Redes para la prevención de la corrupción

IV Conferencia Anticorrupción Internacional 2013

Lima, 25 y 26 de septiembre de 2013

Redes para la prevención de la corrupción
IV CONFERENCIA ANTICORRUPCIÓN INTERNACIONAL (CAAI) 2013

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

Edición y coordinación:

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

Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)

Av. Los Incas N° 172, piso 6, El Olivar, San Isidro
Teléfono (511) 421-1333 – Fax: (511) 421-4540
www.gobernabilidad.org.pe

Tabla de contenidos

A modo de introducción 4

Presentación 6
Discurso de Bienvenida del Contralor General de la República Fuad Khoury Zarzar
Discurso Inaugural del Primer Ministro Juan Jiménez Mayor

Capítulo 1: "Alianzas público-privadas en la lucha contra la corrupción". 13
Robert Klitgaard
Comentarios de Alfredo Ferrero Diez Canseco, Alfonso García Miró y René Cornejo

Capítulo 2: "Control fiscal y gobernanza: un contrapunto histórico". 37
Ramiro Mendoza Zúñiga
Comentarios de Sandra Morelli, Daniel Figallo Rivadeneyra y Luis Bedoya Reyes

Capítulo 3: "La política criminal anticorrupción". 59
Jan-Michael Simon
Comentarios de Víctor Pardo Saldarriaga, Horst Schönbohm y Carlos Basombrío

Capítulo 4: "Corrupción y su impacto en los Derechos Humanos". 81
María Luisa Bascur
Comentarios de Walter Albán Peralta, Yván Montoya Vivanco, Javier Iguíñiz Echevarría y Aníbal Quiroga León

Capítulo 5: "La corrupción en el desarrollo urbano". 107
Paul Lagunes
Comentarios de José Luis Escaffi Kahatt, César Villanueva Arévalo, José Graña Miró Quesada y Jorge Muñoz Wells

Capítulo 6: "La función parlamentaria en la lucha contra la corrupción". 131
César Jáuregui Robles/Vicki Baxter
Comentarios de Carlos Bruce Montes de Oca, Luz Salgado Rubianes y Rosa Mavila León

Capítulo 7: "Responsabilidad social anticorrupción y cultura de cumplimiento". 149
David Coates
Comentarios de Javier Zúñiga Quevedo, Luis Salazar Steinger, Carlos Meléndez Guerrero y Luz María Helguero Seminario

Conclusiones 173
Palabras de clausura

A modo de introducción

La corrupción, en su disposición sociológica elemental, es una relación social entre individuos. La literatura especializada, en los últimos años, conviene que la corrupción excede las estructuras formales del gobierno. Visto así, relacionalmente, su desplazamiento sistémico articula diferentes campos de la vida en sociedad, la economía y la política de los países. La pregunta que se deduce evidente es: si la corrupción se dispone en una dinámica de articulación, ¿acaso, las soluciones no deben ser pensadas también relacionalmente, ponderando los distintos ángulos y la compleja lógica reproductiva con que aquella se moviliza? Ese es, precisamente, el acuerdo y denominador teórico común en cada una de las conferencias que componen esta memoria. La corrupción como un sistema de prácticas institucionalizadas en el tiempo y en el espacio.

"Alianzas público-privadas para el combate contra la corrupción", por Robert Klitgaard, uno de los referentes internacionales más importantes en el desarrollo de sistemas anticorrupción, presenta casos de articulación –entre actores públicos, privados y de la sociedad civil– que probaron ser exitosos contra sistemas de corrupción endémica. El eje de la discusión está centrado en la posibilidad de trasladar, implementar y difundir algunos de estos modelos de alianzas –y sus productos– a la realidad nacional. Acompañan la presentación del Dr. Robert Klitgaard, los comentarios de Alfredo Ferrero, ex Ministro de Comercio Exterior y Turismo, Alfonso García Miró, Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias, y René Cornejo, Ministro de Transportes y Comunicaciones.

Las políticas de lucha contra la corrupción alrededor del mundo –políticas de seguridad, políticas criminales, reformas en los sistemas de administración pública– han transformado sus estrategias de acción con arreglo a cambios profundos en las estructuras y políticas organizacionales de los Estados. Una de esas transformaciones refiere a las tareas de control fiscal, que hoy en día –siguiendo el mismo hilo conductor de la exposición de Robert Klitgaard– se procura integre al mercado, a la sociedad civil organizada y a los movimientos de acción colectiva. Desde aquel ángulo, Ramiro Mendoza Zúñiga, Contralor General de la República de Chile, describe la desestructuración y los intentos de transición –en América Latina– de un modelo weberiano de organización pública hacia un modelo de gobernanza. El primero, caracterizado por relaciones verticales y el monopolio del Estado en la solución de problemas públicos; el segundo, caracterizado por una articulación entre sectores en la gestión de asuntos públicos, y donde la participación política y la rendición de cuentas constituyen premisas organizacionales. Acompaña la presentación del Dr. Mendoza Zúñiga, los comentarios de Sandra Morelli, Contralora General de la República de Colombia, Daniel Figallo Rivadeneyra, Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la República del Perú y, finalmente, Luis Bedoya Reyes, líder histórico y fundador del Partido Popular Cristiano (PPC).

Dentro de aquel escenario de cambios, se ha redefinido –también– el rol de la política criminal contra la corrupción. La ponencia de Jan-Michael Simon –especialista del Instituto Max Planck de Alemania– se dirige a pensar la corrupción como un reto de la política criminal y, en ese sentido, las principales estrategias y tácticas anticorrupción a ser implementadas en contextos socioculturales de corrupción endémica, como el peruano. Simon plantea que una política criminal es exitosa cuando logra reducir las oportunidades de futuros actos de corrupción y, paralelamente, aumenta los costos morales de incurrir en ellos. El argumento sostiene que para los distintos tipos de corrupción (*petit corruption*, corrupción estructural, transacciones individuales) los Estados deben diseñar estrategias de combate sensiblemente distintas. Sigue a la ponencia del Dr. Simon los comentarios de Víctor Prado Saldarriaga, Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, Horst Schönbohm, Miembro del Consejo Consultivo del Poder Judicial, y Carlos Basombrío Iglesias, analista político y especialista en temas vinculados con gestión policial.

En la actualidad, por sus consecuencias lesivas en el ordenamiento social, se vislumbra con mayor claridad el vínculo entre la corrupción y los Derechos Humanos. María Luisa Bascur, Coordinadora del Programa Democracia y Derechos Humanos de la Universidad de Chile, reconstruye el nexo significativo entre la corrupción y los Derechos Humanos. La tesis es que la corrupción implica siempre una violación de los derechos del "otro", y los ejemplos mundiales se distribuyen desde casos de sobornos a jueces (que impiden el acceso a la justicia de un tercero) hasta casos de malversación de fondos dirigidos a la reconstrucción de zonas afectadas por desastres. Bascur, con agudeza, sostiene la importancia de constituir una agenda internacional anticorrupción basada en los Derechos Humanos y los aportes que el Derecho Internacional tiene para con los países en un horizonte de acuerdos de amplia base. Acompañan la presentación los comentarios de Walter Albán Peralta, Representante Permanente del Perú ante la Organización de los Estados Americanos (y hoy Ministro del Interior), Yván Montoya, Coordinador del Proyecto Anticorrupción del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUC), Javier Iguíñiz Echevarría, actual Secretario Técnico del Acuerdo Nacional, y Aníbal Quiroga, presidente del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA).

La presentación de Paul Lagunes se dispone sobre el nexo corrupción y desarrollo urbano. Esta ponencia comunica los resultados de la puesta a prueba experimental de una poderosa herramienta contra la corrupción: la auditoría externa. El estudio, centrado en la ciudad de Querétaro en México, demuestra que los funcionarios públicos –en una oficina gubernamental de trámites de licencia para construcción– actúan con arreglo a ley cuando la auditoría externa combina el apoyo material y simbólico de superiores jerárquicos. El valor del estudio radica, entre otras premisas, en la potencialidad de ser replicado en ciudades socio-demográficamente similares. Comenta la presentación el señor José Luis Escaffi, Managing Partner for Public Administration de Apoyo Consultoría, César Villanueva Arévalo, Presidente Regional de San Martín (y actual Presidente del Consejo de Ministros), José Graña Miró Quesada, Presidente del Directorio de Graña y Montero, y Jorge Muñoz Wells, Alcalde de la Municipalidad de Miraflores.

César Jáuregui (congresista de la Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción GOPAC) y Vicki Baxter (asesora programática de la Secretaría Mundial de la GOPAC Canadá) discuten la importancia de construir sinergias contra la corrupción en el marco de alianzas parlamentarias. GOPAC es una red que sintetiza esfuerzos, permite el intercambio de experiencias y acuerdos, fruto de las sinergias en mesas de trabajo sobre diferentes temas; la GOPAC ha constituido exitosamente mesas de trabajo sobre la "Lucha contra el Lavado de Dinero", la "Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción", la "Fiscalización Parlamentaria", la "Ética y Conducta Parlamentarias" y la "Participación de la Sociedad". Acompañan en la ronda de comentarios los Congresistas de GOPAC Perú: Carlos Bruce Montes de Oca, Luz Salgado Rubianes y Rosa Mavila León.

Finalmente, el documento de la Memoria cierra con la presentación de David Coates, consultor del Programa de Integridad en los Negocios de Transparencia Internacional, titulada: "Responsabilidad social anticorrupción y cultura de cumplimiento". Esta ponencia diserta sobre una estrategia –la construcción de una responsabilidad social anticorrupción– para reducir los índices de corrupción al interior de las organizaciones con fines de lucro. Esta estrategia se basa en el desarrollo y difusión de una ética empresarial disociada del soborno y prácticas afines. La importancia de este modelo –discute Coates– reside en el hecho de que los seres humanos –con menor probabilidad– siguen caminos institucionales cuando estos son impuestos a través de reglas. En el caso de empresas con arreglos constantes con el sector público, es imperativo dar un soporte basado en valores y principios a las normas jurídicas. Ejemplos paradigmáticos de la consolidación de esta estrategia lo marca la Ley Antisoborno del Reino Unido y los Pactos de Integridad Anticorrupción promovidos por Naciones Unidas, pues ambos se constituyen en el referente empírico de "buenas prácticas empresariales" alrededor del mundo. Acompañan la presentación los comentarios de Javier Zúñiga Quevedo, Director de la Escuela de Negocios de la Universidad de Lima, Luis Salazar Steinger, Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias, Carlos Meléndez Guerrero, sociólogo y analista político, y Luz María Helguero Seminario, Presidenta de la Asociación Civil Transparencia. •

Presentación

Fuad Khoury Zarzar

Contralor General de la República del Perú

Bienvenidos a la IV Conferencia Anticorrupción Internacional. Quiero comenzar proyectando una imagen positiva del Perú. La imagen que se observa a continuación representa un Perú en crecimiento, que se esfuerza por ascender en la carrera del desarrollo mundial; un Perú, por cierto, que desde hace tres años crece sostenidamente en comparación con los demás países de la región y del mundo. Este año no es para menos: se estima una tasa de crecimiento de 5,5% y, según el Banco Central de Reserva, se espera que el año próximo esta aumente a 6,2%.

Ahora quiero contrastar la imagen anterior con otra que se perfila desde un ángulo distinto. Se observa un Perú joven, fuerte, con energía en su crecimiento, que carga un pesado lastre llamado "corrupción". Se estima que la corrupción genera pérdidas que bordean los diez mil millones de soles anualmente: una proporción equivalente al 2% del Producto Bruto Interno. Imaginemos por un instante que, ante esa realidad, no convoquemos esfuerzos comunes. Probablemente el impacto sobre el crecimiento económico –el costo relativo– duplicaría el estimado actual. Y es que corrupción es como un virus que se propaga rápidamente por el tejido social. Eliminar la corrupción tal vez sea una utopía. Aun así, creo firmemente que es posible atenuar el impacto que tiene actualmente sobre el PBI. Cambiar el panorama depende de nosotros y es un imperativo para alcanzar el desarrollo humano. Dos preguntas: ¿a quiénes afecta verdaderamente la corrupción?, ¿cuál es la población indirectamente más castigada?

La corrupción perjudica las posibilidades de desarrollo de 9,6 millones de peruanos que viven en situación de pobreza, y de aproximadamente 2 millones que viven en situación de pobreza extrema, con un máximo de cinco soles de ingreso al día. Son millones los peruanos que habitan en condiciones de absoluta precariedad: sin acceso a agua potable y otros servicios básicos. Algunos niños –en esas familias– no encuentran el soporte nutricional básico para un buen desarrollo. Otros dejan de ir al colegio, pues deben trabajar para ayudar a sostener la economía doméstica. No es exagerado decir, visto el panorama general, que la corrupción es también un atentado contra los Derechos Humanos, en especial de los más pobres. La descripción bien puede ser representada en la imagen de cuatro ladrones de saco y corbata, enriqueciéndose, mientras 9,6 millones de peruanos y peruanas sobreviven diariamente en situación de pobreza y pobreza extrema (INEI 2012).

A diario resuena en la Contraloría, en los Ministerios, en los Medios de Comunicación y en los diferentes foros especializados, si la corrupción es un mal inseparable del ser humano, consustancial a su existencia propia. Según Dan Ariely, psicólogo del comportamiento humano, la corrupción no es un fenómeno natural a las mentes humanas; se trata, por el contrario, de un fenómeno de la vida, que cambia según diferentes estímulos. En su conocida "investigación de las matrices", Ariely halló que había diferencias en el comportamiento de jóvenes que resolvían un problema matemático cuando había supervisión que cuando no la había. Naturalmente, cuando no había supervisión un mayor número de estudiantes hacía trampa. Sin embargo, en una segunda fase experimental, Ariely encontró que esos mismos jóvenes, cuando se les invitaba a participar de una reflexión grupal centrada en valores, previa a la rendición del examen, cometían menos trampas.

Conclusión: se demostró que los individuos no fueron "totalmente honestos"; hubo corrupción, pero atenuada. Dan Ariely identificó una disyuntiva entre el beneficio relativo a una ganancia inmediata y, de otro lado, los costos morales de hacer trampa. Los sujetos sometían a ponderación el hecho de contar con una familia, hijos y

una reputación que salvaguardar. Esta evaluación por parte del actor era, en parte, consecuencia de un estímulo reflexivo sostenido e invocado grupalmente. En Tailandia una idea similar fue el sustento de una campaña publicitaria que tuvo mucho éxito, porque invitaba socialmente –mediante imágenes y recursos visuales de distinto tipo– a pensar en las graves consecuencias para la salud que produce el hábito de fumar.

El mensaje es claro: es mayor la probabilidad de actuar conforme a las reglas cuando una sociedad crea estímulos éticos de carácter positivo. Por consiguiente, queridos amigos, la reflexión ética es un elemento fundamental en la búsqueda de una sociedad con arreglo a ley: más justa en valores y principios. Es una tarea conjunta incentivar, sostenida y cuidadosamente, la autorreflexión sostenida en valores. Solo así será posible construir un sentido de ciudadanía menos proclive a ponderar los beneficios por sobre los medios. La Contraloría General de la República actualmente trabaja en ese terreno. Con más de ciento cincuenta mil jóvenes de cuarto y quinto de secundaria, practicamos reflexiones éticas sobre el sentido de lo público, sobre la importancia de cuidar el presupuesto, de mantener estándares de calidad, etcétera. La Contraloría, asimismo, muy pronto pondrá en marcha un conjunto de iniciativas similares a través de su programa "Universidad Corporativa". El objetivo es (re)construir disposiciones de conducta, una perspectiva que –creo– puede coadyuvar en el horizonte de soluciones al problema. Muchísimas gracias. •

Juan Jiménez Mayor
Presidente del Consejo de Ministros

Señor Contralor General de la República, señora Vicepresidenta del Congreso de la República, señores Ministros, Presidentes y Jefes de entidades autónomas, amigas y amigos: Muchas gracias por la invitación. Quiero aprovechar el escenario que me da esta ocasión para comunicar las acciones que el Gobierno viene realizando en materia de lucha contra la corrupción, los objetivos para seguir avanzando y, por supuesto, los desafíos pendientes.

Desde el Gobierno consideramos fundamental dar señales claras en este terreno. La corrupción es un problema difícilmente superable si no se toman decisiones concretas, como ocurrió a fines del año 2000, cuando el presidente Valentín Paniagua encabezó la transición política, y el Poder Judicial, el Ministerio Público y las instituciones en general se conectaron con un solo objetivo: investigar y sancionar a quienes actuaron de forma ilícita, en beneficio propio y detrimento del país. El conjunto de decisiones y políticas implementadas en aquel entonces ha acompañado al país por varios años, y es ejemplo de cómo se debe trabajar desde el Estado. Es un desafío que con total convicción asume el Presidente de la República, Ollanta Humala, quien recordemos planteó el valor de la honestidad como un elemento central de su mensaje político cuando era candidato. Este compromiso se ha traducido, actualmente, en uno de los retos prioritarios de la política coordinada con todos los miembros del Gabinete.

Lo anterior permite recordar que, al momento de iniciar gestiones en el gobierno, se encontró una enorme desazón con relación a la situación política del país y los actos de corrupción se reproducían institucionalmente. Se imponía el reto de pensar cómo estaba funcionando, por ejemplo, el sistema persecutorio penal para casos de corrupción, que exhibía vacíos e inconsistencias en su estructura funcional y normativa. Junto a Jan-Michael Simon, un experto internacional que participará en esta Conferencia Anticorrupción Internacional , trabajamos todo el semestre del 2011 con el objetivo de replantear la estrategia. Uno de los objetivos prioritarios fue repotenciar el sistema de procuradurías públicas en todo el país.

Y es que la decisión política, desde nuestro punto de vista, tenía que abordarse desde la labor persecutoria. Es en esa línea de trabajo que se planteó la reformulación de todo el sistema nacional de procuradurías. Se formuló para ello una estrategia para seguir la ruta de desviación de dineros y recursos mal obtenidos. Bajo esa metodología comenzamos los embargos, constituimos un sistema de información y montamos registros de información. Se constató que el modelo hasta entonces vigente contenía severas deficiencias. Si bien es cierto partíamos de la premisa de que el Perú contaba con una estructura y una organización vinculada al tema, fue necesario repotenciarla para avanzar de forma más estructurada.

El proceso contempló, entonces, el fortalecimiento de las estructuras a nivel descentralizado. Con ese fin se logró fusionar la Procuraduría Nacional Anticorrupción con la Procuraduría ad hoc para los casos Fujimori y Montesinos, que tenía varios años funcionado de manera débil en muchos puntos de su estructura y ejecución. Bajo esa lógica, con los datos disponibles, se planteó la estrategia dirigida a recuperar el patrimonio público todavía en manos de aquellos que habían robado al Estado. Se comprobó que, por ejemplo, en el dato de reparaciones civiles existía una deuda de más de mil millones de soles todavía no cobrados por el Estado, lo cual demanda una etapa concreta de recuperación de activos tangibles.

Como parte de este proceso esperamos recibir muy pronto un bien que es emblemático para nosotros, vinculado a la fuga de quien probablemente es uno de los personajes más oscuros de nuestra historia reciente. Me refiero al velero Carisma, que en virtud de alianzas con varias entidades (la Marina de Guerra del Perú, la Procuraduría, la Fiscalía de la Nación, el Poder Judicial y, por supuesto, la colaboración de las autoridades ecuatorianas) en los próximos días traeremos al país.

En este camino, el modelo peruano de procuradurías –seguramente Jan-Michael Simon podrá decirlo mejor que yo– ha logrado estructurar normas de muchas relevancia, como la Ley de Colaboración Eficaz, la Ley de Limitación de Derechos de Funcionarios en Procesos Judiciales (para que estos no puedan fugar tan fácilmente del país), la normativa vinculada a la organización de Procuradurías, Fiscalías y Juzgados especializados, en un momento en que el Poder Judicial y la Fiscalía de la Nación se encontraban sensiblemente atravesados por redes de corrupción.

Quiero comunicar que la estructura reseñada se encuentra intacta al día de hoy. Es un modelo que, sin embargo, tenemos que fortalecer aún más. Hago el llamado que corresponde a la Fiscalía de la Nación y al Poder Judicial para que sigan con nosotros –de manera tenaz y consistente– en esa ruta, y así generar una mayor confianza por parte de la ciudadanía.

¿Qué otros avances se presentan en esa materia? Hemos logrado reformular la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) con relación a sus funciones y estructura orgánica. Aquella agrupa ahora a todos los poderes del Estado y a una serie de organizaciones de la sociedad civil, para plantear justamente los desafíos pendientes. La CAN viene trabajando de manera consistente en estructurar planes y programas. Se tiene ya un Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (que invito y considero importante leer, porque no solo involucra al Estado, sino también a la Empresa Privada, a la Sociedad Civil, a los Medios de Prensa y a la Comunidad en su conjunto).

Por otra parte, se ha logrado replantear un conjunto de aspectos integrales. Es el caso del tema de incautaciones. No es un secreto que la vieja oficina de control de drogas que funciona en el Ministerio del Interior, la OFECOD, administró por más de treinta años bienes incautados a narcotraficantes. Era, pues, una entidad penetrada por redes de corrupción. Se encontró bienes asignados a particulares que no cumplían ninguna finalidad pública y, por supuesto, un desorden generalizado en la administración de los mismos. La formación de una nueva entidad orgánica, la Comisión Nacional de Bienes Incautados, CONABI, que hoy día funciona en la Presidencia del Consejo de Ministros, ha contribuido a reordenar el sistema de incautación de bienes. La novedad es que la CONABI centraliza actividades antes dispersas y se enfoca sobre ilícitos (las personas y los bienes que

fueron robados) en detrimento del patrimonio público.

