciento, en provincias, consideran que la corrupción es el principal problema que enfrenta el Estado. Asimismo, los entrevistados consideraron que las coimas y sobornos (39 por ciento), los robos (36 por ciento), los actos ilícitos (10 por ciento), actuar en beneficio propio (6 por ciento), malversación de fondos (6 por ciento) y el abuso de poder y autoridad (5 por ciento) constituyen los principales modalidades de corrupción. Yo diría que existen muchos más tipos de corrupción que los mencionados, por ejemplo: hay un tipo de corrupción que no es posible distinguir acá, que son todos aquellos actos de corrupción generados legalmente, amparados en las normas vigentes. En el sector Salud existe el tráfico de conocimiento que son las asesorías y consultorías generadas a demanda y que son complicadas de auditar.

Los sistemas de salud son propensos a la corrupción debido principalmente a: (i) una combinación de factores de incertidumbre, información asimétrica y dispersión de actores en perjuicio de los usuarios, lo que dificulta la transparencia y la rendición de cuentas. Acá, el sistema de salud es muy grande en donde cada organismo descentralizado tiene su propio sistema, generando poca accesibilidad y una gestión poco transversal, lo que permite la aparición de la corrupción; (ii) el *marketing* de la enfermedad de parte de varios actores que se autorregulan ocasionando abuso de confianza hacia los usuarios. La doctora Vian presentó una cadena distributiva donde la corrupción en salud podría darse desde los niveles de información hasta la disposición final del servicio; efectivamente, son muchas los puntos en los cuales podría haber ineficacia, distorsión o corrupción, pero creo que el *marketing* de la enfermedad es un área vulnerable muy grande para la corrupción; (iii) el volumen importante de dinero que moviliza el sector Salud; y (iv) los conflictos de interés.

En esta parte de mi presentación quisiera enfocarme en las herramientas de promoción que, en muchos casos, son legalmente autorizadas y son una invitación hacia el estímulo económico y el sesgo, como la compra de medicamentos en que todo está plenamente establecido y en que todos participamos, y en la que creo, debemos de tomar acciones de regulación. Lo que podemos hacer desde el sector Salud es lo siguiente: primero, reafirmar la decisión política de "tolerancia cero" a los actos de corrupción. Creo que la tolerancia y la impunidad son hechos muchas veces consentidos y afirmados en nuestra sociedad, y el Gobierno está absolutamente comprometido a cambiar esta situación. Segundo, fortalecer

los controles internos y externos y la institucionalidad del sector; tercero, fortalecer e integrar los sistemas de información; cuarto, consolidar la coordinación interinstitucional; quinto, tomar medidas preventivas como informar y capacitar a los funcionarios públicos, debido a que muchas de las fallas que se cometen son por falta de conocimientos; sexto, promover la participación y la vigilancia social a través de la rendición de cuentas y la transparencia de la información. En este caso, quiero mencionar que en Salud sí se han hecho avances, tenemos a la Coordinadora Nacional Multisectorial en Salud (Conamusa) que, por ejemplo, supervisa las inversiones del Banco Mundial en la compra de medicamentos para el sida, la malaria y la tuberculosis, con el objetivo de generar transparencia en las adquisiciones y en el abastecimiento de medicamentos. En este proceso participa la sociedad civil.

En el Ministerio de Salud creemos que es necesario implementar una serie de medidas en el corto plazo para mejorar la situación actual. Necesitamos una simplificación administrativa. Todos sabemos que la burocracia es importante, pero nuestra burocracia tiene trámites que, en muchos casos, son muy complejos y generan corrupción, entonces, creo que hay que cambiar el civilismo del Estado que hace poco accesible y poco sensato el control. Además, necesitamos que los organismos de salud registren obligatoriamente en el Sistema de Gestión Administrativa (Siga), en todas las actividades, sobre todo en las orientadas al almacén y al patrimonio. Asimismo, se requiere la promulgación e implementación de una norma que regule el conflicto de intereses de los funcionarios, comités técnicos y organizaciones que participan en los procesos logísticos o técnicos con implicancia en gasto e inversión.

Del mismo modo, necesitamos que existan publicaciones de especificaciones técnicas estandarizadas de equipos, materiales, insumos y productos farmacéuticos y uso obligatorio por las entidades públicas, esto es imprescindible para evitar que cualquier cosa sea comprada o adquirida. Adicionalmente, se requiere la capacitación a funcionarios acerca de las normas de transparencia; y la publicación periódica y entendible del uso de recursos públicos de parte de las unidades ejecutoras. Muchas veces, el técnico encargado de las finanzas de una unidad ejecutora es muy hábil para hacer pensar que el presupuesto es complicado y confuso, excluyendo a aquel que quiera controlar. Por último, es precisa la formulación de un nuevo plan anticorrupción 2011-2015.

Finalmente, quisiera compartir con ustedes qué espera el Ministerio de Salud de las oficinas de control interno. Primero, queremos poner un énfasis especial en las acciones preventivas. Se habla siempre acerca de la prevención y de los órganos de control, pero vemos a estos órganos de control no como una instancia que da recomendaciones o asesoramiento, sino como una que anda detrás de las pesquisas del error, y al que todos tienen miedo.

Segundo, queremos tener alertas tempranas y reconocimientos. Normalmente, los órganos de control y los medios de comunicación están atentos a las malas prácticas, pero nunca hablan de las buenas prácticas. Creo que en el Perú debemos fomentar y promover las buenas prácticas en la gestión pública y en las políticas anticorrupción, además estas buenas prácticas tendrían que tener un reconocimiento o recompensa. Y tercero, queremos una comunicación fluida de los órganos de control con la alta dirección.

El sector Salud tiene casi 70 mil trabajadores y casi cinco mil millones de nuevos soles de presupuesto. Siento que cuando hay gestos claros de anticorrupción, la gente se alinea y se genera un clima de confianza que facilita la gestión. Pero cuando esto no sucede, la gestión se hace demasiada técnica, con demasiadas siglas, demasiado complicada; y al final son los ciudadanos quienes pierden. Creo que es necesario que haya una acción preventiva y que trabajemos juntos para lograr una gestión pública de calidad y en beneficio de todos los peruanos.

Anticorrupción en el sector Medioambiente

Resumen ejecutivo

• El señor Patrick Alley, cofundador y director de Global Witness, institución enfocada en la prevención de conflictos y la corrupción derivada del uso de los recursos naturales, expuso sobre experiencias anticorrupción en el sector Medioambiente.

• En países con abundantes recursos naturales se evidencian grandes actos de corrupción, los cuales se ponen de manifiesto a veces desde los procesos de licitación. En la mayoría de estos países existe fuertes vínculos entre la explotación de los recursos naturales, los conflictos, la

pobreza, la corrupción y abusos a los derechos humanos.

• Las concesiones de recursos naturales a poderosas empresas internacionales generan enormes beneficios a favor de las empresas privadas en detrimento de los países pobres y su población. Mientras las grandes corporaciones controlan los países de donde extraen los recursos naturales, la población sufre porque es desplazada de sus tierras o padece los efectos de la contaminación ambiental, producto de la explotación de los recursos..

• A pesar de que los países desarrollados como Suiza, Reino Unido y Estados Unidos declaran estar en contra de esta situación, los bancos ubicados en sus territorios reciben el dinero de la corrupción y encubren la identidad de las personas que depositan su dinero en esos bancos.

• A pesar de estos acontecimientos, Estados Unidos ha hecho algunas cosas positivas como denegar visados a aquellos funcionarios extranjeros de los que hubiera "pruebas fidedignas" de su implicación en actividades de corrupción. Del mismo modo, Francia embargó bienes a algunos extranjeros vinculados a irregularidades.

• Algunos líderes corruptos están invirtiendo significativas cantidades de dinero para mejorar su prestigio, credibilidad, reputación e imagen. Por ejemplo, mencionó que el hijo del presidente de la República del Congo invirtió 8 millones de dólares en financiar lobbies, con el fin de mejorar su imagen. Por otro lado, el presidente de Guinea Ecuatorial, vinculado a la violación de derechos humanos en Guinea Ecuatorial, pagó tres millones de dólares a la Unesco para que le entregue un premio de reconocimiento.

• El señor Alley enfatizó que la transparencia es el principal elemento para luchar contra la corrupción, así como una buena gobernanza, rendición de cuentas, regulación adecuada, y terminar con la impunidad. Si la gente siente que puede salirse con la suya, entonces, no pararemos nunca la corrupción.

Conferencia magistral

Señor Patrick Alley

Quiero agradecer por la invitación a participar en la Segunda Conferencia Internacional Anticorrupción y felicitar a la Contraloría por esta organización. No soy un experto sobre el Perú, pero quisiera hablar de mis experiencias en otros países del mundo, en lo relacionado con el uso de los recursos naturales y su relación con los conflictos y la corrupción.

Un auto Bugatti Veyron cuesta un millón de libras esterlinas, que es alrededor de 4,2 millones de nuevos soles, ¿quién o quiénes pueden comprar este tipo de auto? Contando con un sueldo oficial de seis mil dólares mensuales por su cargo de ministro de Agricultura en el gobierno dictatorial de su padre en Guinea Ecuatorial, Teodoro Nguema Obiang ha conseguido adquirir tres autos Bugatti Veyron y mucho más, muchísimo más.

Esta es mi introducción para hablarles sobre la prevención de conflictos y la corrupción derivada del uso de los recursos naturales. Global Witness es una institución dedicada a investigar el uso de los recursos naturales y su relación con los conflictos y la corrupción, con el objetivo de promover y contribuir a la creación de iniciativas internacionales para romper los vínculos entre la explotación de recursos naturales, los conflictos, la pobreza, la corrupción y abusos a los derechos humanos en el mundo. El proceso Kimberley, por ejemplo, fue diseñado para evitar que los diamantes provenientes de zonas de conflicto ingresen en el mercado formal de diamantes.