Consideramos que este reordenamiento es una señal sumamente positiva y saludable para el país. Recuerdo que alguna vez unos funcionarios de Colombia comentaron haber incautado un cuadro de Picasso que terminó siendo una réplica que años más tarde alguien logró cambiar por una copia original en los almacenes de la Policía Nacional del Perú. En relación a ese tema, en los próximos días tenemos planeado abrir las bóvedas del Banco de la Nación para verificar si, efectivamente, las joyas de algunas personas procesadas por corrupción todavía se encuentran ahí y, no como ocurrió en Colombia, donde algunas joyas similarmente guardadas terminaron convertidas en vidrio de decoración.

La Ley de Pérdida de Dominio está generando resultados importantes en esta materia. Por medio de dicha ley se ha logrado el decomiso de bienes vinculados a personas en casos de corrupción que –por distintas razones– no podía ser investigado por vía penal. En otras palabras: se está golpeando a los corruptos allí donde más les duele, que es el bolsillo. Esta es una política que el Gobierno mantendrá de manera consistente.

Desde luego, dicho todo esto, es evidente que falta aún avanzar en una serie de asuntos importantes. Se está planteando que el Proyecto de Ley de Muerte Civil –destinado a aquellos funcionarios o ex funcionarios que le deben al Estado– implique una clasificación a efectos de que personas que adeudan reparaciones civiles no sean sujetos de crédito. Igualmente, es necesario que este proyecto faculte –de una buena vez– la proscripción de que esas personas puedan acceder a futuros cargos públicos.

Por otra parte, se espera lograr mayores facultades a nivel de inteligencia financiera, a efectos de que se pueda acceder plenamente a los secretos tributarios y bancarios. La Ley de Procuraduría General de la República que presentaremos en las próximas semanas al Congreso de la República constituirá un avance sustancial en ese sentido. La ventaja de esa ley es que fusiona en una sola entidad los esfuerzos (lamentablemente fragmentados al día de hoy) por consolidar una plataforma de defensa de los altos intereses del Estado.

La Ley del Crimen Organizado es un instrumento que refuerza este sistema. Hoy en día los delitos de corrupción están considerados dentro de la categoría "crimen organizado". Es una noticia importante, porque permitirá utilizar nuevas herramientas como las del "agente encubierto", las "entregas vigiladas", la "detención inmediata", entre otros procedimientos prescritos por ley a efectos de que haya un mayor impulso de las investigaciones en curso. En el mismo sentido debemos destacar la Ley de Lavado de Activos, aprobada el año pasado. Se trata de un instrumento precursor en todo sentido, pues contempla que no se necesite un delito preexistente para iniciar una investigación de lavado de activos. En este punto exhorto al Ministerio Público - Fiscalía de la Nación para que todos los casos remitidos por la Unidad de Inteligencia Financiera generen una rápida reacción y podamos enviar mensajes claros a la ciudadanía respecto de este delito.

En relación con el crimen organizado, estamos trabajando –también– con un enfoque de inteligencia en el ámbito de la Policía Nacional del Perú para descubrir y penetrar en las organizaciones criminales que conforman esa área del delito. No alejado en este conjunto de medidas, se han iniciado estrategias para asegurar la transparencia de los procesos de adquisiciones en las Fuerzas Armadas. La Ley de la Agencia de Compras está pensada para devolverle credibilidad a este sector, lamentablemente afectado por la utilización indebida de proveedores. Este es un fenómeno que, por cierto, se reproduce en ámbitos diversos, por ejemplo en el programa Qali Warma, aunque –debemos reconocer– en una parte mínima de su cobertura total. En esa tarea hemos pedido apoyo a la Contraloría, a efectos de conjuntamente limitar la corrupción en los espacios vinculados a las compras que hace el Estado.

Finalmente, en el campo de las tareas de prevención, tenemos una estrategia de veinte puntos que viene siendo ejecutada de

forma paulatina. Fue aprobada hace unos pocos meses. Una de sus iniciativas es establecer una suerte de control de calidad en las tareas de prevención. La idea es generar –con ayuda de la CAN– "islas de integridad". En otras palabras, reconocer entidades limpias a través de la certificación. Puede ser una comisaría, un hospital, una posta médica, una escuela o una oficina. A ellas se aplicaría un sistema de indicadores y controles para determinar índices relativos a sus grados de corrupción.

Como es sabido, la percepción de corrupción es muy alta en la comunidad y, lastimosamente, afecta severamente la legitimidad de los gobiernos subnacionales. Precisamente, en el ámbito subnacional, hicimos una denuncia pública sobre venta ilegal de terrenos del Estado en Tumbes. Cerca de un famoso hotel en dicha localidad, se hizo la venta de quince hectáreas de terreno por un valor de S/. 1.409. Es una noticia que realmente indigna, por lo cual hemos dado instrucciones para que la situación se revierta inmediatamente, para que se interpongan las denuncias respectivas y se pueda apresar a personas que, bajo el nombre de funcionarios públicos, manchan y deshonran su misión institucional.

Quiero felicitar a la Contraloría por haber persistido en el desarrollo de este espacio de reflexión, este espacio en donde podemos hablar con tranquilidad sobre el tema. Considero que, en adelante, nos toca trabajar de manera más unida. Desde la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, estamos –por ejemplo– trabajando en la creación de unidades donde se planifique los temas vinculados a prevención, pero también a represión de delitos de corrupción. La labor del gobierno está centrada en esta doble tarea. Quiero que sepan que estamos muy comprometidos. Esperamos, sinceramente, que la comunidad también aúne sus esfuerzos, porque –hemos visto en la exposición del señor Contralor– no es un desafío que compromete solamente al Estado, sino a la persona humana en su sentido más profundo: indisociable de valores y principios orientados de la conducta. Sin más, declaro inaugurada la IV Conferencia Anticorrupción Internacional. •

Capítulo 1

Alianzas público-privadas para el combate de la corrupción

Alianzas público-privadas para el combate de la corrupción

Robert Klitgaard
Universidad de Claremont, Estados Unidos

Resumen: Las prácticas de corrupción son un fenómeno extendido en la sociedad peruana. En su disposición práctica han sido pensadas, predominantemente, en relación con el sector público. Así, correspondientemente, las vías de solución suelen ponderarse alrededor de políticas y reformas de signo gubernamental. La corrupción, sin embargo, implica un entramado de relaciones que conjuga actores y espacios diversos. En virtud de esta propiedad, la literatura especializada argumenta –cada vez con mayor énfasis– que las alianzas público-privadas pueden resultar ser mecanismos efectivos para mejorar la administración pública y reducir la discrecionalidad. Desde ese ángulo, Robert Klitgaard explica los motores de cambio sociopolíticos inherentes al funcionamiento de este tipo de organización.

PALABRAS CLAVE: CORRUPCIÓN, COMPETITIVIDAD, SCORECARDS, BUENAS PRÁCTICAS, PACTOS DE INTEGRIDAD, SISTEMAS PARALELOS.

La lucha contra la corrupción suele asociarse con dos componentes fundamentales: i) concientización y renovación de la moral colectiva; y ii) formulación de políticas públicas. El primer componente involucra a todos los actores sociales y una mirada dispuesta sobre el largo plazo. El segundo componente involucra, en cambio, actores públicos principalmente, y miradas que conjugan el corto, el mediano y el largo plazo. Políticas educativas y de redistribución económica implican cambios a largo plazo y de impacto indirecto sobre la corrupción. Políticas de prevención y de seguridad, por el contrario, implican cambios a corto plazo y de impacto directo sobre la corrupción. Se entiende que renovar la moral colectiva es, en parte, consecuencia lógica de resultados exitosos en los dos tipos de política referidos.

Hoy quiero disertar sobre un tercer componente indispensable en esta perspectiva: iii) las alianzas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Con el fin de ordenar la secuencia de ideas, la exposición buscará responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál es la situación del Perú en el escenario mundial? ¿Por qué es importante pensar en la implementación de alianzas público-privadas en el Perú? ¿Cómo estas alianzas –verdaderos paradigmas de la modernidad tardía– pueden convertirse en vías eficaces para reducir los márgenes de discrecionalidad que facilitan la recurrencia de prácticas corruptas? La primera pregunta abre un preámbulo sobre la situación del Perú en indicadores macroeconómicos básicos y cómo la corrupción endémica afecta la competitividad y el crecimiento. La segunda y tercera pregunta abre la perspectiva al relato de ejemplos paradigmáticos, no para copiar, sino para animar e inspirar cambios.

1.1. La situación comparada del Perú en indicadores de crecimiento, competencia e institucionalidad

No cabe mayor duda de que en las dos últimas décadas el Perú ha mostrado un importante avance en el campo económico,

Una mirada integral corrobora que el [Perú] ha mejorado mucho en los últimos años, por lo que hablamos de un salto cualitativo importante. Sin embargo, una mirada detenida corrobora que países como los países del hemisferio sur son particularmente dependientes de lo que me gusta llamar un "efecto de momento", tras el cual la marcha ascendente pierde fuerza.

financiero y comercial, y en la implementación de un marco legal favorable a la inversión extranjera. Diversas fuentes internacionales permiten medir la posición relativa del Perú en indicadores básicos de competitividad. Una de las más confiables es el *Global Competitiveness Report Index* 2013-2014 elaborado por el Foro Económico Mundial en Suiza. Este diagnóstico consiste en entrevistas a más de 13 mil personas, líderes empresarios y académicos. Los datos para el presente año han sido construidos sobre la base de 111 variables, que evalúan términos de competitividad, funcionamiento de instituciones públicas y aspectos generales de eficiencia e innovación (WEF 2013). La data es valiosa pues permite el trazo de comparaciones en el tiempo entre distintas regiones y países.

Ahora bien, en dicho informe el Perú proyecta una imagen positiva, de mejora significativa en los últimos tres años de registro. Sin embargo, una mirada más detenida corrobora que países del hemisferio sur –el Perú entre ellos– son particularmente dependientes de una dinámica de momento, tras la cual la marcha ascendente comienza a perder fuerza. Doce puntos de avance porcentual marcan un registro positivo, es verdad; pero aún insuficiente, pues otros países –de África y Asia, que no gozan de las potencialidades que tiene el Perú– también muestran avances significativos. Revisemos, entonces, aquellos indicadores que posicionan al Perú en un rango de "súper competitivo".

- En cuanto a la protección del inversionista, por ejemplo, e l Perú aparece en el puesto 13 de 148 países: mejor que Chile, Australia y Japón;

- En cuanto al balance del presupuesto: número 17, mejor que Estados Unidos, Suiza y Alemania;

- En cuanto a porcentaje de tarifas: número 34, mejor que Nueva Zelanda, Canadá y Noruega;

- Sanidad de los bancos: número 27 en el mundo, mejor que Estados Unidos, Francia y Taiwán;

- Inversión directa del extranjero y transferencia de tecnología: número 23 en el mundo, mejor que Bélgica, Suecia y Dinamarca;

- Fuerza de la auditoría y patrones de reportaje financiero: número 53, mejor que Irlanda, Kuwait y Portugal.

Son indicadores que ameritan, en líneas generales, satisfacción por parte del Gobierno, el sector privado y la ciudadanía: en las dimensiones subrayadas el Perú ocupa una mejor posición que la mayoría de los citados países, varios de los cuales –en términos de PBI per cápita y poder de compra local– califican como naciones "ricas y desarrolladas".

Sin embargo, ¿conocen ustedes cuál es el PBI per cápita del Perú? Es de aproximadamente 6.568 dólares sin ajustar precios locales (Banco Mundial 2013). Comparado con el promedio de otros países –cuyos PBI per cápita son de más o menos 46.000 dólares– la pregunta obvia a responder es: ¿por qué el Perú permanece tan al fondo en el ranking de PBI per cápita? En pocas palabras: ¿por qué el crecimiento económico tiene un efecto tan lento en el aumento promedio del PBI per cápita? ¿Por qué tenemos este problema si somos un país tan competitivo?

Las preguntas anteriores obligan a establecer una mirada exhaustiva hacia otros indicadores, no de competitividad, ciertamente, sino de institucionalidad. En ese espacio, lamentablemente, el Perú muestra un serio déficit. Por ejemplo:

- En el indicador "diversificación de fondos públicos" se ocupa la posición 111: peor que Bangladesh, Nepal y Zimbabue;

- En el indicador "confianza en lo político" se ocupa la posición 131: peor que Argelia, Madagascar y Senegal;

- En "pagos irregulares y coimas" se ocupa la posición 84: peor que Albania, Nigeria y Rusia (tres países entre los más corruptos que yo conozco);

- En "costos a las empresas producto del crimen y la violencia" se ocupa la posición 132: peor que Angola, Bolivia y Senegal;

- En "prácticas éticas de las empresas" se ocupa la 114: peor que Namibia, Pakistán y Kenia;

- En "transparencia del gobierno" se ocupa la posición 89: peor que Mozambique, Senegal y Zimbabue.

El paisaje reseñado no merece aplausos, es verdad. Hemos hecho mención a países institucionalmente deprimidos, en absoluto países "ricos" o, como se suele decir, "en vías de desarrollo". Son países muy pobres y se observa que el Perú se compara con ellos. Es sabido, y hay varios estudios en ese sentido, que uno de los frenos al desarrollo humano es el mal gobierno de la economía y de las políticas públicas. En este sentido, el *Global Competitiveness Report* 2013-2014 indaga en una pregunta final, sumamente interesante e ilustrativa: ¿cuáles son los factores más importantes que obstaculizan la actividad económica en el país? El factor número uno es "la ineficiencia de la administración pública"; el factor número dos es "la corrupción".

Es posible establecer un paralelo entre los resultados del *Global Competitiveness Report* y el famoso *Corruption Perception Index* de Transparencia Internacional. Al igual que aquel, en este informe el Perú tampoco aparece muy bien en indicadores relativos a la institucionalidad política: peor que El Salvador y varios del África subsahariana. Realmente no estamos –ni deberíamos estar– en competencia con ellos por ser los más corruptos e ineficientes. Pero la realidad es difícilmente superable. Existen elementos claves que se deben ponderar para pensar el porqué de las posiciones deficitarias. Una segunda fuente de datos –por ejemplo– preguntó a personas de cada país ¿cómo califica usted doce instituciones en cuanto a

Es necesario que ponderemos las ventajas competitivas en razón con los elementos que frenan un horizonte de desarrollo e innovación para así, y solo así, pensar en las vías de solución.

sus niveles de corrupción? (1: sin corrupción, 5: muy corrupto). En algunas de las respuestas que brindó la muestra representativa diseñada para el Perú, la prensa se llevó el premio por ser la "menos corrupta"; mientras en otras las instituciones públicas –tres de suma importancia– se llevaron el premio por ser las "más corruptas".
Quiero, por último, mostrarles una medida que sintetiza el panorama. Aquella proviene de un estudio que comenzó en 1997 y que fue publicado recién en el año 2007. Los datos marcan una proyección en el tiempo (15 años consecutivos). La idea básica del estudio era dar un estimado del costo de la corrupción (el Contralor

expuso una cifra aproximada de 2% anual; esto es una estimación del efecto sobre el PBI, no sobre el crecimiento en general). Según la fórmula de estimación econométrica, habría un 59% de efecto positivo sobre el PBI si el Perú tuviera menos corrupción. La metodología empleada, por supuesto, como toda estimación econométrica, es un poco dudosa; pero la idea central es que la corrupción tiene un efecto negativo en la competitividad y en el crecimiento económico.

Finalmente, no nos equivoquemos, la estimación econométrica no anula las potencialidades competitivas que el Perú tiene, sí reduce la correlativa "estructura de oportunidades". Me gustaría pensar que el país podría constituirse en un símil de naciones como Singapur o Malasia; con un centro-puerto grande, con la carretera proveniente del Brasil, en un flujo recíproco de bienes y servicios siendo distribuidos por toda América y por toda Asia. El Perú dispone también de elementos culturales sumamente valiosos, que comulgan con la perspectiva de un país próspero. Es necesario que ponderemos las ventajas competitivas en razón con los elementos que frenan un horizonte de desarrollo e innovación para así, y solo así, pensar en las vías de solución.

1.2. Las alianzas público-privadas como una solución posible al problema de la corrupción y el mal gobierno

En función de la experiencia internacional, existen diversos motores de reforma que no implican –necesariamente– soluciones directas, pero sí contextos sumamente favorables. Debemos destacar:

• En primer lugar, las industrias tecnológicas impulsadas por jóvenes empresarios: varios estudios confirman que las nuevas generaciones –verdaderos emprendedores– tienden a ser menos proclives a la corrupción. Prefieren los arreglos por vías de negociación legal pues lo contrario puede conllevar perjuicios a la reputación de sus nacientes empresas. Es posible advertir un movimiento análogo en el Comercio Internacional: este ha crecido año tras año y las redes tienden a expandirse hacia países administrados por gobiernos responsables; allí donde coexiste "más eficiencia", "menos mitología" y "menos corrupción".

• En segundo lugar, y aquí voy acercándome hacia donde quiero llegar, es fundamental incrementar los caminos para que autoridades, inversionistas y ciudadanía en general puedan informarse en qué puntos de la estructura social está ubicada la corrupción y cómo es que esta funciona.

• En tercer lugar, las crisis económicas –paradójicamente– pueden ser un impulso de cambio: cuando la gente está sufriendo se considera "sano" promover transformaciones de las estructuras y reglas de juego. No debemos subestimar, por otro lado, el papel de los organismos internacionales. Muchos de ellos han puesto énfasis en "erradicar la corrupción" y promover el "buen gobierno" como número uno, dos o tres en sus listas de prioridades. Podemos –y debemos– aprovechar aquel marco común de iniciativas y convenios en beneficio de nuestro país.

Pero hay otro motor de reforma que en las últimas décadas se impone, en virtud de los resultados, como el paradigma de la globalización en tiempos de crisis. Me refiero a las alianzas público-privadas. Y aquí utilizaré ejemplos de experiencias potencialmente trasladables a países como el Perú. Cito mucho, y la literatura académica también lo hace, el caso de Bangalore Agenda Task Force: asociación público-privada impulsada por la ONG Public Affairs Center en la India. Previo a su fundación, algunas encuestas de percepción orientadas a medir rendimiento y eficiencia habían mostrado resultados deficitarios en varios campos significativos de la economía nacional. Hasta que hubo elecciones y el nuevo gobernador de una de las provincias –es un ejemplo regional– creó un Task Force para la mejora de los servicios públicos. Aquel unió información confiable del sector civil, planes y motivación de servicio del sector público y los recursos y *expertise* en tecnología informática del sector privado. Diez (10) años después tenemos lo que el gobierno de la India y expertos internacionales llaman, con razón, "la revolución en los servicios públicos". Esta alianza tuvo un impacto directo en reducir los índices de corrupción de las empresas públicas y la mejora de sus servicios (Grosh 2005).

Refiero aquí el caso de las Filipinas. El presidente Aquino ha tenido resultados exitosos en la lucha contra la corrupción. Su eslogan cuando era candidato rezaba "cuando no hay corrupción, no hay pobreza".

Un ejemplo análogo, que se dispone como una herramienta útil, son los denominados scorecards o "cuadros de mando". Refiero aquí el caso de las Filipinas. El presidente Benigno Aquino ha tenido resultados sumamente exitosos en la lucha contra la corrupción. Su eslogan cuando era candidato en el año 2010 rezaba "cuando no hay corrupción, no hay pobreza". Ya en el gobierno, Aquino implementó un instrumento desarrollado hacía años por empresas privadas: cuadros de mando para cada instancia descentralizada de gobierno. Utilizaron scorecards para evaluar emprendimientos, premiar los mejores rendimientos y los mejores presupuestos y, en suma, como incentivo para los directores de agencia.