Específicamente, Global Witness trabaja para conseguir evidencia primaria sobre los conflictos asociados a los recursos naturales y su relación con la corrupción y los abusos de los derechos humanos y ambientales. Con esta evidencia, construimos casos y los utilizamos

para promover el cambio de algunas políticas a nivel nacional o a nivel global. Por medio de la investigación que realizamos, conseguimos diferentes tipos de evidencias, por ejemplo: las cuentas de la tarjeta de crédito del hijo del presidente del Congo, las cuales demuestran que consumió (o despilfarró) un cuarto de millón de dólares en tiendas de grandes diseñadores de ropa en París, mientras los ciudadanos comunes de su país viven en pobreza.

Uno de los objetivos principales de Global Witness es velar porque los recursos naturales sean el principal mecanismo por el cual los países pobres obtengan beneficios para salir de su condición de pobreza. Por ejemplo, en 2009, África recibió 246 billones de dólares como pago por sus recursos naturales. Este monto es diez veces más que el monto total de dinero que África ha recibido por ayuda internacional. Entonces, ¿podemos decir que África es un continente rico? No obstante su riqueza en términos de recursos naturales, sabemos que no lo es. Actualmente, muchos de los gobiernos en África son dictatoriales, usualmente caracterizados por sus sistemáticos abusos y por su población pobre, así como por sus violentos conflictos debido a la explotación de sus recursos naturales. Sobre el vínculo entre estas dos cosas es de lo que quiero hablarles.

“Países con enormes recursos naturales tienen muchísimos problemas; siendo la corrupción uno de los más grandes problemas, y la transparencia una de las grandes formas de solucionar este problema”.

En contraste con los tres autos Bugatti Veyron que les mencioné, la mayoría de los ciudadanos en Guinea Ecuatorial, en la actualidad, sobrevive con menos de un dólar al día y sufre pandemias y chabolismos. No obstante, estos países tienen enormes recursos naturales, tienen muchísimos problemas; siendo la corrupción uno de los más grandes problemas, y la transparencia una de las grandes formas de solucionar este problema.

La corrupción en la administración de los recursos naturales es diferente a los otros tipos de corrupción, porque muchas veces posee impactos físicos sobre la población del área donde se realiza la explotación de recursos naturales, entre los cuales están desplazamientos de poblaciones, contaminación del agua, contaminación del aire, deterioro de la tierra, impacto ecológico y cambio climático. Es necesario mencionar que no estamos hablando únicamente de actividades ilícitas a pequeña escala, sino también a gran escala.

Un caso en el que Global Witness estuvo involucrado fue el de la compañía minera Mittal Steel. Esa compañía firmó un contrato con el gobierno de transición de Liberia, mediante el cual se le concedía no solo el control total para la extracción de mineral de hierro, sino también ventajas sobre las regalías y las

"La retórica no es suficiente, necesitamos acciones concretas y consistentes".

vetas, y se protegía a la multinacional contra toda nueva ley relativa a los derechos humanos o el medioambiente. Cinco meses después de la firma del contrato, cuando finalizó la guerra en Liberia, un gobierno democrático fue elegido y desde entonces se está tratando de renegociar las condiciones de dicho contrato. Durante este periodo, Global Witness le ha brindado al gobierno de Liberia asesoría para realizar una buena renegociación. Esto es fundamental porque países pobres que tienen muchos recursos naturales se encuentran en desventaja cuando negocian con grandes compañías. La compañía minera Mittal Steel es una de las empresas mineras más grandes del mundo, y su propietario, además de ser uno de los hombres más ricos del Reino Unido, tiene un patrimonio trescientas veces más grande que el presupuesto nacional de Liberia.

Un tema importante es la retórica de la anticorrupción. En muchas oportunidades escuché a los políticos hablar sobre la corrupción y cuán mala es; sin embargo, su retórica no se traduce en acciones concretas en contra de ella. Hace algunos años, Tony Blair, cuando era primer ministro del Reino Unido, lanzó una iniciativa para promover la transparencia de los ingresos y de los gastos que generan la explotación de recursos naturales. Para tal fin se elaboró una plantilla de fuentes y usos del dinero, a ser llenada por la empresa como un mecanismo de anticorrupción. Al principio, tanto las empresas como los países acogieron favorablemente la iniciativa; sin embargo, después surgieron algunos problemas. Contradictoriamente, el Reino Unido no ha firmado esa iniciativa y se resiste a hacerlo por razones que desconozco. Otro ejemplo, hace unas semanas, un periódico de Inglaterra publicó información de documentos que afirmaban que cuando Tony Blair fue enviado a Medio Oriente como uno de los mediadores internacionales, para buscar una salida al largo conflicto entre israelíes y palestinos, visitó Libia para reunirse con el exdictador Gadafi, y al mismo tiempo estaba en conversaciones con el Banco JP Morgan para negociar un contrato. Entonces, la retórica no es suficiente, necesitamos acciones concretas y consistentes.