Un tercer ejemplo es los portales "ipaidthebribe.com" ("yopagueunacoima.com"). Se trata de iniciativas exitosas desde la sociedad civil y la empresa privada. Desde mi punto de vista, aquellos simbolizan el presente y el futuro del poder civil. Desarrollados en la India, estos portales reciben informes de

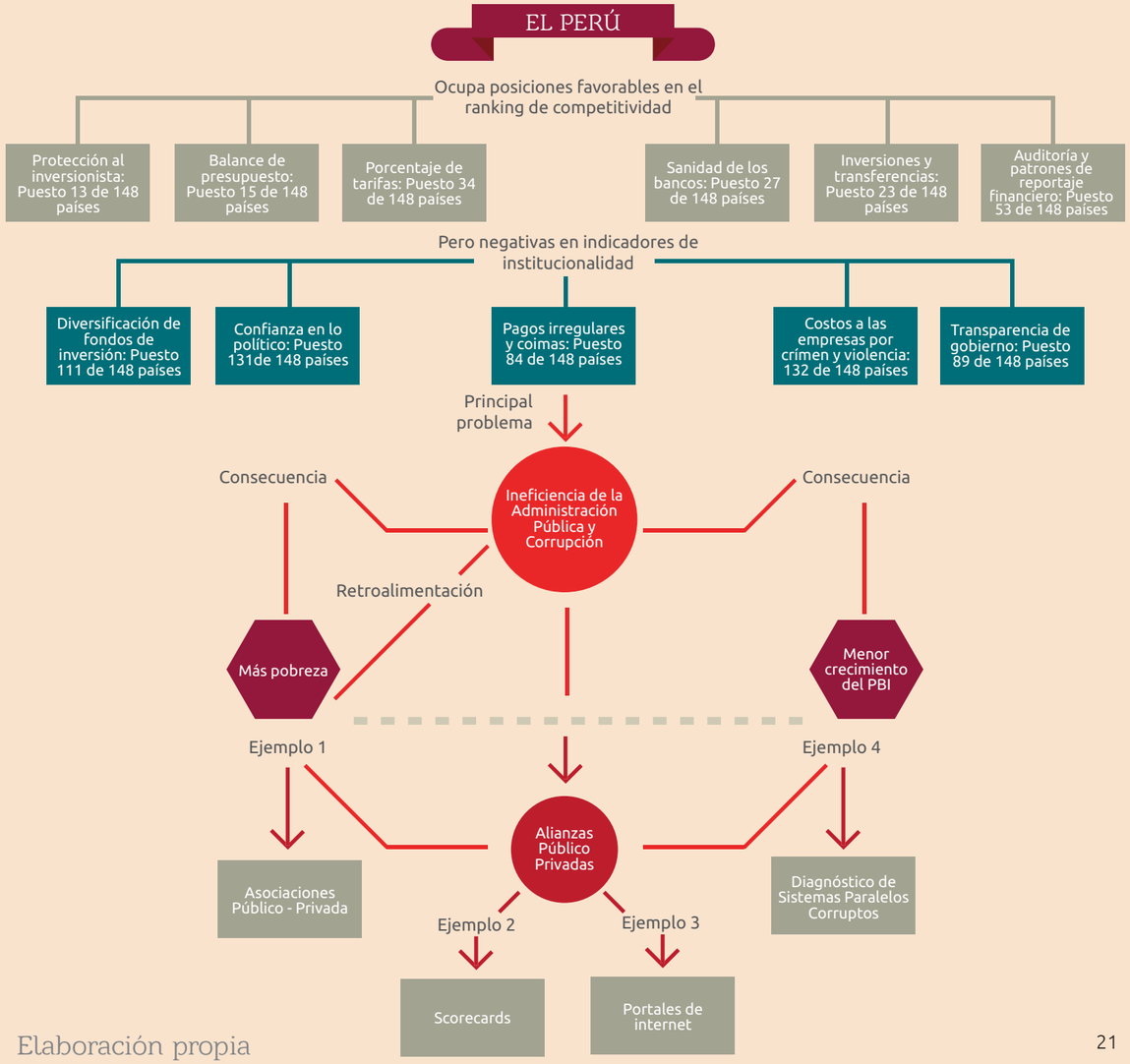
Hasta que hubo elecciones y el nuevo gobernador de una de las provincias –es un ejemplo regional– creó un Task Force para la mejora de los servicios públicos. Aquel unió información confiable del sector civil, planes y motivación de servicio del sector público y los recursos y *expertise* en tecnología informática del sector privado. Diez (10) años después tenemos lo que el gobierno de la India y expertos internacionales llaman, con razón, "la revolución en los servicios públicos".

ilícitos perpetrados por funcionarios públicos; acto seguido, los transmiten a toda la red de usuarios de servicios, generándose mapas con puntos que identifican aquellos lugares donde está la corrupción. Actualmente existen agencias gubernamentales que están utilizando estas bases de datos con índices de rendimiento; es algo que verdaderamente está sucediendo y las compañías de teléfonos celulares han apoyado significativamente.

Una iniciativa igualmente prometedora son los denominados "pactos de integridad". Se trata de alianzas entre compañías que compiten en áreas conocidas por la recurrencia de arreglos ilícitos, por ejemplo, el área de la construcción civil. Por medio de firmas, las empresas del sector coinciden en acuerdos de conducta y monitoreo. A veces se contrata auditorías que llevan el control de los costos, ganancias y procedimiento. Ante cualquier sospecha, los datos importantes quedan registrados en libros abiertos. Finalmente quiero subrayar un ejemplo local: el de "Ciudadanos al Día". Desde mi punto de vista, se trata de una iniciativa interesante. Esta combina las encuestas de percepción y los ranking de cada país para otorgar premios anuales de "buenas prácticas". Todo esto lo compilan y, por fin, proveen a la demanda de asistencia técnica. Es un ejemplo paradigmáticamente alentador de alianza público-privada.

1.3. La importancia de comprender la corrupción como un sistema paralelo

Lo dicho antes implica pensar que las redes de corrupción funcionan como sistemas paralelos. Por eso, quiero proponer un caso final: el de los "sistemas paralelos corruptos". Hubo un presidente que tuvo serios problemas, pues en la elección que



Elaboración propia

El espacio de las licitaciones públicas conjuga una equilibrio resultante de una fórmula de tres variables: "monopolio" + "discrecionalidad"– "rendición de cuentas" = sistemas fácilmente corruptibles.

ganó recibió dinero ilícito. Una investigación fiscal condujo al encarcelamiento de su jefe de campaña; el Senado, de inmediato, interpuso acciones para suspender al presidente. Un día, sin embargo, al jefe del Comité del Senado se le acerca un hombre del despacho presidencial. Se produce el siguiente diálogo:

-Funcionario del despacho presidencial: "Señor, esto es muy malo para el país, si denunciamos al presidente… está muy mal".

-Presidente del Comité del Senado: "No, pero lo vamos a hacer".

-Funcionario del despacho presidencial: "Bueno… cambio de asunto; ¿usted conoce la agencia de vías que hace los caminos, verdad? Falta un nuevo director en vías. No sé si usted quisiera hacer una nominación, porque sería interesante para el senador tener un jefe de vías, siendo su colega…"

Este diálogo demarca el inicio de un sistema de corrupción complejo y estable en el tiempo. Es conocido que grandes obras de infraestructura equivalen a grandes sistemas de corrupción. El espacio de las licitaciones públicas conjuga una equilibrio resultante de una fórmula de tres variables: "monopolio" + "discrecionalidad"– "rendición de cuentas" = sistemas fácilmente corruptibles.

En el caso objeto de reseña, el jefe del Comité del Senado accedió al trato ilegal. Acto seguido, sugirió como asesor a una persona de su confianza y nombró a otras dos en el cargo de subdirectores (todos, cosa curiosa, naturales de un mismo centro poblado). **¿Cuál era la idea?** Combinar el área encargada de contratos para caminos con el área evaluadora de rendimientos. Es decir: querían unificar criterios. Se trataba de una buena idea porque al hacer eso la transparencia desaparecía: aquel interesado en que un determinado proyecto "salga bien" se convertía, sin más, en el encargado de elegir al ganador. Misteriosamente, las reglas de juego cambiaron. En un inicio, estas indicaban que el 90% de las obras se elegían en virtud de competencia, 10% en razón a emergencias. Cuando un proveedor es nombrado por emergencia, se decide discrecionalmente. Hecho el arreglo, aquel 10% subió a 50%. Se tuvo, pues, un enorme problema de sistemas corruptos funcionando paralelamente.

¿Cuál es mi interpretación? En la preclasificación a las licitaciones

En la preclasificación a las licitaciones el sistema oficial ofrece ciertas pautas; sin embargo, esas pautas están dominadas por códigos paralelos de corrupción. En virtud de esos códigos (quienes tienen acceso a ellos, sea por amistad u otra índole), las pautas oficiales son pasibles de "interpretación". De ahí, entonces, que la especificación del contrato esté diseñada para que solamente algunas empresas ganen; otorgan el premio en mérito de la calidad, pero realmente le subyace un arreglo corrupto.

el sistema oficial ofrece ciertas pautas; sin embargo, esas pautas están dominadas por códigos paralelos de corrupción. En virtud de esos códigos (quienes tienen acceso a ellos, sea por amistad u otra índole), las pautas oficiales son pasibles de "interpretación". De ahí, entonces, que la especificación del contrato esté diseñada para que solamente algunas empresas ganen; otorgan el premio en mérito de la calidad, pero realmente le subyace un arreglo corrupto. Un estudio reciente concluyó que, en América Latina, más del 50% de los contratos fueron renegociados (especialmente en los sectores agua, saneamiento y transporte). **¿Qué es lo que sucede con la renegociación? ¿Qué es lo que pasa?** Pues

Utilizamos una metodología de entrevistas confidenciales. Se diseñó –con ese fin– un protocolo de investigación. El objetivo era transmitir que nuestro interés no era saber si los actores habían pagado o recibido coimas, sino –dentro de los pasos de preclasificación, diseño de contratos, otorgación de contratos, cambios ex-post– cómo funciona el sistema.

en ese punto, en ese espacio, se decanta un monopolio, plena discrecionalidad y disposición para aumentar los costos.

¿Qué se hizo en aquel país? ¿Quiénes eran los principales actores? El presidente, el procurador, el senador, grandes empresas y muchas otras personas terminaron conformando una alianza informal. Con personas importantes de la sociedad civil y del sector privado tuvimos, entonces, la iniciativa de desarrollar un diagnóstico dirigido a comprender el sistema formal de reglas y recursos y el sistema paralelo: ¿cómo funciona? ¿Cuáles son sus principales códigos? Utilizamos una metodología de entrevistas confidenciales. Se diseñó –con ese

fin– un protocolo de investigación. El objetivo era transmitir que nuestro interés no era saber si los actores habían pagado o recibido coimas, sino –dentro de los pasos de preclasificación, diseño de contratos, otorgación de contratos, cambios ex-post– cómo funciona el sistema. Siguiendo esa lógica, en una hora y media de entrevistas con distintos actores tuvimos un primer retrato parcial. Con 15 entrevistas subsiguientes tuvimos un retrato borrador mucho más amplio, que luego compartimos con todos los involucrados en búsqueda de comentarios. Más adelante, incluso, socializamos los hallazgos con personas importantes del sector público y del sector privado. Dirimimos cuáles eran las debilidades en el sistema "oficial" y en el sistema "paralelo". ¿Cómo podemos atacar al sistema paralelo? Esa es la pregunta matriz.

En aquel punto, se decidió formar un equipo de investigación. Este acudió al pueblo de donde era natural el senador y los otros involucrados. Se buscó evidencias de todas sus compras. Uno de ellos había comprado un edificio, otro había adquirido un automóvil que equivalía a tres veces su salario formal. Se construyó un registro fotográfico que luego fue divulgado a la prensa, remitido al congreso y a los donantes internacionales. El sistema paralelo no podía quedar intacto: y, por supuesto, cayó.

Pienso que esta misma metodología puede funcionar en otros sectores del gobierno, en espacios del sector privado y de la sociedad civil. En esa línea de argumento, considero sumamente importante invitar a los abogados que trabajan en estudios privados. En la mayoría de países, los abogados son eximios conocedores de las debilidades y fortalezas del sistema. La misma iniciativa podemos practicar en auditores, funcionarios

En la mayoría de países, los abogados son eximios conocedores de las debilidades y fortalezas del sistema. La misma iniciativa podemos practicar en auditores, funcionarios públicos y empresarios; siempre que se sepa que el objetivo primario no es identificar nombres, sino analizar sistemas.

públicos y empresarios; siempre que se sepa que el objetivo primario no es identificar nombres, sino analizar sistemas. En la actualidad estoy trabajando con varios países que implementan estas metodologías.

En resumen, tres implicaciones para la lucha contra la corrupción: i) implementar sistemas anticorrupción no es un lujo para el Perú; es una tarea fundamental pues aquella tiene un impacto severo en el crecimiento económico; ii) la colaboración público-privada, las alianzas y redes son uno de varios motores de cambio en el mundo de hoy: intercambiar información, colaborar en mejores prácticas y mejores sistemas; y iii) finalmente, quiero recomendar tres ideas que seguro podemos discutir. Primero, usar el *expertise* del sector privado y de la sociedad civil para crear encuestas que evalúen el rendimiento del gobierno; este último ciertamente tiene sus propios patrones de evaluación, pero el sector privado tiene muchos más (asistencia técnica, *expertise* en relaciones humanas, en informática, en gestión de funcionarios y en gestión de líderes). Segundo, estos elementos podrían traducirse en experimentos de combinación y, tercero, no olvidemos, difundir –entre el personal especializado de lucha contra la corrupción– la metodología para el diagnóstico de "sistemas paralelos corruptos". Para poder atacar los sistemas paralelos hay que comprenderlos. •

Alfredo Ferrero Diez Canseco
Abogado del Estudio Navarro, Ferrero & Pazos

La estabilidad económica de los últimos años –un proceso que empezó con las reformas económicas de fines de los años noventa y que continuó con la apertura comercial de los últimos gobiernos– implica cifras que son elocuentes. Sin embargo, cuando ponemos en perspectiva los factores que favorecen o desfavorecen el crecimiento económico mencionamos la estabilidad jurídica, la conflictividad social y, en cuarto, quinto, quizás octavo lugar, mencionamos la corrupción. Rara vez esta aparece como un factor fundamental en la percepción de los sectores empresariales y de la comunidad. Cuando, debería ser evidente, la corrupción es un factor medular para desincentivar la inversión. La razón principal: la corrupción afecta severamente la competencia. Podríamos plantear un silogismo: si en un sistema social hay corrupción, entonces la competencia se ve seriamente comprometida.

La corrupción es un factor medular para desincentivar la inversión. La razón principal: la corrupción afecta severamente la competencia. Podríamos plantear un silogismo: si en un sistema social hay corrupción, entonces la competencia se ve seriamente comprometida.

En este sentido, es preocupante la ineficiencia del sector público para promover cambios. Como dijo el profesor Klitgaard, si la competitividad del país es "muy buena", pero por otro lado ocupamos los primeros lugares en pagos irregulares, en costos relacionados con la violencia, en malversación de fondos públicos, el resultado final es que deshacemos con una mano lo que hemos construido con la otra. Las preguntas son: ¿Cómo hacer para que el sector privado y el Gobierno sean aliados reales frente a este problema? ¿Cómo hacemos para implementar mecanismos –tecnologías modernas– en la lucha contra la corrupción?

Una clave de la posible solución está en el sector comercio exterior, rubro en el que he trabajado por muchos años. Por definición, aquel es un sector formal: los negocios dedicados a la exportación no podrían hacerlo si es que no fuesen formales. Por ende, es deber del Estado y los privados llevar adelante procesos integrales de formalización. En ese camino, las redes sociales pueden ser un elemento clave para la difusión de información: de las ventajas de la formalización, de los pasos a llevar adelante y, por supuesto, de denuncias específicas de corrupción al interior de estos procesos.

En esta misma línea, constituye una aproximación relevante que el sector privado participe cada día más de las actividades del Estado, por ejemplo, en los directorios de las empresas públicas. La idea es que pueda haber una efectiva transferencia de conocimientos desde el sector privado –que tiene sus propios mecanismos– hacia el sector público –que tiene mecanismos un poco más rígidos–. Habría que ver la forma de que el sector privado participe más de la gestión pública, de forma tal que pueda trasladar al sector público los mecanismos y tecnologías relacionados con alianzas público-privadas.

¿Es posible ver algunos aspectos concretos donde el Perú pueda empezar a trabajar una alianza público-privada en los temas de corrupción? Cómo empezamos a trabajar esto, bajo el liderazgo de la Contraloría, pero también con la participación del Congreso y del Ejecutivo. El tema de Ciudadanos al Día, por ejemplo -lo ha mencionado Robert Klitgaard-, es sumamente importante. Ciudadanos al Día es una ONG que identifica "buenas prácticas". La pregunta que hago es: de estas "buenas prácticas" identificadas, ¿cuántas se han implementado realmente en el Perú? La pregunta es ¿realmente hemos utilizado estos mecanismos? ¿O simplemente los escuchamos, los leemos en el periódico del día siguiente y luego nos olvidamos de que este tema está en la agenda?

Yo creo que hay que ser un poco más precisos y más exigentes para que la corrupción no sea un tema de una vez al año, sino de todos los días, donde realmente nos preocupemos de que eso que nosotros vemos en los periódicos y que criticamos, ya

Habría que ver la forma de que el sector privado participe más de la gestión pública, de forma tal que pueda trasladar al sector público los mecanismos y tecnologías relacionados con alianzas público-privadas.

está afectando el crecimiento del país, está reduciendo las posibilidades de que haya menos pobres en el Perú, mejores escuelas, mejores hospitales, mejores carreteras. Es difícil ver un país muy corrupto y muy desarrollado, es un contrasentido.

Yo creo que estos elementos hay que entenderlos para, realmente, graficar cuál es el impacto económico de la corrupción en el Perú, ¿cuánto hemos dejado de crecer por la corrupción? 50% del PBI, dicen algunos en un cálculo no exacto, pero hay una cifra, por lo menos, que nos indica todo lo que hemos perdido en el país por la corrupción. ¿Cuánto más hubiésemos podido hacer nosotros en alimentación para niños, en mejoramiento de educación en el Perú?

Creo que sí hemos avanzado, hay que estar orgullosos; pero no satisfechos, porque no hemos logrado el desarrollo que necesitamos lograr para que el Perú sea un país, realmente, del cual podamos decir "hemos logrado todo lo que queríamos". Creo que todavía nos falta mucho y la corrupción es un tema pendiente de todas maneras.

Alfonso García Miró Peschiera

Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP

Entiendo por corrupción: "el uso indebido que hace una persona de sus capacidades discrecionales en la administración de bienes ajenos". Con esta definición propongo descategorizar aquello que solemos entender por corrupción, a saber: que esta se gesta, fundamentalmente, desde el sector privado. A mi juicio, tal creencia es profundamente injusta. A través de esta definición pretendo señalar que la corrupción, en esencia, es un mal que afecta –sin excepción– a todas las sociedades. El Perú es un caso sobresaliente: ocupamos lugares preocupantes en términos de institucionalidad y percepciones negativas sobre "la política" y sobre "los políticos".

Sin embargo, los grandes males del país representan, a su vez, sus oportunidades más grandes. Así como la infraestructura es un tema que genera oportunidades para el Perú, la lucha contra la corrupción también puede ayudar en el tránsito hacia el logro de ganancias en productividad y un mayor acercamiento al mundo moderno: de los países desarrollados, sensatos y honestos. Las cifras que nos ha dado el profesor Klitgaard motivan el desafío de dar grandes saltos. Si podemos lograr acuerdos entre los líderes de opinión pública, la comunidad, el sector privado, el sector público y la sociedad civil, habría una gran oportunidad para revertir esta situación.

Pero para no quedarme ahí, e intentar una aproximación objetiva de cara al problema, he hecho mentalmente una división en cuadrantes: en el eje horizontal yo pondría al sector público y al sector privado, y en el eje vertical yo pondría a la corrupción activa y a la corrupción pasiva. Porque creo que son fenómenos distintos, que hay que atacarlos con medidas distintas, que tienen grados de mayor o menor impacto en costo y en esfuerzo para el Perú, y que por tanto vale la pena segmentarlos.

Poniéndome en el caso más sencillo –que es el del funcionario público pasivo– yo diría que desde el sector privado y, sobre todo, desde la sociedad civil (cuando digo sector privado –ya que estamos en un intento de descategorizar– me refiero a aquella persona que no trabaja en el sector público y, por tanto, puede ser un empresario como una persona de la calle) […] cuando el funcionario público está ante la obligación de ejercer su función pública –por más discrecional que sea– y este, pensando en su interés particular, en los incentivos mal alineados y en los castigos peormente alineados, decide no actuar, desde nuestro punto de vista, es una forma de corrupción pasiva.

La corrupción pasiva desde el punto de vista del sector privado es parecida: aquel escenario donde una persona –pongamos el ejemplo de un club, que no es ni público ni es privado– ejerce arbitrariamente la discrecionalidad a su favor, habiendo recibido la confianza de parte de los usuarios, está cometiendo un acto de corrupción. Lo mismo pasa entre empresas privadas: dos empresas privadas pueden tener un caso de corrupción entre una y otra, pero involucra a más actores. Por lo tanto: ni es público ni es privado, ni es empresa ni es Estado, es un mal de la sociedad. Pero nuevamente: la persona –sea empresario o no– que recibe amenazas de multa de parte de un funcionario público, y debe sacar dinero de su bolsillo para evitar un potencial riesgo, ha cruzado la línea y cometido un acto de corrupción activa.

La corrupción activa que es más costosa y en la que más habría que enfocarse es la del sector público. Aquellas personas que amenazan a cambio de sobornos, que ejercen activamente la corrupción, y que no solamente ocupan un cargo, sino que lo ocupan para lucrar decididamente, y el equivalente desde la sociedad civil, son aquellas personas que activamente quieren obtener algún beneficio artificial, evitando las normas de competencia, transparencia, igualdad de condiciones, competitividad. "Yo tengo, he encontrado una manera sencilla de llegar del punto A al C sin pasar por B, y yo voy activamente a ver

En el tema de la corrupción pasiva, en particular, habría que ser mucho más preciso en el diseño de políticas de incentivos y castigos administrativos para los funcionarios públicos. Existen maneras de incentivar reduciendo las brechas de discrecionalidad.

cómo busco quién me logre pasar de A a C sin pasar por B, a cambio de dinero", esa es una forma de corromper activamente desde la sociedad civil.

Bien, yo creo que para los cuatro cuadrantes hay cuatro formas de actuar totalmente distintas (no las podemos meter en el mismo saco). Para las más peligrosas habría que pedirle al Estado que legisle adecuadamente, segundo, que haga cumplir la ley, y, tercero, que haga uso de la fuerza facultado por ley, porque si no –entonces– también tenemos una manera pasiva de in-actuar por parte del Estado; le pondríamos en el cuadrante inferior izquierdo: el Estado estaría inhibiendo su función de actuar para evitar un costo altísimo a la sociedad.

Hay también maneras de ejercer la ley y el derecho y la fuerza del Estado en el sector público y en la sociedad civil, son distintas, pero hay maneras de hacerlo. Habría que rehacer algunas leyes mal hechas. En el tema de la corrupción pasiva, en particular, habría que ser mucho más preciso en el diseño de políticas de incentivos y castigos administrativos para los funcionarios públicos. Existen maneras de incentivar reduciendo las brechas de discrecionalidad. En el Estado y la función pública en general se debería buscar, permanentemente, la manera de reducir las capacidades de discrecionalidad, para evitar las tentaciones tanto del punto de vista del usuario activo, como del usuario pasivo.

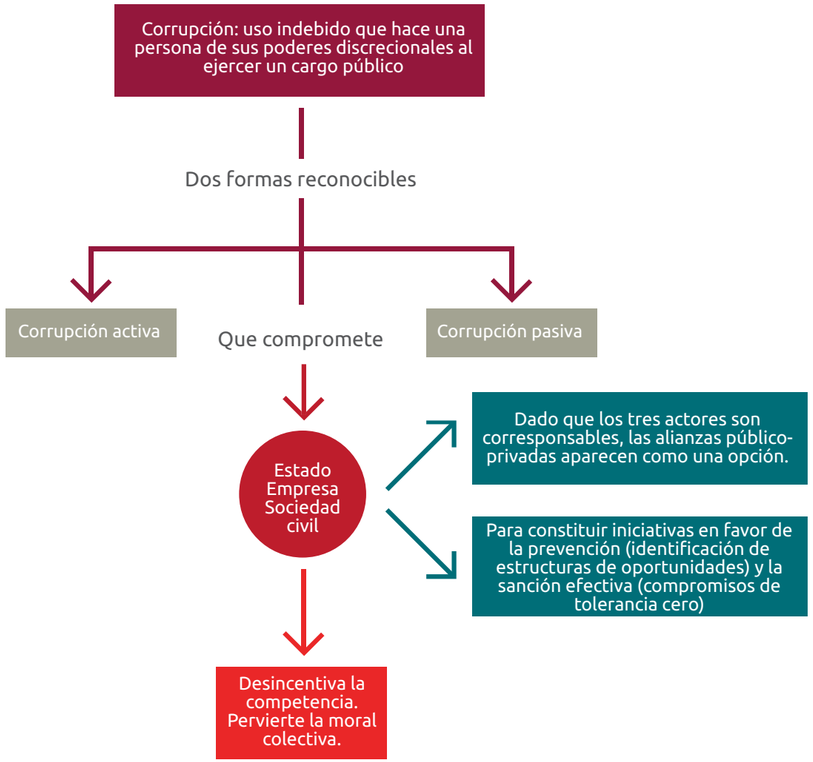
Finalmente, tengo unas reflexiones después de esta división en cuadrantes, de cómo actuar para tratar de tener un consenso y en conjunto. Es interesante la propuesta del profesor Klitgaard de crear así como hubo el Bangalore Agenda for Task Force Anticorrupción,

No vamos a lograr ser un país del primer mundo si la corriente contraria –la corrupción– es mayor que el esfuerzo que estamos haciendo por llegar.

debiera haber en Lima o el Perú una Agenda para una Fuerza de Choque Anticorrupción, pero no con mandatos no vinculantes, emblemáticos, genéricos, principistas, yo creo que debería tener un mandato vinculante, con objetivos claros, cronogramas precisos y medición de resultados periódicamente.

Nuevamente, la corrupción es el segundo obstáculo para hacer negocios. Es un tema lamentable, pero es una gran oportunidad de reducirla. La corrupción desincentiva la competencia, la productividad y la competitividad. En vez de orientarnos hacia el mundo moderno, nos aleja. Es una fuerza contraria al esfuerzo de todos los peruanos en los últimos 20 años. No vamos a lograr ser un país del primer mundo si la corriente contraria –la corrupción– es mayor que el esfuerzo que estamos haciendo por llegar. Tracémonos la meta de ser un país del primer mundo. Nosotros debemos de entregarle moralmente a nuestros hijos –no hay ninguna razón para no hacerlo– un país en el umbral del primer mundo: esa es nuestra misión, esa es nuestra responsabilidad. •

Tipos de corrupción, consecuencias, perspectiva de solución



Elaboración propia

René Cornejo Díaz
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Quisiera partir de la propuesta algebraica que hace el profesor Klitgaard, según la cual la corrupción no es sino la fórmula "monopolio" más "discrecionalidad" menos "transparencia". Y para poder centrar el mensaje quisiera detenerme en el tema de la transparencia. En primer lugar porque es en lo que se ha puesto acento al hablar de "colaboración público-privada" y, en segundo lugar, porque el monopolio y la discrecionalidad son muchas veces temas estructurales.

Reducir la discrecionalidad en esta fórmula algebraica va a tener un costo. De hecho podríamos eliminar completamente la discrecionalidad, pero lo que haríamos es eliminar la capacidad gerencial. Y, sin duda, cuando apuntamos ya al objetivo más general de la eficiencia de la administración pública, eliminar la posibilidad de gerenciar a través de la eliminación de discrecionalidad no es un bien que debamos perseguir. Por tanto: se requiere de un balance. No se trata de llevar a cero el monopolio y a cero la discrecionalidad, pues tenemos como herramienta complementaria a la transparencia. Y ahí voy a centrarme.

Reducir la discrecionalidad en esta fórmula algebraica va a tener un costo. De hecho podríamos eliminar completamente la discrecionalidad, pero lo que haríamos es eliminar la capacidad gerencial. [...] No se trata de llevar a cero el monopolio y a cero la discrecionalidad, pues tenemos como herramienta complementaria a la transparencia.

Hay una frase que usamos muchas veces: el "combate contra la corrupción". En los términos algebraicos referidos, el combate contra la corrupción debe priorizar el "tema de transparentar" –ponerle luz a los actos del Estado– y, por otro lado, lo que en gestión de organización se conoce como el problema de "agente principal". El Estado debe actuar en el mejor interés de los ciudadanos; pero acá hay un problema, lo que sucede es que cuando no hay un Estado debidamente conformado, los incentivos y la falta de controles determinan que se generen sistemas perversos centrados en la corrupción. Son sistemas en los que debemos notar con claridad que funcionan en virtud de una componenda entre agentes privados y agentes públicos.

Quiero resaltar también las cifras abrumadoras que el profesor Klitgaard ha presentado. Lucimos mucho en reformas producidas por el Estado, el tema macroeconómico, la disciplina fiscal, cierta parte de la administración pública; pero la distancia que hay entre estas reformas [y las soluciones] hacia la corrupción es tan grande que lo que necesitaríamos es una reforma profunda, amplia y de largo aliento.

Opino que dicho esfuerzo, más allá del discurso, no se ha hecho. Vuelvo a mi punto central. Para resolver el problema del agente principal se debe permitir a los ciudadanos tomar el control. La propuesta de formar alianzas público-privadas implica una gran oportunidad. Y es que para transparentar la información tenemos que vencer las barreras de entrada y las barreras de costo a la hora de recolectar información. El día de hoy tenemos la gran oportunidad de los sistemas de información, de Internet, del acceso generalizado. Creo necesario que la Contraloría promueva la participación del público en general, sea directamente o a través de organizaciones. Pensaría incluso en la posibilidad de incentivos. Promover entidades que tengan capacidad de ser juicio vinculante respecto al desempeño del Estado, respecto a la información que existe.

En ese camino se puede conseguir información de manera sistemática por medio de entrevistas, como mencionaba el profesor Klitgaard. Se puede recoger información confidencial con el fin de identificar "sistemas paralelos de corrupción" y, así, combatirlos. La corrupción y los corruptos son como los vampiros: uno les pone luz encima y se mueren porque medran alrededor de la posibilidad de mantener ocultos sus actos. Y hablo tanto para el sector público como para el sector privado.

Me parecería importante que la Contraloría promueva la participación del público en general, sea directamente o a través de organizaciones. Yo pensaría hasta en generar incentivos. Promover entidades que tengan capacidad de ser juicio vinculante respecto al desempeño del Estado, respecto a la información que existe.

Es interesante, por ejemplo, la propuesta de crear un sistema de denuncia anónima a través del teléfono que todos tenemos en el bolsillo y que permitiría identificar dónde se perpetran estas acciones. Cuando hay denuncias reiteradas, permanente, sobre actos ilícitos en un lugar es prácticamente evidencia plena de que algo está pasando, y acá la acción de control la puede hacer directamente el ciudadano. Vemos los pactos éticos, creo que es una herramienta que sí supone un condicionamiento en la ley que es responsabilidad social corporativa; muchas empresas ya están empujando, ya están ejecutando, y con incentivos hay que premiar las buenas prácticas.

En efecto, la Contraloría lanzó el sistema de INFObras, un sistema que está en Internet, disponible para cualquier persona, en el cual

Debemos aspirar a tener una administración pública de primer nivel; sin embargo, si es que no empezamos por cosas básicas como transparentar y hacer una rendición pública de cuentas, no vamos a avanzar mucho en el camino de erradicar la corrupción.

los ciudadanos pueden hacer denuncias, pueden opinar, pueden alertar al gestor público respecto de cómo están yendo las obras. Se ha establecido la obligación de que los gobiernos locales, principalmente, pongan a disposición del público esta información para que pueda ser opinada. ¿Qué resulta? Que simplemente no ponen a disposición de la opinión pública esta información y no se puede hacer este control. ¿Qué es entonces lo que debemos hacer? Ponerle entes a la norma, establecer penalidades concretas y responsabilidades concretas a los funcionarios públicos que no cuelguen esta información en INFObras.

En la misma línea, creo que se puede incorporar una serie de otras iniciativas de ese tipo donde, reitero, el actor principal debe ser la sociedad civil haciendo denuncias, haciendo propuestas, y en el otro lado, en el lado del sector público, yo lo que creo es en la rendición de cuentas. El día de hoy las rendiciones de cuentas son, prácticamente, a puertas cerradas; en mi opinión deberían ser páginas centrales donde se establece lo bueno, lo malo y lo feo de la gestión. Debemos aspirar a tener una administración pública de primer nivel; sin embargo, si es que no empezamos por cosas básicas como transparentar y hacer una rendición pública de cuentas, no vamos a avanzar mucho en el camino de erradicar la corrupción.

Un tema final que quiero comentar es, se mencionaba de esta encuesta que hace *World Economic Forum*, que lo que se identifica en el Perú como los dos principales problemas para hacer inversiones, uno es la mala calidad de administración pública y el segundo es la corrupción. Creo que ahí va uno con otro: la mala gestión pública está muy condicionada por la corrupción, porque los sistemas, más allá del monto de las coimas que el presupuesto público va a pagar a la corrupción, lo que es un costo mucho más profundo es el costo en el cual toda la sociedad tiene que incurrir cuando los incentivos de la corrupción obligan y condicionan a que las decisiones del Estado no vayan en el mejor interés público. No va a haber otra forma que transparentando la acción pública, que haciendo participar a los ciudadanos y, por supuesto, estableciendo penas que efectivamente se cumplan. Cuando metan en la cárcel a un alto funcionario por corrupción, ahí vamos a empezar a cambiar. Probablemente lo que debemos buscar son acciones concretas, específicas de ese tipo, que permitan dar una señal de que estamos encaminados a este cambio fundamental que requerimos para poder avanzar en este desarrollo económico que tiene que repercutir hacia el desarrollo social. •

Capítulo 2

Control fiscal y gobernanza: un contrapunto histórico

Control fiscal y gobernanza: un contrapunto histórico

Ramiro Mendoza Zúñiga
Contralor General de la República de Chile

Resumen: Las diferentes acciones que expresan cuestionamientos al modelo institucional vigente –cuyo ejemplo paradigmático son las movilizaciones sociales– colocan en primer plano que el desarrollo de un país requiere de una institucionalidad que integre al Estado, el mercado y la sociedad civil a través de vínculos de poder equilibrados, lo que se conoce como gobernanza. En dicho marco, Ramiro Mendoza indica que la experiencia histórica ha enseñado que un modelo de gobernanza solo puede funcionar si es construido desde el propio contexto. En el caso de las sociedades latinoamericanas el fortalecimiento del control fiscal ha demostrado ser un elemento indispensable para una gobernanza efectiva. Este texto señala el alcance ("lo público" y no solo lo estatal), los destinatarios (la sociedad en general y no solo la burocracia) y los mecanismos que deben ser incluidos en la implementación del control fiscal (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana) a fin de que se contribuya de manera efectiva al empoderamiento de la ciudadanía, promoviendo un escenario con una menor probabilidad de que se cometan actos de corrupción y con una mayor confianza en el modelo institucional.

PALABRAS CLAVE: GOBERNANZA, DESARROLLO, CIUDADANÍA, CONTROL FISCAL, INTERÉS PÚBLICO, TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CORRUPCIÓN.

Con frecuencia se incurre en el error de equivaler los términos gobernanza y gobernabilidad. La gobernabilidad refiere a la capacidad que tiene un sistema político para autorregularse y, como requisito funcional, a una coordinación institucionalizada del ejercicio del poder. La noción de gobernanza, en cambio, refiere a un tipo particular de relación entre los actores que conforman la dinámica política de los países. Más exactamente, la gobernanza es un mecanismo de gestión pública que tiene por premisa funcional garantizar una dinámica participativa en el ejercicio del poder. Esta dinámica participativa descansa, a su vez, en la idea de que "Estado, Mercado y Sociedad Civil" deben preservar relaciones equitativas. En este texto se llamará trinomio a este fenómeno de articulación.

Como categoría analítica, el concepto de gobernanza permite hacer diagnósticos sobre el tipo de relación de poder que mantienen los actores al interior de este trinomio. En la conferencia del Dr. Klitgaard (ver Capítulo 1), se argumentó que las alianzas público-privadas son una posibilidad para construir relaciones –entre el Estado, el mercado y la sociedad civil– que permitan tomas de decisiones orientadas hacia el bien común. Sin embargo, la integración de la sociedad civil en este campo todavía es un reto para los Estados latinoamericanos. Ello se debe, en parte, a la tradición centralista en la toma de decisiones, en parte, al descrédito que muchas de estas organizaciones tienen en la gestión de asuntos humanos. Con todo, mientras las relaciones de articulación en el trinomio se mantienen inalterables, crecen las aspiraciones y demandas ciudadanas por una mayor participación.

2.1. La gobernanza como respuesta a una época de transformaciones políticas en los países latinoamericanos

La idea de implementar un modelo de gobernanza en la gestión pública de los diferentes países de América Latina es indisociable de transformaciones en el vínculo político entre los Estados y las ciudadanías. Los movimientos de acción colectiva, en este contexto, han añadido a las tradicionales "demandas de derechos" demandas por una mayor participación en las decisiones. Así, para encontrar ejemplos paradigmáticos de protestas multitudinarias no es necesario transitar hacia otras latitudes y experiencias –como la primavera árabe– o incluso retroceder algunos años –como el caso del movimiento estudiantil chileno–; es sumamente llamativo que solo en el último año se hayan gestado expresiones multitudinarias por un mayor derecho a participar en las decisiones públicas relativas a sectores estratégicos: salud, educación, energía y minería, derechos fundamentales.

Este escenario delimita una pregunta: ¿qué motiva a las personas a adherirse a movimientos de acción colectiva en el contexto contemporáneo de gestión pública? Por definición, los movimientos de acción colectiva descansan en la construcción

de un opositor; la pregunta entonces se transforma: ¿cuál es el opositor común en estos movimientos de acción colectiva? Para responderla me remito a una conversación que sostuve con un político peruano quien –aquella vez– formuló una idea sumamente coherente: que los países de la región sustentaban la gestión pública en un modelo de gobernabilidad weberiana. Este modelo se basa en una lógica del "poder-poder": un poder que no rinde cuentas a nadie más que a sí mismo, un poder que se concibe a sí mismo con una capacidad resolutiva ilimitada de problemas públicos, definidos por él mismo como tales. Es contra ese modelo que se dispone la crítica social hoy en día.

En dicho modelo –vigente en América Latina desde la década de 1920– quien centraliza el poder absoluto es el Estado, a través de un cuerpo administrativo extenso y complejo, que le permite asumir la responsabilidad de resolver (todos) los problemas nacionales. Aquel asumía incluso funciones que hasta hace no mucho eran responsabilidad de organizaciones religiosas, basadas en principios morales de solidaridad con el otro. Un ejemplo paradigmático de esta transformación es el caso de Chile, país en el que los servicios públicos de carácter social –como la educación y la salud– siempre fueron prestados por órdenes religiosas. En el caso de la salud, los hospitales fueron administrados por religiosos hasta que el Estado estableció que la salud era una "preocupación pública". Del mismo modo sucedió con los servicios educativos, que estuvieron exclusivamente a cargo de órdenes religiosas hasta que el Estado creó el Ministerio de Educación, el cual comenzó a ofertar educación de carácter laico.

Es posible pensar que la instauración de una lógica weberiana imperante en la sociedad guió al Estado a constituirse como garante para el ejercicio de ciertos derechos ciudadanos, entre los que destaca el acceso a la salud y a la educación. Nada más lejos de la realidad: el precio a pagar por la ampliación del número de destinatarios de los servicios sociales –entendidos como beneficios que otorgaba el Estado y no como derechos de los ciudadanos– fue el acaparamiento del espacio político por parte del Estado al considerarse que la sociedad civil y el empresariado eran incapaces de contribuir al desarrollo del país.

Se puede pensar que la lógica weberiana guió al Estado a constituirse como garante para el ejercicio de ciertos derechos ciudadanos. Nada más lejos de la realidad: el precio a pagar por la ampliación del número de destinatarios de los servicios sociales –entendidos como beneficios que otorgaba el Estado y no como derechos de los ciudadanos– fue el acaparamiento del espacio político por parte del Estado al considerarse que la sociedad civil y el empresariado eran incapaces de contribuir al desarrollo del país.

El modelo de gobernabilidad weberiano duró más de medio siglo, período en el cual los sistemas de administración burocrática lograron expandir sus rangos territoriales de acción: un rasgo que podría interpretarse como la consolidación del modelo. Sin embargo, a finales del siglo XX, las manifestaciones sociales en contra de los Estados son cada día más frecuentes. El modelo era sobrepasado por cuestionamientos de todos los sectores, incluso académicos. ¿Cómo explicar el agotamiento de un modelo sustentado en un Estado que cada vez ha ido obteniendo un mayor poder dentro del territorio? Es necesario comprender el decaimiento del modelo en el marco del proceso de globalización, que tiene entre sus rasgos más destacables el tránsito de sociedades centradas en la idea de "nación" a sociedades centradas en la idea de "red": entramados de actores no adscritos a una territorialidad específica, con altos niveles de independencia respecto a la institucionalidad producida en los territorios nacionales a los que pertenecen.

Bajo esa lógica, las redes se constituyen en espacios privilegiados para la gestación de procesos de alcance mundial, como es el caso del reconocimiento de los Derechos Ciudadanos. La sociedad de redes limita hoy en día las posibilidades de consolidación del modelo weberiano, ya que el poder del Estado se torna incapaz de controlar los procesos que se gestan y se reproducen desde las redes que, por ejemplo, han ido produciendo un incremento de demandas políticas hacia aquellos: el reconocimiento de los ciudadanos como sujetos de derechos y, por lo tanto, partícipes de la política pública. Frente a esa ofensiva, los Estados de modelo weberiano podrían asumir los costos de una fuerte inversión pública de carácter populista a fin de sostener el modelo. Sin embargo, la capacidad de los Estados para utilizar los servicios públicos como herramientas de control es cada vez menor por dos motivos:

- La inexistencia de contrapesos en el manejo de los recursos públicos ha producido que los gastos públicos sobrepasen las posibilidades del Estado, generándose fuertes déficits económicos en los presupuestos públicos.

- Los vínculos entre Estado y empresariado bajo el modelo weberiano –ajenos a cualquier mecanismo de control– han producido una fuerte monopolización en los servicios públicos, de tal forma que la calidad de dichos servicios no ha variado en el tiempo y no cuenta con los estímulos para hacerlo.

Como resultado, el modelo weberiano va siendo acorralado por una ciudadanía que rechaza seguir asumiendo el rol de "beneficiario del Estado" y reclama participación en la toma de decisiones públicas a fin de garantizar el cumplimiento de sus derechos. En consecuencia, se requiere de un nuevo modelo institucional que integre al Estado y la sociedad civil bajo relaciones de poder equitativas: la gobernanza aparece como una posible respuesta.

2.2. El rol del control fiscal en la construcción de la gobernanza

¿Cómo se reorganizan las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil en un escenario que se caracteriza por la desestructuración del modelo weberiano de organización y, a su vez, por una mayor demanda de participación por parte de la ciudadanía? El modelo de gobernanza es un sustituto adecuado a

las demandas de una ciudadanía que no se representa a sí misma como beneficiaria, sino como sujeto de derechos.