Una de los resultados de la guerra en los países árabes fue el congelamiento del flujo de activos provenientes de Libia, como consecuencia mucha gente se comenzó a preguntar si había sido conveniente intervenir en Libia y haber producido el congelamiento de activos de ese país. Para Global Witness, la pregunta en realidad era: ¿por qué los activos de Libia, Liberia y el Congo se encuentran en nuestros países (Reino Unido, Suiza)? Estos países siguen permitiendo la entrada a sus países de dinero proveniente de la corrupción, a pesar de que hay leyes actualmente vigentes en contra del lavado de activos y blanqueo de dinero. Por tanto, son los bancos de Occidente los que hacen que la corrupción sea posible debido a que procesan y aceptan el dinero corrupto.

Otro caso que Global Witness estuvo investigando fue el tema de la corrupción en Camboya. El primer ministro de Camboya ha otorgado en concesión grandes superficies de tierra, muchas veces a sus amistades y relaciones comerciales. Aunque la regulación de Camboya limita la superficie de las concesiones forestales a 10 mil hectáreas, muchas de las concesiones superan por lejos esta extensión. El primer ministro de Camboya controló todos los recursos naturales del país como si fueran parte de su cuenta corriente, desarrollando y controlando una extensa red de corrupción en su país. Actualmente, los bosques se han agotado, la pobreza no ha disminuido y los impactos ambientales son incalculables. Una de las medidas más importantes para eliminar la corrupción en la administración de los recursos naturales, ha sido el promover la transparencia mediante la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), la cual incorpora el trabajo coordinado entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil, con el objetivo de mejorar la gestión de los recursos naturales. Esta experiencia ha sido positiva e interesante porque muchas ONG han trabajado esforzadamente para promoverla y seguir implementando sus reglas y regulaciones.

"La corrupción en la administración de los recursos naturales es diferente a los otros tipos de corrupción, porque muchas veces tiene impactos físicos sobre la población".

En varias oportunidades, Estados Unidos ha sido muy criticado por su postura ante la corrupción en el extranjero. Por ejemplo, el presidente Teodoro Obiang, de Guinea Ecuatorial, quien a pesar de ser visto como un dictador brutal y violador de los derechos humanos, visitó la Casa Blanca en diferentes ocasiones, o que Teodoro Nguema Obiang, hijo del dictador de Guinea Ecuatorial, posea una propiedad de 35 millones de dólares en la zona más exclusiva de California. A pesar de estos acontecimientos, Estados Unidos también ha hecho algunas cosas buenas. En 2004, Estados Unidos emitió la Proclama Presidencial 7750, que prohíbe la entrada a ese país a los funcionarios extranjeros corruptos, y en 2006 se lanzó una iniciativa contra la cleptocracia, que abarcaba todos los ministerios. Una medida aprobada por el Congreso en 2008, y renovada en 2009, también establece rotundamente que el gobierno de Estados Unidos debería denegar visados a aquellos funcionarios extranjeros de los que hubiera "pruebas fidedignas" de su implicación en actividades de corrupción. Adicionalmente, Estados Unidos emitió un acta por medio de la cual todas las compañías petroleras o mineras mundiales reconocidas tienen la obligación de publicar el monto invertido en sus proyectos. Esta acta ha sido incluida debido al impulso de la sociedad civil, y en este sentido es una iniciativa positiva y exitosa. En Hong Kong y en la Unión Europea hablan de la posibilidad de adoptar una legislación similar.

"Una de las medidas más importantes para eliminar la corrupción en la administración de los recursos naturales, ha sido el promover la transparencia".

Un factor crucial en la lucha para aliviar la pobreza, y de preocupación para Global Witness, es el acceso a los recursos naturales, y en este sentido las preguntas que nos hacemos son: ¿de qué forma se accede a los recursos naturales? y ¿cómo se negocian los contratos de concesiones? Los contratos y la asignación de las concesiones son fundamentales para mejorar la gestión de los recursos naturales; sin embargo, las licitaciones para las concesiones maderera, petrolera o minera, en muchas ocasiones son realizadas con muchas irregularidades, siendo un problema creciente principalmente en África, Asia y Latinoamérica. Entre las irregularidades más frecuentes se encuentran: las concesiones son otorgadas de un momento a otro, los anuncios de las licitaciones no son transparentes. La semana pasada hablé con un colega de Liberia y me dijo que el 40 por ciento del área total de ese país ha sido dado en concesiones a compañías extranjeras, principalmente en temas forestales y de petróleo. Liberia tiene seis millones de hectáreas, tres millones de habitantes, una moderada tasa de crecimiento poblacional y un creciente número de concesiones. Adicionalmente, debe recordarse que tiene conflictos de posguerra, lo cual podría ponerlo en una situación crítica cuando vean que ya no tienen tierras de cultivos y que ya no podrán tomar ventajas de sus recursos, debido a que están siendo concedidos a otros países.

Otro país en el que Global Witness ha venido trabajando es Afganistán. De acuerdo con el Servicio Geológico de Estados Unidos, Afganistán tiene reservas de minerales y petróleo que superan los tres trillones de dólares; sin embargo, es muy dependiente de la ayuda financiera internacional e increíblemente corrupto. Aparentemente, el dinero proveniente de la ayuda financiera internacional está siendo destinado a los talibanes; por otro lado, debido a que la población se está percatando que la clase política es la única que se enriquece, está decidiendo unirse a los talibanes. Este es un caso extremo, pero está sucediendo.

Otra área crítica del trabajo de Global Witness es analizar los flujos financieros para conocer la procedencia del dinero para la inversión corrupta y el destino de las ganancias que obtienen de la inversión corrupta. Gran proporción del dinero que se obtiene de las inversiones corruptas es colocado en el sistema financiero internacional o en algún paraíso fiscal como Suiza, Reino Unido, las islas Cayman. Por ejemplo, de acuerdo con las autoridades de inversión de Libia, el exdictador Gadafi colocó su dinero en diferentes bancos:

el HSBC, el Banco Central de Libia, Banco del Sahara, entre otros.

En la misma línea, Global Witness comenzó a investigar sobre los depósitos del exdictador Gadafi en la mayor entidad financiera alemana, el Deutsche Bank. Estos depósitos ascendían a tres billones de dólares procedentes de la explotación de gas. Cuando se le preguntó a los funcionarios del Deutsche Bank sobre ese dinero, ellos no brindaron ninguna información escudándose o protegiéndose detrás de la confidencialidad del cliente. Como lo he mencionado, ese dinero, que es producto de la explotación de la riqueza de los recursos naturales, le pertenece a los libios, y ellos tienen todo el derecho de saber dónde está depositado y cómo ha sido manejado.

"La transparencia es el principal elemento para poder luchar contra la corrupción, así como una buena gobernanza, rendición de cuentas, regulación adecuada, y terminar con la impunidad".

Actualmente, el Deutsche Bank es miembro del Pacto Mundial de las Naciones Unidas (Global Compact of the United Nations) que se dedica, entre otras cosas, a trabajar contra la corrupción. Esto demuestra que, por un lado, las compañías pueden formar parte del Pacto Mundial y obtener una gran publicidad por pertenecer a este tipo de entidades y, por otro lado, recibir grandes cantidades de dinero provenientes de la corrupción y obtener rentables beneficios por ello.

Una investigación de los Servicios Financieros del Reino Unido descubrió que el 75 por ciento de los bancos en ese país acepta dinero de procedencia ilegal. Por otro lado, de acuerdo con el Índice de Secreto Financiero de la Red de Justicia Fiscal, los cinco principales paraísos fiscales que reciben dinero de la corrupción son Estados Unidos (Delaware), Luxemburgo, Suiza, islas Cayman y el Reino Unido. Al respecto, el otro día, conversando sobre el *ranking* del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2010, nos dimos cuenta que el Perú ocupa el puesto 78 de 178 países con un *score* de 3,8 sobre 10, donde 1 es muy corrupto; mientras que, Suiza ocupa el puesto 8 con un alto *score* igual a 8,7, Luxemburgo está en el puesto 11 con un puntaje de 8,5 y el Reino Unido ocupa el puesto 20 con un puntaje de 7,6. Si bien es cierto que el Perú tiene un problema grave de corrupción, Suiza y el Reino Unido reciben el dinero de todos aquellos corruptos que lo han depositado en los bancos de esos países. En este caso me pregunto: ¿quién es más corrupto?

El día de ayer, el señor Kaufmann habló sobre la corrupción legal, les mencionaré algunos ejemplos para mostrarles que este tipo de corrupción también existe en la explotación de los recursos naturales. Las cuentas de la tarjeta de crédito del hijo del presidente de la República del Congo muestran los pagos hechos por un monto de ocho millones de

dólares en lobbies para limpiar su imagen y su reputación. Estos personajes parecen dispuestos a invertir más dinero en proyectos de prestigio que impresionen a otros países que en servicios básicos para su propio pueblo. Del mismo modo, la industria del petróleo y gas ha gastado miles de millones de dólares en lobbies. Este tipo de *lobby* es un proceso político, que es una clase de corrupción legal por medio de la cual los corruptos logran que los políticos hagan lo que los primeros quieren, lo que va en contra del principio democrático.

Otro ejemplo es que el presidente de Guinea Ecuatorial pagó tres millones de dólares a la Unesco para que le dé un premio de reconocimiento, el cual es usualmente entregado a científicos y a gente de la vida académica que realmente lo mereciera, a pesar del número de muertes que ha producido. Este premio ha mejorado la imagen del presidente Obiang, permitiéndole figurar en el campo internacional de forma orgullosa, cuando en realidad debería estar en la cárcel. De este modo, la gente que tiene poder y dinero está invirtiendo significativas cantidades de dinero para mejorar su prestigio, credibilidad, reputación e imagen. Hace unas semanas, estuve en una conferencia en El Cairo, liderada por la Unión Africana, para hablar sobre gobernabilidad y estabilidad, en donde unánimemente todos apoyaban a Obiang. Este es otro ejemplo de contradicción entre la retórica y la realidad.

En muchos casos, no sabemos quiénes son aquellas firmas, compañías o personas que van a otros países para invertir en la industria minera o petrolera, yacimientos de gas o actividades forestales. En este sentido, es muy difícil implementar la ley porque no se sabe contra quiénes se está luchando. No debería haber ninguna razón por la que las compañías tuvieran que esconder los nombres de los beneficiarios, a no ser que realmente estuvieran ocultando algo.