Para configurar un modelo afín a las características del contexto latinoamericano, es crucial comprender la dinámica política que subyace a las demandas de la ciudadanía en estos países. Es destacable que se exija el cumplimiento de sus demandas y de sus derechos –que entraña necesariamente una mayor participación política–, pero, al mismo tiempo, rehúya utilizar los mecanismos de control con seriedad. Es decir, se podría transitar de una sociedad del Estado a una sociedad del Ciudadano, en la que nadie querría ejercer el poder con responsabilidad, lo que podría tener repercusiones sistémicas severas en la distribución de cuotas de poder. ¿Existen soluciones para esta contradicción? Si consideramos que la disposición organizativa del modelo weberiano no contemplaba la participación ciudadana –por ejemplo, la rendición de cuentas no tenía como público objetivo a la ciudadanía–, es lógico que los ciudadanos no la asuman como parte de su quehacer. ¿Es sensato pedirle al ciudadano que sea responsable? En realidad es un problema sumamente complejo que encuentra parte de solución en la dimensión eminentemente institucional: no se puede asegurar que un ciudadano efectúe denuncias y lo haga con seriedad, pero sí se puede promover que las entidades inauguren canales novedosos de denuncia para que sean de fácil acceso al ciudadanoy, al mismo tiempo, exijan seriedad formal en su presentación.

Les voy a dar un ejemplo de cómo se podría hacer uso de la tecnología para mejorar la posición de poder del ciudadano en temas de corrupción. El Waze es un aplicativo de internet que todos los jóvenes tienen en sus celulares porque los conecta con otros usuarios en una red que utilizan para actualizar la ubicación de los controles de velocidad y, sobre todo, de alcoholemia. Es decir, si un joven ve un policía que está parando autos para hacerles pruebas de alcoholemia a los conductores, inmediatamente sube su ubicación al Waze. De ese modo, los jóvenes que estén ebrios saben por dónde no deben ir. Por lo tanto, la tecnología ha sido usada para contrarrestar el endurecimiento de las leyes contra quienes manejan ebrios. Ante esa situación, yo les digo: ¿por qué no utilizar este tipo de tecnología para enfrentar la corrupción? ¿Por qué no hacer un Waze anticorrupción? Ese dispositivo nos permitiría avisar a los demás que, por ejemplo, en una municipalidad se están cobrando coimas. Esta información serviría como un insumo para que una contraloría seria realice un mapa de riesgos.

En consecuencia, reorganizar las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil bajo preceptos de equidad –forjando un nuevo modelo de gobernanza– requiere del fomento de la participación política de la ciudadanía, orientada a ejercer control sobre las decisiones públicas. Para ello, es necesario:

- El fortalecimiento de entidades de control (contralorías, auditorías de la Nación, tribunales de cuentas, etc.) orientadas a otorgar herramientas para que el ciudadano se ubique en una mejor posición de poder frente al Estado, alejándose de modelos en los que tienen como principal preocupación responder a estándares establecidos por el propio Gobierno al que tiene que controlar.

- La creación de mecanismos que tengan por finalidad promover el control ciudadano sobre las decisiones públicas.

2.3. La importancia del contexto en la construcción del modelo de gobernanza

Reorganizar las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil bajo preceptos de equidad –forjando un nuevo modelo de gobernanza– requiere del fomento de la participación política de la ciudadanía, orientada a ejercer control sobre las decisiones públicas.

En la construcción de este modelo institucional, mirar al pasado y observar las experiencias fallidas siempre es enriquecedor. En el caso de Chile, por ejemplo, los gobiernos han tratado de adoptar modelos institucionales que consideraban exitosos (entre los que destaca el modelo irlandés), que fueron descartándose conforme los países que los inspiraban fueron decayendo. No obstante, como en otros países de la región, la influencia del Fondo Monetario Internacional fue fundamental para que la lógica del desempeño –desarrollada exitosamente en países del primer mundo– se constituyera como el eje central de la transformación institucional más importante del Estado. A partir de ese momento, el éxito de la gestión pública debía medirse solo en función del cumplimiento de indicadores de desempeño, lo que tuvo consecuencias perjudiciales para el cumplimiento de sus funciones reales. Un ejemplo claro es el Ministerio de Justicia de Chile, en el que los indicadores de desempeño decretaban que se debían producir tres modificaciones reglamentarias por año, sin importar que las modificaciones constantes aportaran o no. De este modo, la gestión pública fue interesándose solo en el cumplimiento de metas y no en responder a las necesidades reales de la población.

La lógica de desempeño provocó también otra consecuencia no buscada: la creación de mayores espacios para el ejercicio de la corrupción, a raíz del impulso que tenían los funcionarios públicos por "especializar" sus espacios de funcionamiento en pos de cumplir con las metas establecidas. Y, como señala Robert Klitgaard: "La corrupción se alimenta de la complejidad institucional". Es decir, mientras más complejo es el manejo de los procedimientos públicos, más reducido es el grupo que cuenta con las capacidades de saber cómo funcionan dichos procedimientos, por lo que se van forjando nichos en los que se presentan mayores estímulos para incurrir en actos de corrupción.

Esta revisión de las consecuencias de implementar un modelo foráneo –la lógica del desempeño– nos ayuda a realizar una

Las experiencias de construcción de institucionalidad en otros países no pueden ser tratadas como recetas aplicables en todo lugar y momento, sino como aportes para la construcción de un modelo planteado desde nuestro contexto.

advertencia político institucional: "copiar es malo para la salud política". Es decir, las experiencias de construcción de institucionalidad en otros países no pueden ser tratadas como recetas aplicables en todo lugar y momento, sino como aportes para la construcción de un modelo planteado desde nuestro contexto.

2.4. Claves para la construcción de un modelo de gobernanza

Aunque es cierto que no existen recetas aplicables en todo contexto, sí es posible avizorar cuatro claves que nos permitan sentar bases para la construcción de un modelo de gobernanza:

La primera clave es ser conscientes de que el tránsito de una sociedad weberiana hacia una sociedad de ciudadanos conlleva la desconfianza de los sujetos-ciudadanos respecto a la gestión de interés público. Debido a que los servicios de interés público son gestionados tanto por el Estado como por empresas (que, por ejemplo, administran los servicios de telefonía móvil, uno de los más aborrecidos por los usuarios), la desconfianza no se focaliza exclusivamente en el Estado, sino que es una desconfianza total, resultado de las malas experiencias cotidianas de los ciudadanos. A modo de ejemplo, veamos el caso del interés público de la salud en Chile. Nosotros tenemos un sistema de salud muy complejo que combina un sistema público y un sistema privado. Ambos son estupendos cuando uno acude por primera vez y es el paciente ideal (hombre de veinticuatro años, soltero y con buena salud) debido a que no representas un gasto. Pero el sistema es súper complejo. Tiene su lado bueno porque capitaliza muy bien los aportes de los pensionistas pero al final solo les retorna el 60% de su aporte y establece limitaciones a las personas si tienen condiciones que hacen menos rentable su aseguramiento, condiciones entre las que se encuentra ser mujer. En resumen, la desconfianza y la sensación de corrupción se ha extendido y se percibe en todos lados.

La segunda clave es que los cambios relevantes en materia

La primera idea clave es ser conscientes de que el tránsito de una sociedad weberiana hacia una sociedad de ciudadanos conlleva la desconfianza de los sujetos-ciudadanos respecto a la gestión de interés público. [...] La segunda clave es que los cambios relevantes en materia anticorrupción requieren de transformaciones profundas que no se supeditan a la creación de leyes o entidades. [...] La tercera clave consiste en que la estructura del modelo de gobernanza nacional –en la que Estado, mercado y sociedad civil pueden tener mayor o menor fortaleza– es el resultado de un proceso muy complejo de descubrimiento que cada sociedad debe experimentar, el cual requiere de diálogo y colaboración entre los diferentes actores que la componen. [...] La cuarta y última clave es el rescate de las entidades de control bajo un concepto diferente: el contribuir a cerrar las brechas de información entre los ciudadanos y quienes administran el interés público.

anticorrupción requieren de transformaciones profundas que no se supeditan a la creación de leyes o entidades. No hay duda que son elementos para el cambio, pero la fuerza de las transformaciones no puede recaer en este tipo de medidas. Además, las leyes aportan en cuanto son más sencillas y claras para el ciudadano, por lo que se debe procurar no crear leyes innecesarias. En caso contrario, no solo no arreglan los problemas sino que los complejizan. Del mismo modo, la creación de entidades autónomas tampoco arregla el problema porque dichas entidades pueden terminar siendo tan potentes que asumen una lógica del poder-poder, sin preocuparse por mantener vínculos con las otras entidades y orientar sus acciones al servicio del ciudadano. ¿Cuál es el elemento clave para una transformación profunda de la sociedad en materia anticorrupción? Antes que cualquier cosa, despertar la conciencia ética, responsabilidad que recae no en una sola entidad como la Contraloría de la República, sino en todas las instituciones que forman parte de la sociedad peruana.

La tercera clave consiste en que la estructura del modelo de gobernanza nacional –en la que Estado, mercado y sociedad civil pueden tener mayor o menor fortaleza– es el resultado de un proceso muy complejo de descubrimiento que cada sociedad debe experimentar, el cual requiere de diálogo y colaboración entre los diferentes actores que la componen. Más allá del resultado específico, su legitimidad y valía solo es posible si todos los actores están dispuestos a asumirlo, aunque no responda exactamente a su visión. En la tarea de construir los vínculos que garantizarán el funcionamiento y la vigencia del modelo de gobernanza, es preciso hacer uso de una serie de herramientas constitutivas de transferencia de poder:

- La transparencia es un instrumento poderoso porque ilumina las acciones de quienes administran el interés público. No obstante, los mecanismos de transparencia no pueden mantenerse estáticos porque la corrupción es extraordinariamente creativa, trasladándose hacia resquicios no capturados por los mecanismos de transparencia e, incluso, valiéndose de ellos. Un buen ejemplo es el modelo de compras públicas de Chile, que funciona desde hace 10 años y es muy exitoso en Latinoamérica. Consiste en que todas las compras realizadas por la dirección de compras del Estado (bienes muebles, contratos de suministros y orientaciones de servicios, con la salvedad de obras públicas) se hacen a través del portal

institucional. De ese modo, dicho portal se constituye en una herramienta de transparencia fantástica porque alberga información sobre procesos de compra por miles de millones de dólares, la cual es utilizada por la Contraloría General. Sin embargo, el sistema ya no garantiza ausencia de corrupción en las compras públicas porque ahora se ha trasladado a la fase en que se arman las bases de las licitaciones. El truco consiste en construir bases de licitación que restringen el número de competidores al colocar requisitos muy específicos. En síntesis, la transparencia ayuda a transferir poder al ciudadano al poner a su servicio información y desalentar la corrupción en determinados espacios, pero no es una solución final.

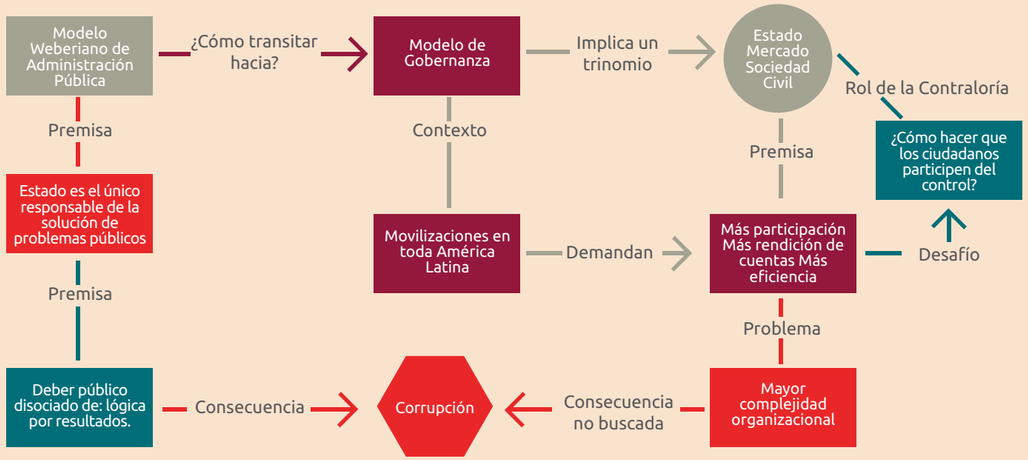
• Las rendiciones de cuentas son una gran herramienta de mejora en procura de tener sociedades menos corruptas pero solo cuando se ejecutan adecuadamente. En el caso latinoamericano, nos falta mucho para conseguir que esta herramienta diste de ser una simple formalidad. Para que una rendición de cuentas sea efectiva, la ciudadanía presente debe mantener una posición crítica y quienes rinden las cuentas deben dar respuesta a las inquietudes de la ciudadanía. Existen esfuerzos para mejorar las rendiciones de cuentas en la región. Por ejemplo, la entidad latinoamericana que reúne a las entidades superiores de control ha constituido un comité que tiene como propósito formular un modelo de rendición de cuentas en el que se incluya el uso de la información rendida como insumo para la fiscalización. Asimismo, se debe generar mecanismos para asegurar la participación ciudadana, que actualmente es pasada por alto en el caso de muchas municipalidades.

La cuarta y última clave es el rescate de las entidades de control bajo un concepto diferente: el contribuir a cerrar las brechas de información entre los ciudadanos y quienes administran el interés público. La ausencia de cambios legislativos u otras modificaciones legales que alteren sus competencias ha generado que no hayan existido variaciones en el control fiscal que ejercen las contralorías en América Latina. No obstante, sí se han gestado cambios fundamentales en el sentido de sus acciones. Más allá de haber incorporado estándares o nuevas materias de control, lo importante es que las contralorías se han acercado a las preocupaciones e intereses del ciudadano, que ahora nutren las estrategias de control. Se ha gestado, entonces, un vuelco hacia el ciudadano, que demarca su propósito como entidad pública. Y es que, a diferencia de la labor de entidades encargadas de servicios tan tangibles e inmediatos como un hospital o una escuela, la labor de la Contraloría –es decir, el control– es difícil de explicar. Por ejemplo, los informes de auditoría reportan acerca de una situación en un tiempo determinado, por lo que el tiempo en el que se tiene acceso al mismo es esencial para hacer algo al respecto. Sin embargo, muchas veces la Contraloría entrega informes referidos a situaciones acontecidas dos años atrás, lo que puede generar cuestionamientos. El problema detrás es la falta de comprensión del propósito de los informes de Contraloría: cerrar las asimetrías de información entre Estado y ciudadanos, de modo que estos últimos conozcan lo que hacen quienes administran los bienes que ellos consumen. Y por eso lo más importante es que el ciudadano logre comprender el informe de Contraloría.

2.5. Reflexiones finales: ¿el control fiscal nos conduce a una menor posibilidad de corrupción?

Reorganizar las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil bajo preceptos de equidad –forjando un nuevo modelo de gobernanza– requiere del fomento de la participación política de la ciudadanía, orientada a ejercer control sobre las decisiones públicas.

Considerando que es posible el empoderamiento del ciudadano a través de la creación de entidades y mecanismos que permiten la existencia de vínculos de control desde el ciudadano hacia los administradores de los intereses públicos, vale hacer una pregunta: ¿El control ejercido desde el ciudadano tiene o tendrá



Elaboración propia

un impacto en la disminución de la corrupción existente en los espacios de administración de los intereses públicos? Al respecto, cabe indagar por la eficacia de los mecanismos y el aprovechamiento de lo público por lo privado.

El aprovechamiento de lo público por lo privado es un problema que se arrastra desde el modelo anterior, y que ha tratado de ser resuelto a través de un control que mantenía como premisa la supresión de la discrecionalidad administrativa. Sin embargo, la discrecionalidad es necesaria e imposible de ser anulada porque los funcionarios deben contar con opciones a fin de elegir la más acorde al bienestar público. Por lo tanto, el modelo de control no debe ser rígido sino dúctil y adaptable a las nuevas formas de corrupción que surjan en adelante. En caso contrario, se consolida la percepción de la ciudadanía respecto a la corrupción imperante en los espacios de interés público administrados por privados. Lo peligroso es que esta percepción se refuerza por efecto de la ineficacia de los mecanismos de transferencia, provocando que el ciudadano experimente una sensación de descrédito en el modelo, que conlleva a las situaciones de violencia comentadas en un inicio. Frente a ello, radica la importancia de entender el control al servicio del ciudadano y a las entidades de control como las instituciones que deben liderar el proceso de transformación del concepto de control, a fin de construir una gobernanza real.

Quiero concluir haciendo énfasis en la enseñanza que nos deja el libro "¿Por qué fracasan los países?" de Robinson y Acemoglu, en el que se señala que el desarrollo de los países no depende de la religión, ni del clima, ni de la topografía, ni de la diversidad racial. De acuerdo a estos autores, las condiciones de salida del subdesarrollo están dadas por las reglas de buena gobernanza, que demandan estructurar un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil bajo reglas estables y claras. Y en América Latina se está progresando mucho al respecto: Chile logró entrar al OCDE y Colombia está a punto de entrar: tenemos un buen horizonte por delante. Entonces, la gobernanza es el factor fundamental para el desarrollo de los países. Y para que ella tenga lugar es indispensable el combate a la corrupción. •

Sandra Morelli
Contralora General de la República de Colombia

En la actualidad, la Contraloría de Colombia está comandando una campaña cuyo eslogan es "Yo no soy corrupto, ¿y usted?", lema que claramente busca confrontar al ciudadano con sus propios actos de corrupción, de modo que la condena a la corrupción pueda dejar de enfocarse desde el discurso políticamente correcto del Estado, de las empresas y de las organizaciones de la sociedad civil, que crean leyes, procedimientos, normas, campañas y/o actividades para combatir "la corrupción del otro", como si el problema estuviera en los demás. Y lo que termina sucediendo es que los mecanismos que un momento dado permitieron que las sociedades evolucionen, terminan pervirtiéndose, quedando solo como una fachada que hace parecer que todo estuviera funcionando correctamente. ¿Qué hacer ante esta situación? Ramiro Mendoza hablaba del poder ciudadano y la necesidad de generar distintos mecanismos que lo promuevan, como es el caso de la rendición de cuentas. Pero también hacía énfasis en que los mecanismos no funcionan por sí solos.

• Respecto a la rendición de cuentas preguntaba: ¿realmente funciona cuando el órgano al que se rinde cuentas es la Contraloría? Yo estoy completamente de acuerdo con su observación porque, a pesar de que la normativa obliga a que se mantenga la presencia de representantes de la sociedad civil durante todo proceso de rendición de cuentas, el mismo procedimiento sindica que la sociedad civil está representada por actores preseleccionados, cuya participación está limitada a dos preguntas. Por lo tanto, la rendición de cuentas termina siendo solo un show, razón por la que los procedimientos que le dan forma deben ser modificados.

• La consulta previa es también un procedimiento que no ha conducido a buenos resultados. Más allá de lo que piense el empresariado, la pregunta realmente relevante al respecto es: ¿se constituye la consulta como un mecanismo que promueve la participación ciudadana para todos? Es indiscutible que se deben salvaguardar los derechos humanos de quienes conforman los llamados "pueblos", puesto que son de carácter universal. El problema está en que los fallos judiciales propiciados a raíz de la consulta previa han desencadenado resultados no esperados, como es el cambio de la nacionalidad de comunidades raciales. Resultados de esta clase van en contra de la democracia, ya que les desconoce la nacionalidad a las personas que conforman esas comunidades raciales por decisiones tomadas por unos pocos. Por lo tanto, es indispensable buscar alternativas que salvaguarden realmente los derechos de estas personas y no las pongan a merced de quienes circunstancialmente lideran.

Las mejoras en materia de corrupción no solo responden a la creación de mejores mecanismos de participación ciudadana, sino que también requieren de una transformación en el carácter del vínculo que mantienen el Estado y las empresas. Si bien el modelo económico liberal ha demostrado ser el más eficiente y no está en tela de juicio, es cuestionable el carácter y el sentido de las relaciones que mantienen Estado y empresas en la actualidad. Y es que el tipo de relación que prevalece está muy lejana de las asociaciones público-privado que buscan el lucro legítimo: lo que usualmente sucede es que los bienes públicos son materia de aprovechamiento de unas pocas empresas que tienen la capacidad de incidir en las políticas estatales para que den lugar a una institucionalidad permisiva con las prácticas monopolísticas –leyes, normas, acciones y, sobre todo, omisiones–. Una economía controlada por monopolios tiene dos consecuencias graves:

• Estancamiento de la calidad de los servicios públicos, como consecuencia de que las empresas que los detentan no tienen competencia, por lo que no encuentran estímulos para la mejora de sus servicios.

• Mayor inestabilidad en las inversiones, provocada por la desconfianza de las empresas en un mercado que no brinda las garantías para la libre competencia.

La ley hecha en favor de un grupo para una coyuntura, para evitar esta o aquella situación, para aplazar el cumplimiento de las obligaciones que otras leyes hayan establecido, no es una ley ni general ni universal, ni exacta, de tal manera que muchas y no pocas veces la corrupción tiene manto de legalidad formal perfecta.

En definitiva, las prácticas monopolísticas son una ruptura de lo legal porque fomentan la discrecionalidad en el ejercicio de los derechos; y, sin embargo, aparecen bajo una forma que le otorga legalidad. Y es que la ley hecha en favor de un grupo para una coyuntura, para evitar "esta o aquella situación", para aplazar el cumplimiento de las obligaciones que otras leyes hayan establecido, no es una ley ni general ni universal, ni exacta, de tal manera que muchas veces la corrupción tiene manto de legalidad formal perfecta. Y en esa apariencia legal –que en la historia ha llegado a justificar actos tan atroces como los cometidos durante el régimen nazi– reside la peligrosidad

de los actos de corrupción.