En Global Witness creemos que la visión es positiva y que se ha hecho cierto progreso en cuanto a la lucha contra la corrupción; sin embargo, la inconsistencia en la aplicación de las leyes y la falta de deseo político están minando los avances logrados.

El mensaje de Global Witness y el mío es que la transparencia es el principal elemento para poder luchar contra la corrupción, así como una buena gobernanza, rendición de cuentas, regulación adecuada, y terminar con la impunidad. Si la gente siente que puede salirse con la suya, entonces, no pararemos nunca la corrupción.

Transparencia Internacional y una ONG francesa están llevando a juicio por delito de corrupción a tres expresidentes porque no han podido explicar el origen de su riqueza. Adicionalmente, la prohibición de visa a Estados Unidos a aquellos funcionarios y políticos corruptos está teniendo también algún tipo de efectos. Finalmente, para terminar con una noticia importante, el 29 de setiembre la policía francesa comenzó la confiscación de la colección de autos de Teodoro Nguema Obiang en Francia.

Conclusiones

• La corrupción, como cualquier otro problema, sí tiene solución. La Contraloría General de la República ha identificado siete ejes estratégicos para ser trabajados en la lucha contra la corrupción: compromiso al más alto nivel, legislación 360°, mejorar la gestión pública, educación y valores, sector privado decidido, comunicación y transparencia, y objetivos, medición y seguimiento.

• Durante los últimos años, el Perú ha logrado un significativo crecimiento macroeconómico; sin embargo, hay un serio déficit de gobernanza y anticorrupción y una brecha entre los significativos logros macroeconómicos y el rezago en gobernabilidad, el cual debemos enfrentar.

• Los efectos causales de una mejor gobernabilidad y control de la corrupción son mayores ingresos, mayor progreso, menor desigualdad, menor pobreza y mejores indicadores socioeconómicos. Hay que desempacar la gobernanza y entender en forma desagregada y detallada sus matices para poder establecer estrategias y acciones integradas y concretas. Para garantizar el éxito de las estrategias y acciones se requiere voluntad política del más alto nivel, así como medidas específicas para avanzar en las reformas de transparencia.

• Con respecto a la gestión pública, es importante establecer un sistema de gestión integrado como un medio para construir instituciones fuertes y para prevenir la corrupción. Para el buen funcionamiento de este sistema integrado se requiere compromiso político, capacidad y entrenamiento de los recursos humanos, controles internos y externos, cumplimiento de la normativa y transparencia. Del mismo modo, los códigos de ética y conducta son relevantes como medios para prevenir conflictos de intereses y mejorar los procedimientos de compras públicas, manejo financiero, reclutamiento o procesos de promoción, entre otros. Sin embargo, además de mejorar la ética pública y la transparencia, se precisa analizar los procesos burocráticos vinculados al uso de los recursos públicos y hacerlos más sencillos, claros y flexibles, pero de aplicación rígida. Así, la reforma del Estado debe estar centrada en mejorar los sistemas administrativos de la gestión pública, en temas relacionados no solo con los procesos, sino también con la tecnología y las personas, como pasos previos para reducir la corrupción.

• La educación en valores es un elemento crucial para reducir la corrupción debido a que los valores regulan el comportamiento de los agentes de una sociedad. La educación en valores y la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas determinan la conciencia cívica y la conciencia fiscal, pudiendo crear círculos viciosos o círculos virtuosos. De este modo, la educación en valores y la confianza –que surge de la relación de la equidad en la contribución y

la eficacia en el gasto– son herramientas para erradicar los comportamientos que atentan contra la colectividad, tales como la corrupción y el fraude fiscal. Sin embargo, no solo se necesita una sociedad educada en valores éticos, sino una ciudadanía activa y participativa, vigilante con la gestión del Estado e implicada en la gestión de los asuntos públicos.

• En cuanto a la comunicación y transparencia, es fundamental desarrollar un verdadero periodismo de investigación para desclasificar los documentos catalogados como secretos, que en realidad encubren actos de corrupción. Para tal fin, es necesario generar herramientas de transparencia que permitan el acceso del público a la información, y combatir la cultura del secreto y la impunidad en el Poder Judicial frente a los grupos de poder. Actualmente, en el Perú no tenemos una cultura investigativa y nuestra cultura de fiscalización de la gestión pública es aún incipiente. Al respecto, se debe capacitar a los periodistas sobre herramientas y técnicas de investigación para que obtengan información de calidad y oportuna; avanzar en las técnicas y procesos de investigación periodística; promover mejoras legislativas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información; desarrollar una cultura profesional en los periodistas y una cultura empresarial en los medios de comunicación; y, generar mecanismos para luchar contra el poder político, el poder económico y el poder judicial cuando defienden la impunidad de los culpables.