¿Cómo superar esa institucionalidad que aparece como legal pero que no responde a las bases del derecho? Ramiro Mendoza resaltó el rol que cumplen las contralorías en esta materia, identificando los temas y espacios en los que intervenir se vuelve una prioridad. Por lo tanto, la necesidad de controlar es un juicio compartido por todos. Pero el control per se no es la solución. En mi experiencia, el principal efecto de la implementación de mecanismos de control es el surgimiento de trabas e inconvenientes para el desarrollo, que dan argumentos a quienes señalan que el control provoca más problemas de los que soluciona. ¿Por qué el control provoca esas consecuencias no buscadas? Porque se piensa que cualquier mecanismo de control es valioso.

En mi opinión, existen mecanismos de control que han demostrado ser ineficaces, como es el caso del control fiscal –que debería ser sustituido por las auditorías privadas que tengan un mayor peso– o las oficinas de control interno –que deberían suplirse por un control previo–. Sin embargo, se insiste en mecanismos de control que no generan soluciones.

En mi experiencia, el principal efecto de la implementación de mecanismos de control es el surgimiento de trabas e inconvenientes para el desarrollo, que dan argumentos a quienes señalan que el control provoca más problemas de los que soluciona. ¿Por qué el control provoca esas consecuencias no buscadas? Porque se piensa que cualquier mecanismo de control es valioso.

Por ejemplo, en Colombia acabamos de presentar la evaluación al congreso, pero se sigue pensando en el control interno –léase ausencia de control– como la solución. Mi interpretación es que esas resistencias son mecanismos de defensa de la corrupción frente a los procesos de cambio. Porque la corrupción se vale de los inconvenientes generados por mecanismos ineficientes de control para argumentar que el control es innecesario. Esperemos que las manifestaciones no puedan llegar a ser de otro nivel y lleguen a cuestionar el modelo institucional sobre el que se funda el Estado. Y la mejor manera de evitarlo es construyendo una institucionalidad conformada por reglas claras y fundada bajo el principio de la igualdad. •

Daniel Figallo Rivadeneyra
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

A propósito de la exposición del Contralor General de Chile Ramiro Mendoza, mi presentación buscará responder una pregunta fundamental: ¿Cómo construir esa mesa de tres patas –Estado, mercado y sociedad civil– que es la gobernanza? Para dar una respuesta es necesario saber que los tres elementos mantienen lógicas de funcionamiento distintas, que dan lugar a prácticas o disposiciones hacia la corrupción propias de dichos elementos.

Podemos partir analizando el funcionamiento del mercado. En la mañana, el Contralor nos narró los resultados de un experimento que buscaba medir el impacto del control en la disposición de las personas a realizar actos de corrupción. Me tomé el trabajo de revisar otras versiones del mismo experimento, encontrando una en la que los jóvenes pertenecían a dos universidades que competían entre sí. Y entonces las diferencias entre los grupos de control y de tratamiento ya no eran tan atenuadas: los que hacían cuatro ejercicios ya no decían que habían hecho seis ejercicios sino ocho o diez. Es decir, la competencia añadió un estímulo adicional para ejercer actos de corrupción. Pero la competencia per se no es la que genera estímulos para la corrupción, sino el modo en que funciona la competencia dentro de determinados mercados. En el mercado peruano, por ejemplo, es usual que los empresarios –sobre todo los que recién comienzan– compitan en escenarios en los que están completamente sujetos a la voluntad del funcionario público que decide si gana una licitación o si se firma un contrato, por lo que opta por pagarle a ese funcionario. Frente a ello, se ha señalado que una buena medida sería eliminar o reducir los espacios de discrecionalidad de los funcionarios públicos, a fin de que no los utilicen como espacios de corrupción. Sin embargo, hay que recordar que el principio de discrecionalidad se basa en el interés público, en la necesidad de orientar las decisiones hacia lo que satisfaga mejor los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, el problema es el uso que se hace de los espacios de discrecionalidad, y no la discrecionalidad en sí misma.

El Estado también mantiene problemas propios. Por ejemplo, es notable la diferencia de efectividad entre la manera en que el Estado se comunica con el ciudadano y la forma en que lo hacen las empresas. Sucede así que el Estado no logra capturar su atención, no logra convocarlos a la participación. Hasta pareciera que su publicidad no solo tuviera déficit en su capacidad para motivar lo suficiente a los ciudadanos, sino que estuviera diseñada para desmotivar su participación. El cuestionamiento a la calidad de la comunicación del Estado ha motivado, incluso, que en Canadá se formulen teorías de la conspiración al respecto, que realizan hipótesis acerca de los mecanismos utilizados por el Estado –por ejemplo, su publicidad– para contravenir las normas que sustentan la participación ciudadana.

Lo más valioso del trabajo en la Comisión Anticorrupción es lo que sucede fuera de los puntos de agenda, en los espacios informales: la dinámica que integra a los múltiples instituciones y organizaciones en un intercambio de buenas prácticas, resultados de experimentos, preocupaciones, experiencias, etc.

Recapitulando, dentro de las diferentes lógicas de funcionamiento del Estado, del mercado y de la sociedad civil se gestan incentivos para la corrupción, que ha existido y existe en los Estados, en las empresas e, incluso, en organismos internacionales. Sin embargo, se están gestando soluciones. Casos paradigmáticos como los escándalos de corrupción en el Banco Mundial o en Siemens le han dado impulso a iniciativas que buscan combatir la corrupción, tales como la creación de un sistema de prevención de la corrupción por parte de Siemens. Pero algunas de estas iniciativas han ido mucho más allá, al constituirse como espacios multinacionales que aglutinan a Estados, organizaciones de la sociedad civil, empresas y organizaciones internacionales como el Banco Mundial o Amnistía Internacional. Es el caso de la Comisión Antisoborno transnacional, a la que ya se han adscrito Chile, Colombia y, próximamente, Perú.

Iniciativas para fortalecer una gobernanza más amplia como la Comisión Antisoborno permiten reformular la pregunta inicial: ¿cómo hacer para que los espacios de gobernanza funcionen? A manera de ejemplo, quiero compartir con ustedes la experiencia de la Comisión Anticorrupción, espacio conformado por empresas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado como la Contraloría, el Ejecutivo, el Poder Judicial y el Ministerio Público. La comisión funciona en base a una agenda, compuesta por los proyectos que serán revisados con la finalidad de definir cuáles impulsar y a través de qué estrategias –por ejemplo, involucrando acuerdos público-privados–. Pero lo más valioso del trabajo en la comisión es lo que sucede fuera de los puntos de agenda, en los espacios informales: la dinámica que integra a los representantes de las múltiples instituciones y organizaciones en un intercambio de buenas prácticas, resultados de experimentos, preocupaciones, experiencias, etc. En definitiva, la Comisión Anticorrupción se ha constituido como un espacio de diálogo muy franco –ajeno a aquellas exigencias de la política que a veces se ve desbordada por la excesiva demagogia–, que ha ido facilitando procesos de participación y transparencia adecuados y, por extensión, generando ciudadanía.

Más allá de los logros conseguidos –por ejemplo, la promulgación de una ley que la ampara y la creación de un

Los consejos anticorrupción están contribuyendo notablemente a la disminución de la brecha de información y a la incorporación de organizaciones de la sociedad civil en espacios para ejercer control sobre las decisiones de interés público.

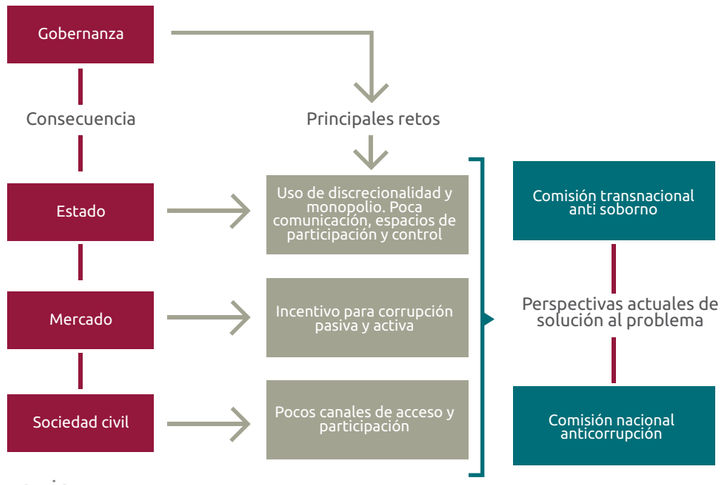
Plan Nacional Anticorrupción– lo cierto es que este "espacio de diálogo" solo funciona a nivel nacional. Cabe preguntarse: ¿Cómo hacer para que este tipo de espacios se reproduzcan a nivel regional y local, de modo que respondan a las propias dinámicas y problemáticas en esos niveles? El reto es instalar estos espacios en contextos dominados por relaciones que no incorporan la conversación y la generación de consensos como herramientas válidas. Por el contrario, en estos contextos se mantienen y profundizan las brechas entre el cuerpo social y quienes gobiernan, las que son aprovechadas por intereses que se apropian del poder, alejándolo del bien común. ¿Cómo reducir esa brecha? Sin dudas, se deben propiciar medidas para potenciar la transparencia y la participación ciudadana. ¿Pero se está haciendo algo al respecto?

Uno de los más importantes avances en la transparencia de las instituciones públicas en América Latina es el uso de portales web para socializar la información de carácter público. Para comprobar el aporte de este mecanismo a la participación ciudadana, decidí revisar dos portales web: el del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el de la Contraloría. Quiero comenzar destacando que el portal de la Contraloría es uno de los pocos que cumple lo que dice la norma. Por ejemplo, está diseñado para permitir el acceso a la información a las personas invidentes. Asimismo, incluye un catálogo de preguntas frecuentes que permiten que el ciudadano pueda consultar de manera sencilla lo que hace la institución. Sin embargo, entre la disponibilidad de información pública con la que cuentan los ciudadanos en los medios y el desencadenamiento de una mayor participación ciudadana existen varios pasos, lo que suscita algunas preguntas: ¿Todo ciudadano tiene la capacidad de comprender la información pública puesta a su servicio? ¿Cómo pasar de ciudadanos informados adecuadamente a ciudadanos con participación activa en los asuntos públicos? Y, finalmente, ¿el ciudadano realmente quiere involucrase en asuntos de interés público?

La transparencia de información no necesariamente trasluce en una ciudadanía más informada. En la actualidad, los portales web de muchas instituciones públicas exhiben información que solo es aprovechada por los ciudadanos que conocen el ordenamiento jurídico (las directivas, lineamientos, normativas, etc.) De ese modo, se contraviene el propósito de los portales web: acercar al ciudadano a la información de carácter público, por lo que toda información publicada debe ser susceptible de ser comprendida. Al respecto, se puede tomar el ejemplo de la Contraloría, que se ha acercado mucho al ciudadano a través de su portal, en el cual pueden encontrar los resultados de los informes de control y sus respectivos resúmenes. El resultado es que ahora los ciudadanos se acercan mucho más a la Contraloría. Otra experiencia es la que está impulsando el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que ha diseñado el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ), un software que permitirá a cualquier persona tener acceso a todo el ordenamiento jurídico de forma gratuita y a través de la web. Es decir, la información a la que antes se tenía acceso leyendo y recortando los diarios oficiales cada día, ahora estará disponible a través de un sistema de búsqueda inteligente. Estas experiencias dejan en claro la necesidad de proveer más recursos que permitan proveer información adecuada a las personas que demandan información pública.

No obstante, una ciudadanía informada no es sinónimo de participación ciudadana, noción íntimamente relacionada al involucramiento directo de la ciudadanía en temas de interés público. Por lo tanto, las instituciones públicas deben preguntarse:

Corrupción y gobernanza.



Elaboración propia

¿Qué hacen para involucrar al ciudadano en la formulación de sus planes o de sus programaciones? ¿Qué tipo de patrones o estrategias tienen en consideración para lograrlo? Es gratificante saber que hoy en día existen muchas dependencias de programas sociales que vienen ejecutando procedimientos para involucrar al ciudadano.

Recapitulando, se están produciendo avances importantes en la creación de mecanismos que buscan informar al ciudadano sobre los asuntos de interés público e integrarlo en la gestión pública. Incluso existen algunos indicadores –por ejemplo, de la Defensoría del Pueblo– que denotan avances en el tema. Empero, ¿la comunidad está realmente haciendo uso de esos mecanismos? ¿Se está reduciendo la brecha de información? ¿Las organizaciones están participando activamente en el control de la gestión pública? En mi opinión, los consejos anticorrupción están contribuyendo notablemente al logro de esos objetivos a nivel nacional, disminuyendo la brecha de información e incorporando a las organizaciones de la sociedad civil en espacios en los que pueden ejercer control sobre las decisiones de interés público. Espero que esos avances no solo se sostengan en los actores participantes, sino que contribuyan a la creación de una dinámica, de modo que un mecanismo exitoso de construcción de ciudadanía obtenga sostenibilidad. •

Luis Bedoya Reyes
Líder del Partido Popular Cristiano

Al analizar el problema de la gobernanza, la primera dificultad que encontré es la ausencia de una definición exacta, razón por la que considero muy valioso que el contralor Ramiro Mendoza haya partido de una definición precisa del concepto. Cuando el problema de la gobernabilidad era el marco en el que se analizaba la política, el centro de las preocupaciones eran las posibilidades del Estado para sostener sus decisiones frente a manifestaciones populares que se les enfrentaban; en cambio, el campo de la gobernanza amplía el marco de análisis, incorporando al mercado como un elemento fundamental para la toma de decisiones –igual que Estado y población–, inclusión que responde a lo indispensable que resulta el desarrollo económico para sostener posibilidades de transformación, tal como lo expresaba el contralor Ramiro Mendoza. El rol que tiene el crecimiento económico en la gobernanza se torna evidente en el caso del Perú, que ha requerido transitar por un contexto de crecimiento económico sostenido –logrado a partir de medidas a veces fuertemente criticadas por la población– para experimentar una disminución real de la pobreza, alejada de prácticas asistencialistas que provocan relaciones de dependencia, obediencia y sometimiento entre quienes transfieren recursos y quienes los reciben.

Entonces, ¿para qué debe servir la gobernanza? Como he sostenido, es indispensable la presencia de un crecimiento económico que sostenga la inversión social necesaria para que todas las personas obtengan capacidades, libertad y, en definitiva, dignidad. Un paso crucial para que lo logren es la obtención de propiedad. Un claro ejemplo de la relación entre propiedad y dignidad son las invasiones de terreno. Vayan ustedes a una zona en la que se han invadido terrenos, hablen con un hombre que ha invadido un lote y se percatarán que ese hombre ha cambiado: ahora se siente dueño de su lote y autor de las dos habitaciones que ha construido. Por lo tanto, quien asume la propiedad de algo comienza a emanciparse. Sin

El propósito de la gobernanza es compatibilizar la libertad y la igualdad para la obtención de la tan ansiada justicia social.

embargo, si nos remontamos al grito de igualdad, libertad y fraternidad de la revolución francesa –que nos hace conscientes de los enormes sacrificios que se han realizado para que todos tengamos derechos– podemos percatarnos que la libertad no necesariamente va de la mano con la igualdad. La libertad de hacer empresa y comercio para enriquecerse ha producido también que ciertos grupos hagan uso de ese derecho para enriquecerse a costa de los demás, dando origen a un estado de gran desnivel social, denunciado por Marx, Engels o el papa León XIII en su famosa encíclica Rerum Novarum. Por lo tanto, el propósito de la gobernanza es compatibilizar la libertad y la igualdad para la obtención de la tan ansiada justicia social.

Pasando ya al tema de la corrupción, ¿cómo descubrir al corrupto? No es una tarea fácil porque el profesional en delinquir no aparenta serlo. Por ejemplo, quien ejerce el contrabando normalmente tiene todos los papeles en regla cuando pasa por aduanas, o quien acaba de cometer un robo tiene todas las coartadas elaboradas. Lo mismo sucede con quien ejerce actos de corrupción: suele ser el más simpático y generoso de todos. ¿Quién va a imaginar que es un ladrón? Nadie. ¿Y por qué obra mal esta persona? Queda claro que nuestra propia condición humana nos hace vulnerables ante el pecado, el cual nos resulta atractivo y nos tienta todo el tiempo. La vida se constituye así en una tentación permanente, ante la cual se sucumbe constantemente. No obstante, se cree ingenuamente que estableciendo castigos severos a quienes delincan, se generará el suficiente estímulo para que todas las personas dejen de hacerlo. Este planteamiento puede ser rebatido contundentemente por hechos históricos: por ejemplo, ni siquiera estableciendo pena de muerte para los culpables –como se hizo durante el régimen nazi– se pudo detener el contrabando. Pero nuestra condición humana no

Nuestras acciones dependen de la formación que hemos recibido en la familia y en la escuela, instituciones que demarcan lo que somos. Por lo tanto, la lucha contra la corrupción también requiere medidas enfocadas en estos espacios.

nos hace pecar a todos en la misma medida y forma. Nuestras acciones dependen de la formación que hemos recibido en la familia y en la escuela, instituciones que demarcan lo que somos. Por lo tanto, la lucha contra la corrupción también requiere medidas enfocadas en estos espacios. •

Capítulo 3

La política criminal contra la corrupción

La política criminal contra la corrupción

Jan-Michael Simon
Instituto Max Planck

Resumen: La corrupción es un fenómeno social que está tipificado dentro de los códigos penales en la mayoría de países del mundo. Cuando un fenómeno social, una expresión de la vida, pasa a integrar el corpus legislativo, sobre este se disponen formas de control institucional. La política criminal define el espacio de la administración pública que se encarga de la gestión y el control del delito. En la actualidad, la política criminal cubre distintas esferas y la corrupción no es una excepción. Según la literatura especializada, la corrupción –como un reto de la política criminal– implica reducir las brechas de discrecionalidad al interior de un sistema social, combina elementos represivos con incentivos para producir conductas con arreglo a ley. Bajo esa lectura, esta exposición diagrama las estrategias básicas que un país (afectado por un cuadro severo de corrupción endémica) debe pensar para controlar la corrupción en su disposición estratégica, sociológica y cultural.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA CRIMINAL, PREVENCIÓN, REPRESIÓN, INCENTIVOS, OPORTUNIDADES, WHISTLE BLOWERS.

¿Qué entender por política criminal? ¿Qué referentes precisa su contenido semántico? Tradicionalmente se vincula la política criminal con el derecho penal y su misión esencialmente represiva. Sin embargo, en años recientes el derecho penal –y por ende la política criminal– se asocia también con tareas básicas de prevención, que emergen de los intersticios entre la declaración de la pena y su cumplimiento. En esta presentación: i) trazaré el nexo entre la noción de prevención y la noción de política criminal; ii) conceptualizaré la corrupción como un reto de la política criminal; iii) presentaré cuatro hipótesis sobre estrategias político-criminales capaces de desestabilizar los equilibrios a que tiende la corrupción en sistemas sociales; y iv) intentaré demostrar la validez empírica de las tácticas anticorrupción en las hipótesis presentadas.

3.1 Respecto del término política criminal.

La política criminal tiene diversas manifestaciones. Pese a las variaciones y matices en su forma, el común denominador está centrado en una parcela de actividad: el ámbito de lo punible por ley. Defino entonces política criminal como el sistema de decisiones, criterios y argumentos que se postulan en el plano teórico o práctico para dar respuestas al fenómeno criminal. Cuando la corrupción sale del ámbito coloquial de la palabra –es decir, una desviación de proyecciones morales– y entra en el terreno de lo prohibido y sancionado por el derecho penal, penetramos el campo de la política criminal contra la corrupción.

Cuando la corrupción sale del ámbito coloquial de la palabra –es decir, una desviación de proyecciones morales– y entra en el terreno de lo prohibido y sancionado por el derecho penal, penetramos el campo de la política criminal contra la corrupción.

El objetivo de la política criminal es controlar su objeto; eso significa mantener los índices delictivos a niveles razonables, con arreglo al funcionamiento óptimo de una sociedad democrática, basada en los Derechos Humanos y en los ideales de libertad y justicia. Este horizonte es alcanzable –como sabemos desde el siglo XVIII– no solo reprimiendo las conductas criminales, sino, por sobre todo, estableciendo mecanismos de prevención. Los mecanismos de prevención son aquellas medidas dirigidas a reducir la extensión y gravedad de las prácticas delictivas en contextos espacio-temporales definidos, como el vecindario, el distrito, la ciudad, la provincia, etcétera.

Las medidas de prevención contra la corrupción incluyen: reducción de oportunidades, creación de "protectores capaces", políticas de control social y otras de influencia directa sobre las relaciones entre agentes, intermediarios y receptores. Los castigos a terceros funcionan –también– como medida preventiva en estos contextos, pues aclaran la vigencia de la norma y generan incentivos indirectos con arreglo a derecho (en varios países los castigos a terceros han ido de la mano con recompensas a comportamientos socialmente adecuados). Estas son líneas generales sobre las cuales se presentarán ideas matrices para la construcción de una política criminal contra la corrupción.

La corrupción funciona a manera de un círculo vicioso. Genera desconfianza en las vías institucionales para la consecución de fines personales; fomenta niveles elevados de tolerancia hacia conductas ilícitas; e instala un clima en el cual se vuelve el comportamiento socialmente esperado. Los bajos niveles de confianza social y política alimentan la corrupción, y viceversa.