• Respecto al sector privado decidido, los riesgos de corrupción se encuentran en los nudos críticos de interacción entre el sector público y el sector privado, generando sobrecostos para el sector privado. La competitividad empresarial está asociada al comportamiento ético, a los estándares de auditorías y al control de la corrupción, y en todas estas correlaciones, el Perú se encuentra en un lugar intermedio. En este sentido, se necesita una visión estratégica integral acompañada de acciones y reformas concretas en los eslabones específicos y críticos de la cadena de creación de valor; generar propuestas aterrizadas para lograr cambios concretos en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos; desempacar los nexos clave y los nudos de la interacción entre los sectores público y privado; medir los beneficios de la transparencia y la integridad en la actividad empresarial como generadores de valor en el sector privado; y transparentar los costos de la falta de transparencia e integridad en la interacción entre el sector público y el sector privado.

• La estrategia anticorrupción debe estar basada, construida e integrada sobre un adecuado marco legal o legislación 360°, es importante monitorear continuamente la implementación de esta estrategia e integrar este esfuerzo con todos los otros organismos e instituciones del Estado. Del mismo modo, es importante promover la capacitación de los funcionarios, de los ciudadanos y de los jóvenes. Es importante que en esta visión de largo plazo se empiece a cambiar la mentalidad y el sistema de valores de los jóvenes, por tal motivo es fundamental que en la capacitación no solo se incluya a los funcionarios públicos, sino también introducir el programa en las escuelas. Dos de los principales problemas identificados son la brecha existente entre la calidad de la legislación y su nivel de implementación, y la dificultad para que la excesiva normatividad existente se cumpla en la práctica. Para solucionar el problema de la corrupción se necesitan adecuadas condiciones políticas, un liderazgo político, instituciones sólidas y un Poder Judicial eficaz. ◤

Clausura

Señor Fuad Khoury Zarzar
Contralor general de la República

Para mí, este es un honor que no estaba previsto en la agenda, el Presidente de la República nos ha mandado sus excusas porque por motivos de agenda no podrá realizar la clausura de este importante evento. Esta Segunda Conferencia Internacional Anticorrupción se ha caracterizado por ser técnica. Los antecedentes de los componentes de la conferencia se originan en el estudio y el planeamiento que desarrolló la Contraloría General de la República en relación a cómo enfrentar este flagelo. La primera presentación que hice el día de ayer estuvo relacionada con la estrategia que define e identifica siete ejes estratégicos, cuya implementación permitirá lograr un Perú sin corrupción. Los siete ejes estratégicos son: primero, liderazgo al más alto nivel; segundo, una gestión pública eficiente; tercero, una legislación de 360°; cuarto, educación y valores; quinto, un sector privado decidido; sexto, comunicación y transparencia; y sétimo, objetivos, medición y seguimiento. Cuando definimos la estrategia para enfrentar la corrupción, decidimos organizar esta conferencia en función de los siete ejes que conforman la estrategia; por este motivo, los temas y secuencia de las extraordinarias conferencias magistrales y de los ponentes desarrollados a lo largo de estos dos días maravillosos responden a esta lógica.

El resultado de la implementación de esa estrategia debe ser un Perú decidido, un Perú limpio, un Perú sin corrupción; es decir, un Perú en manos limpias. En este sentido, la Contraloría viene trabajando a través de diferentes acciones en cada uno de los ejes estratégicos. Actualmente, la Contraloría está diseñando un nuevo enfoque del contralor para hacer la lucha contra la corrupción efectiva y garantizar las acciones de control gubernamental. En la Contraloría queremos que el control gubernamental tenga un enfoque más preventivo y dirigido hacia la auditoría del desempeño.

En relación con el segundo eje estratégico, la legislación 360°, la Contraloría viene contribuyendo a través de la presentación de proyectos de ley anticorrupción, y vamos a seguir insistiendo en la creación de la planilla única y en las compras electrónicas como medidas fundamentales para transparentar la gestión y fortalecer la legisla-

ción anticorrupción. En cuanto a la educación en valores, desde el año 2010, la Contraloría viene trabajando en promover auditores juveniles. Este año estamos trabajando con alrededor de treinta mil estudiantes de cuarto y quinto de secundaria, que están haciendo auditorías en el Congreso y en sus centros educativos respectivos. El año pasado, el programa de auditores juveniles se inició con la capacitación de nueve mil estudiantes, para lo cual se contrató a expertos en auditorías, que transmitieron sus conocimientos, técnicas y experiencia de auditoría a los estudiantes de colegios.

Comunicación y transparencia es un tema pendiente, por tal motivo, estamos trabajando fuertemente en desarrollar una página web que contemple los instrumentos, herramientas y mecanismos más modernos, con el objetivo de transparentar y promocionar las actividades de control. En el tema de gestión pública, consideramos que una administración pública eficiente es el elemento fundamental en la lucha contra la corrupción; por tal motivo, la Contraloría ha diseñado un modelo de Contraloría diferente al que han visto hasta este momento. Este modelo de Contraloría está siendo aplicado en una oficina especial a la que hemos llamado Oficina de Transformación, a cargo del vicecontralor general de la República. En ese sentido, nos sentimos tranquilos y contentos de que la estrategia anticorrupción que el país debe seguir, está en marcha.

Finalmente, debo mencionar al control interno. En la medida en que todos nosotros no entendamos y no sepamos comunicar correctamente qué es el control interno, vamos a tener un control débil que puede ser el inicio de la corrupción. El control interno está en todos nosotros, desde el Presidente de la República, quien debe liderar la lucha contra la corrupción, pasando por los líderes de Estado, los presidentes regionales, los responsables de los gobiernos provinciales y locales, las autoridades autónomas del Poder Judicial, el Ministerio Público, hasta la sociedad civil. Creemos que el trabajo debe ser coordinado y conjunto, creemos en el trabajo de equipo; en este sentido, creemos que la Contraloría no va a poder luchar sola contra este problema. Creemos, fehacientemente, que la corrupción sí tiene solución. Si se empieza a trabajar en forma articulada estos siete ejes estratégicos y si hay una decisión y compromiso político, creo que pronto podremos tener un país con muchos mejores resultados de los que muestran las encuestadoras y los organismos internacionales actualmente.

Quiero agradecer enormemente a Daniel Kaufmann, János Bertók, Taryn Vian, Gloria Alarcón, Rubens Valente, Patrick Alley, Carlos Santiso y Francesca Recanatini por su participación, por esa precisión en captar las ideas y transmitirlas a este público tan importante que se ha reunido en esta Segunda Conferencia Internacional Anticorrupción. Agradecer el apoyo del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, de la Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Finalmente, quiero agradecerles por su participación permanente durante estos dos días, y pedirles que transmitan en sus casas los mensajes que les hemos dado. Quién mejor que ustedes para transmitir lo que hemos visto y aprendido en esta conferencia: "Que sí se puede luchar contra la corrupción". Muchas gracias. Declaro clausurado este evento. ◤

Galería de imágenes

Contralor general Fuad Khoury Zarzar y el presidente del Poder Judicial, César San Martín, durante un intermedio de las ponencias internacionales.

El Presidente del Poder Judicial, César San Martín Castro, junto al titular del Congreso de la República, Daniel Abugattás Majluf, y el contralor general Fuad Khoury Zarzar, ofreció una rueda de prensa al término de la primera etapa de exposiciones, luego de la inauguración de la conferencia internacional.

Representantes de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - Confiep, Cámara de Comercio de Lima (CCL), la Sociedad de Comercio Exterior del Perú - Comex y del sector minero, expusieron la óptica del sector privado en la lucha contra la corrupción.

El especialista en gestión pública Nelson Shak Yalta compartió mesa de debate junto al expositor Internacional János Bertók (Francia).

Ricardo Uceda, director ejecutivo del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS); Juan Paredes Castro, director de Opinión y Política del diario *El Comercio* y Canal N; y Ángel Páez, jefe de la Unidad de Investigación del diario *La República*, junto al periodista del diario *Folha* de Sao Paulo, Rubens Valente, destacaron el papel preponderante del periodismo de investigación a favor de la transparencia en el sector público.

Galería de imágenes

Contralor general Fuad Khoury Zarzar entrega un reconocimiento por su participación al psicoanalista Saúl Peña Kolenkausky, quien fue parte del panel Educación y Valores.

Expositor internacional Carlos Santiso (Francia) junto a la princesa inca Mama Ocllo, interpretada por la primera actriz nacional Claudia Dammert, quien estuvo a cargo del *opening* de la conferencia.

El contralor general Fuad Khoury Zarzar junto a Roque Benavides, presidente del Directorio de Minera Buenaventura, que participó como panelista en el tema Sector privado decidido.

Los asistentes a la II Conferencia Internacional Anticorrupción siguieron atentamente las intervenciones de los especialistas nacionales e internacionales.

Expositoras internacionales Gloria Alarcón (Universidad de Murcia - España) y Taryn Vian (Universidad de Boston - Estados Unidos) intercambian opiniones durante un intermedio de la II Conferencia Internacional Anticorrupción 2011.

Agradecimientos:

USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

BANCO MUNDIAL
PERÚ

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

BID

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

El Comercio

RPP NOTICIAS

Por un Perú
en manos limpias.

SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL
ANTICORRUPCIÓN LIMA 2011

Recopilación y edición de contenidos de la Memoria:
Equipo Relatoría de la Conferencia Anual Anticorrupci
Gerencia Central de Comunicaciones

Revisión de contenidos:
Departamento de Prevención de la Corrupción

Coordinación y cuidado de edición:
Departamento de Comunicaciones de la

Responsables de contribución de GI
Hartmut Paulsen, Director del Pro a
de Gobernabilidad e Inclusión
Fiorella Mayaute, Asesora Pri GIZ

Diseño gráfico
Destaco - Diseño y com ción
www.destaco.pe

Impreso en:
XXXXX

Tiraje: ejemplares, Primera Edición
Hecho pósito Legal en la Biblioteca
Naci el Perú Nº xxxx974.

Contraloría General de la República
11, Programa Gobernabilidad e Inclusión
uspiciado por: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
(GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio Federal de
Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)

Revista Perú en marcha libre