3.2. Respecto de la corrupción como reto de la política criminal

Como se ha indicado, una política criminal contra la corrupción es más efectiva cuando se reducen las oportunidades y se incrementan los costos morales de la corrupción. Sin embargo, tenemos que reconocer que cualquier estrategia contra la corrupción dispuesta en variables macro (cultura, valores, educación) solo tendrá una correlación remota tanto en términos de espacio y tiempo como en términos de las condiciones fácticas que influyen en la decisión de ofrecer un soborno. Contra una situación semejante no existen recetas sencillas. Las políticas contra la corrupción tienden a ser materialmente limitadas y de poca duración, y están fuertemente influidas por la opinión pública y el ánimo de los medios de comunicación. La experiencia de varios países muestra cómo oficinas de lucha anticorrupción terminaron siendo utilizadas para fines de persecución política.

La corrupción es un fenómeno complejo en cuya estructuración influye una masa crítica de factores. Los recursos y técnicas –fruto del bagaje cultural de los agentes– están siempre a disposición para ser utilizados con el fin de objetivos lucrativos. Requeriría cambios profundos a nivel macrosocial para pretender un cambio radical en el sistema de valores. La corrupción funciona a manera de un círculo vicioso. Genera desconfianza en las vías institucionales para la consecución de fines personales; fomenta niveles elevados de tolerancia hacia conductas ilícitas; e instala un clima en el cual aquel se vuelve el comportamiento socialmente esperado. Los bajos niveles de confianza social y política alimentan la corrupción, y viceversa. La causalidad va, por tanto, en ambas direcciones: de la corrupción hacia la erosión de la confianza y de la falta de confianza social y política hacia la corrupción. A eso, en los países que sufren corrupción sistemática y endémica, llamo una dinámica de círculo vicioso.

A menudo, la dinámica antedicha es reforzada por administraciones públicas que adeudan favores a redes exógenas. La evidencia empírica muestra que cuando se conoce que la corrupción es una práctica regular en el ápice central de una organización, los legos tienden a buscar soluciones individuales a sus problemas, es decir, por fuera de la vía institucional. Al mismo tiempo, el sistema tiende a ofrecer respuestas individualizadas a los problemas, con la recepción de sobornos, favores y prebendas, lo que tiende a elevar la percepción social de una sistémica endémicamente corrupta. El círculo vicioso de la corrupción, por último, impide la adopción de una ética universal y de un comportamiento socialmente cooperativo y favorece, en cambio, planteamientos instrumentales individualistas para enfrentar los problemas.

Desde una perspectiva sociológica, el entramado queda atrapado en las expectativas de actos recíprocamente corruptos. La poca confianza inherente al círculo transforma a los ciudadanos en clientes y en sobornadores, siempre al acecho de nodos para lograr acceso a centros de toma de decisión y poder político. Los sistemas clientelares reducen enormemente los riesgos de detección y castigo, y más bien maximizan los incentivos para no seguir procesos con arreglo a ley. Cuando la percepción social de riesgos de denuncia y detección es mínima, y cuando no existen fuerzas compensatorias externas, surge un problema: cuanto más se requiere una política criminal contra la corrupción, en el caso de la corrupción sistémica endémica, sobre todo en los niveles más altos, menor será la probabilidad de formulación e implementación.

Es importante ponderar este problema, por sus consecuencias para la construcción y desarrollo de una política criminal contra la corrupción. Intervenciones formalmente sólidas (planes de reforma y programas contra la corrupción) corren el riesgo de lograr poca eficacia al interior de instituciones funcionalmente corruptas. En analogía a la teoría del círculo vicioso antedicha, las instituciones producen mecanismos de control social informales en respuesta a la inducción de mecanismos exógenos de control institucional. Medidas "poco firmes" son fácilmente neutralizadas por el sistema corrupto, que está estructurado con arreglo a creencias, hábitos y prácticas arraigados en el tejido social.

Los sistemas clientelares reducen enormemente los riesgos de detección y castigo, y más bien maximizan los incentivos para no seguir procesos con arreglo a ley. Cuando la percepción social de riesgos de denuncia y detección es mínima, y cuando no existen fuerzas compensatorias externas, surge un problema: cuanto más se requiere una política criminal contra la corrupción, en el caso de la corrupción sistémica endémica, sobre todo en los niveles más altos, menor será la probabilidad de formulación e implementación.

Bajo esas condiciones, paradójicamente, existe un riesgo mayor de que intervenciones bienintencionadas empeoren los índices de corrupción. Programas y reformas derivados de una política criminal poco firme e inteligente potencian las capacidades y habilidades cognitivas de agentes corruptos, alimentan la generación de nuevas redes y la ampliación de sus márgenes de discrecionalidad. Naturalmente, los resultados se limitan entonces a pequeños cambios o ajustes internos en la disposición de las redes de corrupción; sin cambios fundamentales a nivel de la estructura sistémica. Con todo, en escenarios como el descrito, donde hay una correspondencia entre la corrupción y las normas sociales, la expectativa motivacional es la mutua aceptación de sobornos; la expectativa reflexiva, mientras tanto, es de hondo

pesimismo respecto de una salida al equilibrio. Surge la pregunta: ¿qué hacer?

3.3. Estrategias contra la corrupción

Todas las fases de una transacción corrupta (pre)suponen costos y riesgos para los actores centrales por la presencia, principalmente, de terceros ajenos a la operación. Desde una perspectiva estratégica se debe ponderar los siguientes puntos sensibles: a) el tiempo empleado en la identificación de socios fiables, b) la posibilidad de ser detectado en la búsqueda de intermediarios, c) la negociación del acuerdo, d) la entrega de lo prometido, e) la probabilidad de ser descubierto por la intervención de un delator o un colaborador eficaz, y f) las resistencias morales contra actividades ilícitas.

Estas últimas, en particular, juegan un rol importante. Las actividades ilegales en contextos cerrados son sumamente influenciables por las creencias y opiniones de terceros. Teoría básica del círculo social: si mis colegas –compañeros, familiares o vecinos– me condenan éticamente, la utilidad monetaria de mi transacción será, consecuentemente, amortizada con arreglo a una evaluación ex-ante. Por lo tanto, bajo la misma infraestructura social de interacción diaria –trabajo, vecindad, amigos, familia– se pueden observar diferenciales en los niveles de corrupción, debido a los procesos de retroalimentación positiva o negativa con la presencia de terceros.

Resumidamente, una política criminal contra la corrupción debe tener como meta a largo plazo hacer efectiva la ventaja relativa de que un individuo adquiera en el ciclo de la vida capacidades productivas en lugar de limitarse a cultivar conexiones inadecuadas. Solo sobre esta base se podrá dar un cambio de equilibrio para pasar de una alta estabilidad de la corrupción en una sociedad hacia una baja estabilidad.

En este sentido, el reto de la política criminal asume que las personas puedan tener valores similares –tanto dentro de una sociedad como también entre sociedades– y, con todo, terminar en equilibrios de corrupción diferentes. Pese a las contingencias, existen cuatro hipótesis fundamentales sobre estrategias de política criminal. Estas cuatro hipótesis –postulo– son constantes materiales en el espacio y en el tiempo y pueden desestabilizar los equilibrios a que tiende la corrupción.

- La pequeña corrupción, con sus arreglos generalizados y de bajo perfil, podría ser mejor enfrentada a través de medidas que garanticen a los ciudadanos la confianza en sus derechos y la calidad de los servicios públicos. Sugiero las siguientes acciones:

  - Capacitación del ciudadano en la supervisión de las decisiones públicas.

  - Simplificación de procedimientos administrativos e introducción de estándares únicos para la ejecución del presupuesto público, incluyendo la garantía de cumplir con los plazos para cada paso del procedimiento administrativo.

  - Controles minuciosos de la situación patrimonial de los funcionarios públicos.

  - Fortalecimiento de la iniciativa de movimientos de ejes en lucha contra la corrupción.

- Una política criminal contra la corrupción a nivel individual requiere de esfuerzos especiales para desestabilizar la comunicación, la confianza y las relaciones de intercambio entre sobornadores y sobornados, por medio de fuertes asimetrías en las sanciones. Primero, para quien toma las iniciativas de sobornar. Segundo, para quien es sobornado. Tercero, para los intermediarios. Las sanciones más severas deben estar dirigidas a aquellos terceros en la cadena, quienes trafican influencias.

- La corrupción estructural, por su parte, con sus normas informales y circuitos de reputación para hacer cumplir acuerdos corruptos, puede ser atacada por medio de medidas que reducen los tiempos previstos para la interacción e interlocución, como por ejemplo la rotación en cargos de funciones que operan en áreas sensibles, la creación –*whistle blower*– y su protección.

- Para garantizar el impacto de los tres niveles de intervención ya mencionados, la política criminal contra la corrupción debe enfocarse de manera inteligente y eficaz en las redes de corrupción sistémica que penetran la sociedad en todos los niveles. Para ello se pueden considerar estrategias destinadas a debilitar garantes, inyectando desconfianza y alarma entre los agentes corruptos, por ejemplo, el empleo de agentes encubiertos (y hasta de agentes provocadores en los sectores más vulnerables a la corrupción), juicios penales ilustrativos, controles más estrictos, sanciones más severas contra el financiamiento político ilegal, contra la falsedad o

alteración de registros contables.

A modo de resumen, una política criminal contra la corrupción debe tener como meta a largo plazo hacer efectiva la ventaja relativa de que un individuo adquiera en el ciclo de la vida capacidades productivas en lugar de limitarse a cultivar conexiones inadecuadas. Solo sobre esta base se podrá dar un cambio de equilibrio para pasar de una alta estabilidad de la corrupción en una sociedad hacia una baja estabilidad, en la que ya no, todo el mundo, espere de todos los demás que le ofrezcan y acepten sobornos, sino que se caracterice por procedimientos públicos eficientes, actos de potestad tradicionales responsables, reconocimientos profesionales por buena gestión, evaluaciones comparativas adecuadas e intercambio de mejores prácticas.

3.4. Validez empírica de las hipótesis presentadas

Las cuatro hipótesis de estrategias político-criminales mencionadas operan en un contexto social altamente contingente, y medir el grado de validez de las tácticas anticorrupción planteadas en ellas supone un gran desafío. El vacío de información puede ser llenado con diseños experimentales, simulando contextos de transacción corrupta. Por vía experimental es posible un acercamiento. Sin embargo, debemos tener en cuenta que ese procedimiento no está exento de inconvenientes. La crítica recurrente apunta a la validez externa de los experimentos, en otras palabras, el grado en el que los resultados pueden ser generalizados a otras situaciones y agentes. Con todo, aquellos representan la única idea racional para medir la eficacia de tácticas anticorrupción específicas: son acercamientos científicamente válidos para evaluar las tácticas anticorrupción en las hipótesis que he trazado.

Primera evidencia experimental. Existen posiciones que critican el correlato de una mayor represión sobre las transacciones corruptas. Se argumenta que más de una variable interviene en el cálculo de riesgos y beneficios. Sin embargo, la evidencia experimental muestra que sanciones severas –aunque no muy innovadoras ni originales– tienen un correlato de eficacia en el control de la corrupción. Por otra parte, los resultados experimentales indican que las campañas de sensibilización, cuando potencian la probabilidad de que el agente sea descubierto, tienen efectos positivos en el largo plazo y a nivel de la corrupción a pequeña escala.

Segunda evidencia experimental. Bajo esa misma lógica, cuando el entorno es menos proclive hacia la corrupción (y allí es donde tienen correlato positivo las campañas de sensibilización), la amenaza de detección se amplía y, entonces, la corrupción se vuelve una transacción no rentable. En cambio, si el número de funcionarios que reciben sobornos es alto en términos de frecuencia, entonces la probabilidad de detección disminuye. La evidencia comparada ratifica que en sociedades donde la corrupción es endémica, los funcionarios proclives a la corrupción manejan márgenes mayores de discrecionalidad y proporcionalmente menores de detección y castigo.

Tercera evidencia experimental. La aversión al riesgo no pronostica bien la proclividad del agente a incurrir en actos de corrupción; en cambio, sí lo hacen sus creencias personales respecto del entorno. La ambigüedad del escenario –por ejemplo– reduce significativamente la corrupción, pues introduce un momento importante de inseguridad a una situación susceptible para una transacción corrupta. Si bien las actitudes de riesgo de los funcionarios públicos son difíciles de controlar y es muy difícil evaluar probabilidades objetivas respecto de parte de los funcionarios corruptos y de la probabilidad de detección, pueden implementarse estrategias para manipular las creencias de los funcionarios, por ejemplo, a través de campañas de sensibilización o casos ilustrativos en el área penal.

Cuarta evidencia experimental. Aunque no es inequívoca, el salario de los funcionarios públicos parece influir en la probabilidad de incurrir en actos de corrupción. Lo que constituye un salario justo varía según el contexto, pero la mayoría de estudios encuentra que el pago de salarios justos disminuye

La aversión al riesgo no pronostica bien la proclividad del agente a incurrir en actos de corrupción; en cambio, sí lo hacen sus creencias personales respecto del entorno. La ambigüedad del escenario –por ejemplo– reduce significativamente la corrupción, pues introduce un momento importante de inseguridad a una situación susceptible para una transacción corrupta.

las tasas de soborno. No es posible afirmar que dicha táctica funcione siempre; sin embargo, pese a las variaciones de índole contextual, es significativo que la prueba experimental halle sistemáticamente ese patrón de correlación.

Quinta evidencia. La rotación de personal es un mecanismo sumamente eficaz para combatir la corrupción. El promedio de transacciones corruptas –según la evidencia experimental– se reduce en casi dos tercios. Desde luego, el resultado mide únicamente el efecto de los mecanismos de rotación sobre la reducción de transacciones; adicionalmente debe ponderarse los costos prácticos de la reducción de personal, los mayores costos en capacitaciones, pérdidas de eficiencia, etc. Por ello esta estrategia debe aplicarse con mucha cautela y en sectores sensibles.

Sexta evidencia. El efecto general de los "cuatro ojos" como arreglo institucional para combatir la corrupción es perjudicial: las transacciones y decisiones corruptas aumentan en vez de disminuir. Se revela una doble consecuencia: por un lado se reducen las tasas de soborno, pero se compensa con un efecto de decisión de grupo orientado a mayores prácticas de corrupción cerrada: entre ellos mismos. Por lo tanto, existen factores que socaban el principio de los "cuatro ojos". Se demuestra por el contrario que aumentos en la transparencia del sector público –rendición de cuentas, monitoreo interno de los funcionarios por parte de los responsables directos de las políticas (quienes

Varios estudios corroboran que las mujeres son más afines al "bien común de la sociedad" que los varones. La evidencia de una mayor proclividad hacia comportamientos honestos por parte de las mujeres proviene, sin embargo, de países desarrollados; no se ha encontrado grandes diferencias en los denominados países en vías de desarrollo, donde el problema de corrupción tiene un carácter endémico.

responden a la ciudadanía por los servicios públicos)– tienen un efecto positivo en la reducción de tasas de corrupción.

Séptima evidencia. La presencia de intermediarios aumenta significativamente la probabilidad de transacciones corruptas. La presencia de estos conlleva una reducción en los costos morales y en el cálculo reflexivo por parte del agente y del receptor. Es una pregunta abierta si los servicios públicos prestados por ellos deben ser proscritos. Algunos argumentan –con razón– que la prohibición eliminaría los beneficios proporcionados por aquellos intermediarios honestos. También, que es altamente probable que los intermediarios deshonestos sigan operando de modo informal. Otros indican que prohibir la participación de intermediarios ampliaría el cálculo de costos morales asociados a la corrupción en potenciales agentes y receptores.

Octava evidencia. Respecto de la utilidad de delatores (*whistle blowers*) para reducir transacciones corruptas, algunos estudios indican que muchas veces –consecuencia no buscada– el sobornador decidido suele utilizar la probabilidad de denuncia como una amenaza para obligar a los funcionarios públicos a corresponder la transacción corrupta. Otros estudios indican que este efecto negativo del uso de delatores (*whistle blowers*) puede controlarse mediante una lógica asimétrica de beneficios y sanciones a ambas partes de la relación.

Novena evidencia. Varios estudios corroboran que las mujeres son más afines al "bien común de la sociedad" que los varones. La evidencia de una mayor proclividad hacia comportamientos honestos por parte de las mujeres proviene, sin embargo, de países desarrollados; no se ha encontrado grandes diferencias en los denominados países en vías de desarrollo, donde el problema de corrupción tiene un carácter endémico. Dicho lo cual, en estos países tampoco hay prueba en contrario: de que en el contexto de transacciones corruptas sean los varones más afines al "bien común de la sociedad".

Décima evidencia. En cuanto a la eficacia de las políticas para cambiar el sistema de valores –en vez de los sistemas de incentivos en los que se centra esta disertación– se puede decir que estas tienen un efecto positivo en el nivel de relación ciudadanía-servicios públicos, mas no cuando se trata de transacciones que involucran a grandes firmas de negocios. La evidencia indica, entonces, que los programas educativos dirigidos a cambiar de raíz la conciencia pública respecto de la ilegalidad tienen solo un efecto positivo sobre la pequeña corrupción (*petit corruption*), la corrupción cotidiana.

La idea es desarrollar una política criminal estable para, justamente, desestabilizar los cimientos estables que muestra la corrupción en el Perú. •

Víctor Prado Saldarriaga
Juez de la Corte Suprema de Justicia

Hemos escuchado el enfoque planteado por el Dr. Jan-Michael Simon, y podemos entender que ha transcurrido a partir de criterios vinculados a un plano económico, a un plano criminológico y a un plano psicosocial. Quizás este último resulta más trascendente pues permite plantear algunas diferencias sustantivas con el enfoque y práctica que actualmente desarrolla el Estado peruano a través de los distintos organismos pertinentes.

En el Perú –a contrapelo de lo planteado por el Dr. Simon– se observa la construcción de una política criminal con sesgo hacia la criminalización: desarrollo de mecanismos para bloquear cualquier tipo de flexibilización del tratamiento penal, creación de nuevos delitos y agravantes, aumentos en el ratio de punición, proscripción de beneficios penitenciarios, suspensión en ejecución de penas, imprescriptibilidad de las infracciones. Este discurso es la célula teórica en la formulación de una política criminal.

Al mismo tiempo, el Estado peruano ha configurado organismos *ad hoc* que centralizan el quehacer en formulación de políticas. Un buen ejemplo es la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y su plan correspondiente. Sostengo la tesis de que es necesario vincular estas comisiones y estos planes, pues –para poner un ejemplo– integro actualmente hasta cuatro comisiones nacionales vinculadas a planes estratégicos: La Comisión de Lucha contra Lavado de Activos, la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo, el Consejo Nacional de Política Criminal y otros espacios vinculados con el tráfico ilícito de drogas. Por cada uno de estos espacios existe –o está en desarrollo– un plan estratégico.

Sin embargo, el punto central de la exposición del Dr. Simon ha sido otro: el de la prevención. Hizo que recordara un viejo *spot* televisivo, en el cual aparecían jóvenes vestidos de blanco con un solo mensaje: "forjemos valores". Esa es la línea que, entiendo, plantea el Dr. Jan-Michael Simon. Pues, pese a sus interesantes propuestas, al final las relativiza todas, diciendo: "no existe evidencia que sugiera que lo dicho funciona realmente en un porcentaje útil". El paisaje final de la exposición es sumamente desolador. ¿Ese es el porvenir de nuestros esfuerzos? ¿Tan limitado es el horizonte de nuestras estrategias anticorrupción? Sinceramente, creo que no. Cierto es que se han agotado numerosas estrategias, pero más en el discurso que en la práctica: la praxis concreta sigue resultando deficitaria en relación a los impactos a medir. La pregunta es: ¿qué futuro depara a los organismos y planes creados?

Una mirada integral corrobora que el [Perú] ha mejorado mucho en los últimos años, por lo que hablamos de un salto cualitativo importante. Sin embargo, una mirada detenida corrobora que países como los del hemisferio sur son particularmente dependientes de lo que me gusta llamar un "efecto de momento", tras el cual la marcha ascendente pierde fuerza.

Considero que los diferentes esfuerzos sectoriales en la lucha contra la corrupción –el plan de la lucha contra el lavado de activos, la vigilancia de la financiación del terrorismo, la lucha contra la inseguridad ciudadana, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas– deben coincidir, porque si no se está desperdiciando el Consejo Nacional de Política Criminal. Este debe ser el órgano que formule y proponga las políticas y las estrategias a seguir. Sin embargo, aquí es pertinente un teorema: solo lo que es planificado, puede ser controlado, pero solo lo que se conoce se puede planificar. Al respecto, existe un severo problema de integración estadística. Las cifras que maneja la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Administración Penitenciaria no coinciden y reflejan –todas– una realidad distinta de casos.

Con miras a solucionar ese problema tenemos la aspiración de constituir un Observatorio Nacional de la Criminalidad. El

Considero que los diferentes esfuerzos sectoriales en la lucha contra la corrupción –el plan de la lucha contra el lavado de activos, la vigilancia de la financiación del terrorismo, la lucha contra la inseguridad ciudadana, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas– deben coincidir, porque si no se está desperdiciando el Consejo Nacional de Política Criminal. Este debe ser el órgano que formule y proponga las políticas y las estrategias a seguir.

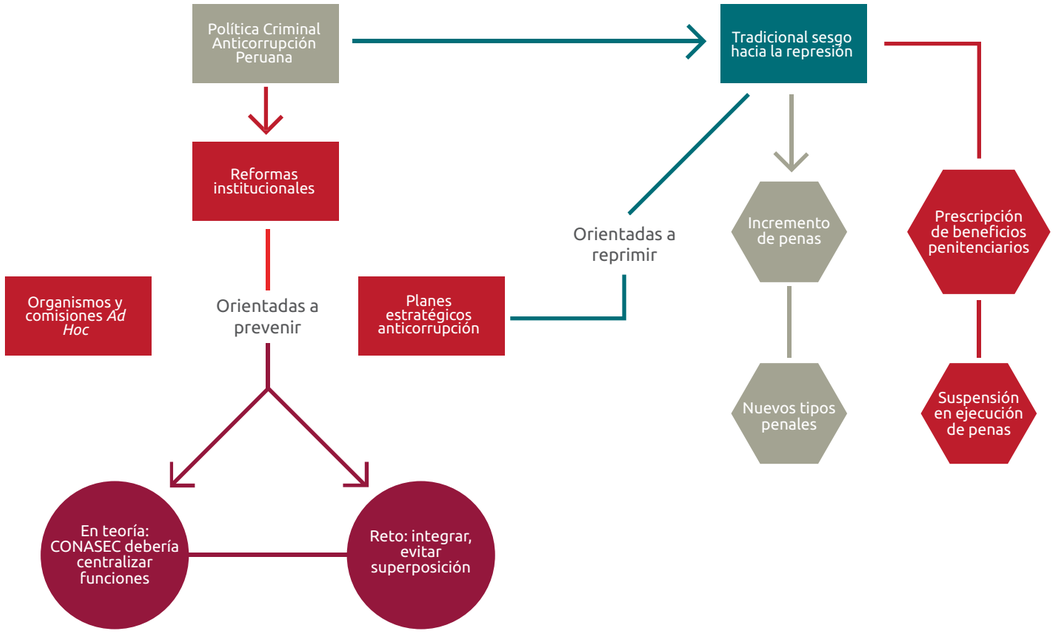
objetivo es que pueda reunir toda la información dispersa, convertirla en inteligencia estratégica y, así, aportar a las estrategias futuras. Solo en un contexto como aquel tendremos posibilidades de implementar y concluir si las propuestas planteadas por el expositor [Jan-Michael Simon] –pero luego relativizadas– son ciertas o no.

Finalmente, disponemos ya de un buen marco legal. El desafío es usarlo debidamente. En ese camino contribuirá lograr un conocimiento real y cabal del problema. El Poder Judicial ratifica su colaboración y compromiso con lo que se realice ahora, mañana y siempre. Pero en ese sentido, llamamos la atención de que mientras no alcancemos a construir una política criminal unificada sobre la base de información confiable, estaremos como el niño vendado frente a una piñata: tratando de darle y ver a dónde cae. •

Réplica de Jan-Michael Simon.

El último punto al cual usted se refirió, ¿qué tiene que ver con temas de inteligencia criminal? Yo toqué dos puntos: estrategias y tácticas. Elaboré cuatro estrategias para una política criminal dirigida a combatir la corrupción individual, estructural y sistémica. Referí a los distintos niveles de incidencia, en los cuales se dispondrían diferentes tácticas de combate. En el cuarto punto expliqué la validez empírica de estas tácticas. La única táctica en la que subrayé su no funcionamiento es la del principio de los cuatro ojos, todas las demás han sido ratificadas a nivel experimental. Cierto, se desconoce si puede ser replicado en cualquier sociedad; pero de todos modos eso puede ser comprobado con más pruebas experimentales. Lo cierto es que de las nueve estrategias planteadas, ocho han sido testeadas.

Sobre los problemas de la política criminal



Elaboración propia

Horst Schönbohm
Miembro del Consejo Consultivo del Poder Judicial

Desde mi punto de vista, es necesario que el Estado implemente medidas de tipo sistémico contra la corrupción (lo que explicaré en seguida). Aquel, ciertamente, no ha sido el patrón regular en los últimos 20 años. El éxito de las políticas anticorrupción se limita solamente a unas pocas experiencias, observación pertinente no solo para América Latina, sino también para Europa y Alemania. Investigaciones recientes revelan que la corrupción se ha expandido en todo el continente europeo, de hecho, a fines de la década de 1990 un informe periodístico involucró a un presidente de la Unión Europea, por lo que tuvo que dimitir. El mensaje es uno solo: si los líderes políticos no trasladan el discurso a políticas y programas efectivos, difícilmente las buenas intenciones tendrán éxito.

Complementando lo señalado por el profesor Simon, considero que en la actualidad la política criminal debe partir de la premisa de que existe una relación estrecha entre la política, el mercado y la sociedad civil. La mayoría de veces la corrupción es una práctica recurrente en el espacio de las relaciones interempresariales, y desde ahí –a través de agentes intermediarios– suele conectarse con el aparato público. Pero la dinámica, por supuesto, varía de país en país. Tal variación hace inviable la formulación de un "recetario único", bien señala el profesor Simon: es necesario elaborar un análisis exhaustivo de todo el aparato institucional, con el fin de identificar dónde y en qué contextos se incrementa la probabilidad de que funcionarios públicos incurran en actos de corrupción. Eso implica diagramar las funciones por área, identificar cuáles son los sectores más vulnerables y, sobre esa base, formular una política criminal.

Pongo énfasis en el análisis del aparato institucional porque creo que las causas principales de la corrupción son de diseño institucional y no éticas. Personas razonablemente éticas al interior de instituciones mal diseñadas, y donde previamente ya existía corrupción, difícilmente podrán mantenerse inmunes a los arreglos ilícitos. Típicamente la institución ejerce niveles poderosos de coerción sobre los individuos y quienes no se adaptan a esta condición sistémica son expulsados. Este punto plantea revisar y adaptar el derecho: es necesario cerrar la brecha de indefinición de los delitos, demarcar los incentivos y las agravantes, para lograr una lucha más eficiente. En Alemania ha habido una larga discusión sobre la corrupción y sus consecuencias. Recién en 1997 se logró precisar los delitos de corrupción, y se han cerrado brechas. A partir de esa experiencia, propongo las siguientes reflexiones:

Es sumamente importante que las instituciones públicas puedan determinar y delimitar claramente sus competencias y responsabilidades; es importante, asimismo, repotenciar las instituciones responsables de la persecución de los delitos de corrupción y crear unidades especiales en la Fiscalía y el Poder Judicial. En el Perú se tiene, ya, una experiencia con la creación de unidades especializadas, no me refiero solo a la Procuraduría Anticorrupción, sino también a unidades dentro de la Fiscalía de la Nación. Considero importante, dentro de esta perspectiva, repotenciar el capital humano; es evidente la necesidad de especialistas en lavado de activos, especialistas en tráfico ilícito de drogas, en delitos financieros, etc.

Por otra parte, considero poco probable que un factor asociado a la corrupción sea los bajos niveles salariales. A menos que estos sean realmente bajos, los salarios no son una variable de peso significativo. Por el contrario, un aumento descontextualizado de los salarios puede generar, paradójicamente, un aumento de las tarifas de soborno y, por otra parte, giros hacia formas de corrupción organizada.

Lo que realmente ha funcionado en Alemania es tomar en serio la reparación civil. Aun cuando los municipios todavía no puedan recobrar el dinero perdido, lo positivo de la reparación civil es que a muchas personas ha llevado a la bancarrota y la consecuencia ha sido visible, generando un poderoso mensaje a la sociedad por parte del Estado, que impresiona mucho más que una pena efectiva.

Por último, es importante investigar los delitos con un enfoque amplio. Donde se detecta un caso, normalmente le sigue otro, y así hasta configurar una cadena, tal vez una red. Muchas veces acompaña a la corrupción otro tipo de delitos: narcotráfico, crimen organizado, invasiones de terrenos. El investigador –sea fiscalía o procuraduría– debe tener en consideración la estructuración de redes y la intersección de varios delitos.

Lo que realmente ha funcionado en Alemania es tomar en serio la reparación civil. Aun cuando los municipios todavía no puedan recobrar el dinero perdido, lo positivo de la reparación civil es que a muchas personas ha llevado a la bancarrota y la consecuencia ha sido visible, generando un poderoso mensaje a la sociedad por parte del Estado, que impresiona mucho más que una pena efectiva.

Por último, es necesario diferenciar los tipos de corrupción. ¿Hablamos de *petit corruption* o hablamos de *grand corruption*? Es pertinente diferenciar los tipos para construir mejores estudios e investigaciones adecuadas. El caso de la ciudad de Frankfurt es elocuente. En principio, la corrupción se concentraba en el tema de licitaciones de corrupción; pero las investigaciones avanzaron y ampliaron el espectro, mostrando la configuración de una red a escala cubierta. En resumen, es importante investigar la corrupción con un soporte de investigación científica, pautada, a su vez, por una política criminal bien definida. •

Carlos Basombrío Iglesias
Analista Político

A diferencia de mis colegas en el panel, una ligera desventaja es que no tengo experiencia de investigación directa en el tema de corrupción. Pero creo que puedo aportar algunos puntos importantes desde mi labor como observador y analista de la realidad nacional.

Lamentablemente, en los últimos meses se ha revelado una cantidad desmesurada de casos de corrupción, casos en los que están involucrados alcaldes, congresistas, ex presidentes y funcionarios públicos en general. La sensación natural que prevalece en la población es de hartazgo e impotencia. Tras algunos años de resultados positivos, en los que parecía perfilarse un renacer de la vida pública, se hace evidente que los cambios efectivos son proporcionales a las dificultades por superar.

La tesis que defiendo es que existe una gran dificultad para enfrentar la corrupción en el Perú, en tanto y en cuanto las instituciones que conforman los sistemas de prevención y castigo están atravesados por ella. Porque –recordemos– si bien no todos los funcionarios públicos son corruptos, por sobre las personas hay un problema sistémico que compromete a la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial y, por supuesto, las oficinas del Instituto Nacional Penitenciario. De las instituciones mencionadas, me centraré en la Policía Nacional del Perú, pues de las otras no tengo un conocimiento especializado. Pienso plantear algunos problemas, pero también alternativas.

La corrupción, hoy por hoy, es el principal problema de la Policía Nacional del Perú. Lo reconoce la población en las principales encuestas de opinión, también los pocos especialistas que opinan sobre la materia. Sin embargo, este no es un problema de percepciones; es un problema real y de consecuencias materialmente devastadoras. La corrupción atenta directamente contra la capacidad que tiene la policía de luchar contra el crimen y, no es redundancia, contra la capacidad de luchar contra la corrupción en ella misma y en otros niveles de la sociedad. Siguiendo esta lógica expositiva, identifico tres modalidades de corrupción recurrentes en círculos policiales:

> Es necesario limpiar los favoritismos y la consustancial corrupción que los moviliza. La toma de exámenes de ingreso, hasta hace muy poco, era el inicio de una larga cadena de corrupción. En la vida policial si tienes un pariente, si lograbas pagar a alguien influyente, logras acceder al grado inmediato superior con mayor rapidez que otros en virtud del mérito.

- La primera modalidad es la malversación de fondos en las licitaciones y en la asignación de proveedores. Esta se manifiesta principalmente en el robo sistemático de recursos para el fondo de "salud policial", que a su vez impacta en la poca cobertura de centros de atención a nivel nacional y en las severas deficiencias de infraestructura y desabastecimiento de medicinas.

- La segunda modalidad combina el robo de gasolina para patrulleros, el robo de alimento en las dependencias descentralizadas, transacciones ilegales en la gestión del tránsito y, por último, el robo y la manipulación de expedientes en procesos penales.

- La tercera modalidad, que es la más reciente y preocupante, refiere a la participación de efectivos policiales en crímenes agravados: asesinatos, violaciones e, incluso, crimen organizado.

Dicho esto, ¿existen alternativas de solución a este problema? Debemos admitir que algunas son difíciles de poner en práctica y, actualmente, no percibo la suficiente voluntad política. De momento, el Congreso debería dictar normas orientadas a declarar en emergencia la función policial. La tarea excede lo posible a través de una simple reforma institucional, por lo que creo necesario refundar la Policía Nacional del Perú. El reto es hacerlo mientras esta sigue en funcionamiento. Si bien es sumamente complicado, es la única alternativa dada la magnitud del problema. A continuación planteo algunos elementos de solución.

Primero: depurar profundamente la policía. Haría una división hipotética: 20% de policías insobornables, aquellos que son ejemplo para el país, para sus familias, quienes muchas veces sacrifican sus vidas y producen resultados notables; 20% de policías regulares (son cifras arbitrarias, desde luego); y 20% de policías constantemente seducidos por la corrupción y de comportamiento impredecible. Por tanto, depurar drásticamente a los incorregibles bajo el liderazgo de los insobornables.

Segundo: depurar la carrera profesional de policías. Es necesario limpiar los favoritismos y la consustancial corrupción que los moviliza. La toma de exámenes de ingreso, hasta hace muy poco, era el inicio de una larga cadena de corrupción. En la vida policial si tienes un pariente, si lograbas pagar a alguien influyente, logras acceder al grado inmediato superior con

mayor rapidez que otros en virtud del mérito.

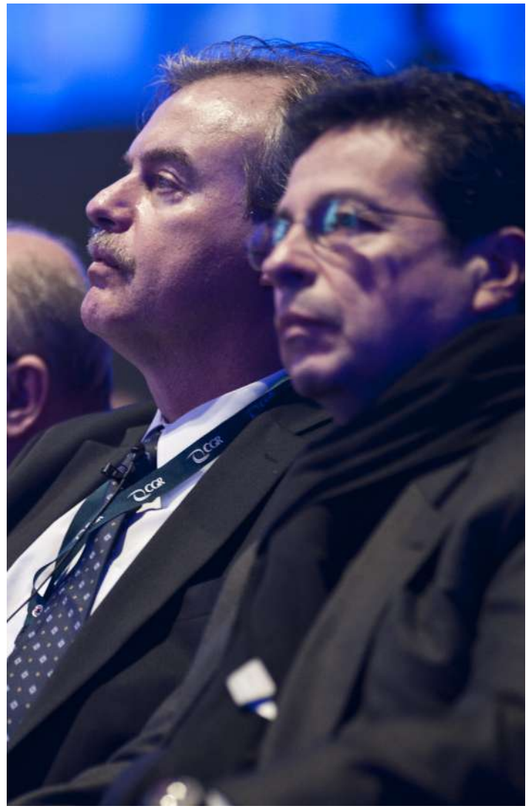
Tercero: es necesario hacer unidades de élite. No es posible desarrollar una reforma que sistémicamente mejore toda la policía en un solo movimiento, es necesario hacerlo de a pocos, creando áreas de excelencia libres de corrupción: unidades de élite para funciones específicas y con incentivos específicos (similar a las unidades anticorrupción que promueve el Ministerio de Justicia).

Cuarto: implementar un nuevo reglamento para los oficiales recién ingresados. Desde mi punto de vista, creo necesario poner mejores y más exigentes condiciones a los nuevos policías. Cuando se intentó algo semejante [en la gestión del ex presidente Alejandro Toledo, de la que Basombrío fue Viceministro del Interior], averiguamos que en Inglaterra había los denominados "pactos de integridad". ¿Qué son los pactos de integridad? Los policías, sin más, firmaban un pacto en el cual aceptaban ser sometidos a pruebas de honorabilidad, a partir de "carnadas" que irían a ser puestas a lo largo de sus carreras. Si alguno de ellos caía, las consecuencias eran nefastas. Sin embargo, resulta que para trasladarlo al Perú había que modificar muchas leyes, quizás la propia Constitución, pero me pareció un caso sumamente interesante.

Quinto: es necesario terminar con aquella vieja tradición según la cual los recursos de la policía son manejados por quien el año anterior fue jefe de la DIRCOTE. Los recursos tienen que ser administrados por gerentes civiles con preparación especializada en gestión policial y que deben, por supuesto, ser honestos en el desempeño de sus funciones.

Sexto: para que el personal policial pueda dedicarse a tiempo completo a su actividad, es necesaria la creación de una verdadera Oficina de Asuntos Internos, dirigida por los mejores civiles y los mejores cuadros policiales, y con todos los incentivos y garantías para el cumplimiento de sus objetivos.

Séptimo: la inspectoría policial debe dejar de ser sinónimo de



Para que el personal policial pueda dedicarse a tiempo completo a su actividad, es necesaria la creación de una verdadera Oficina de Asuntos Internos, dirigida por los mejores civiles y los mejores cuadros policiales, y con todos los incentivos y garantías para el cumplimiento de sus objetivos.

huesero a donde van los oficiales a los cuales no se les quiere dar ninguna profusión más. Por el contrario, deberían trabajar allí los mejores y solo los mejores, quienes obtengan puntajes sobresalientes en los exámenes de ascensos.

Octavo: la Defensoría del Policía debe convertirse en una herramienta de lucha contra la corrupción, pues parte de esta implica un ensañamiento injusto contra los subordinados, personal con severas dificultades para protegerse del abuso.

Creo que a través de este tipo de medidas es posible comenzar un camino de cambios. Es imprescindible el esfuerzo colectivo, porque se trata de un problema gravísimo y de consecuencias nefastas. Más grave es aún el problema por la indiferencia e incapacidad de quienes toman las decisiones. Lamento profundamente ser pesimista, pero no creo que hoy por hoy haya la voluntad política de implementar medidas como las propuestas, que creo son la vía de solución a varios de los problemas. •

Capítulo 4

La corrupción y su impacto en los derechos humanos

La corrupción y su impacto en los derechos humanos

María Luisa Bascur
Universidad de Chile

Resumen: El enfoque de derechos humanos es una de las tradiciones de pensamiento con mayor vigencia y fortaleza a nivel internacional debido a que nutre el derecho internacional referido a derechos humanos. Comprendiendo las fortalezas que puede otorgar a la lucha anticorrupción, este texto analiza los vínculos entre el fenómeno de la corrupción y el de la violación a los derechos humanos, las agendas de lucha que se han gestado detrás de cada fenómeno, los puntos de contacto y de tensión entre estas agendas, así como la utilidad pragmática que representa la adopción de un enfoque de derecho para combatir la corrupción.

PALABRAS CLAVE: DERECHOS HUMANOS, CORRUPCIÓN, DERECHO INTERNACIONAL, LEGITIMIDAD, DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS, NO DISCRIMINACIÓN.

La exposición que a continuación presentaré está limitada por cuatro preguntas: ¿Por qué es necesario estudiar las prácticas de corrupción desde una perspectiva de derechos humanos?, ¿cuál es la relación entre las prácticas de corrupción y las violaciones a los derechos humanos?, ¿qué tensiones existen entre la agenda anticorrupción y la agenda de lucha por los derechos humanos?, ¿qué se necesita considerar para producir sinergias entre las dos agendas?, ¿qué aportes y herramientas del derecho internacional pueden ser útiles en la lucha contra la corrupción?

4.1. La importancia de analizar los actos de corrupción como atentados a los derechos humanos

Una de las claves principales para comprender el derecho internacional es asumir su carácter mutable: las múltiples leyes y normativas que lo componen no se han creado en un solo momento, sino de acuerdo a la demanda por intervención en problemáticas específicas. Un caso actual y paradigmático es la violencia contra la mujer.

Durante muchos años, las mujeres han luchado porque sus derechos sean reconocidos, pero solo en 1979 se logró que se creara una ley en Chile que tipificara como un delito a la discriminación por género, sea en espacios familiares, laborales o públicos. Sin embargo, dicha ley no incluía ninguna alusión a la violencia de la que eran objeto las mujeres a raíz de su condición. Por esa razón, la lucha por el reconocimiento de la violencia de género continuó a través de campañas hasta que en el año 1992 se comenzó a reconocer la existencia de violencia de género y del feminicidio como la forma más extrema de violencia contra la mujer, que puede ser cometida por particulares como por el Estado. Es decir, los resultados de la lucha contra la violencia de género es que todo acto de discriminación y/o violencia de género es considerado como un atentado contra los derechos humanos y está contemplado en la legislación como un delito muy grave.

¿No podría la lucha anticorrupción seguir el mismo camino? A pesar de la condena generalizada a la corrupción, aún no existe una criminalización efectiva de los actos de corrupción como atentados en contra de los derechos humanos porque muchas veces los vínculos no son tan visibles. Y, sin embargo, las tragedias humanas como resultado de actos de corrupción sí existen. Un claro ejemplo es la tragedia de Once, acontecida en febrero de 2012 en Argentina, que dejó como resultado 50 muertos y 700 heridos. Dicho accidente provocó la indignación generalizada de la sociedad argentina porque las causas del accidente no fueron errores humanos, sino las graves irregularidades en el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria por parte de la empresa Los Trenes de Buenos Aires, hechos que habían sido advertidos repetidamente por la Auditoría General de la Nación Argentina en sus informes. Sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna. ¿Qué podemos analizar a partir de este caso?

- El análisis de los actos de corrupción no puede restringirse a la dimensión económica sino que debe ampliarse a la dimensión política. Es decir, los actos de corrupción no consisten solo en un desvío de recursos respecto a su destino inicial –el dinero que no se destinó al mantenimiento de la infraestructura–, sino también en una privación de derechos a quienes perjudicó el desvío de recursos –los muertos y heridos que se vieron privados de sus derechos más fundamentales a consecuencia del deficiente mantenimiento de la infraestructura vial–.

La corrupción se está asentando como un tema de preocupación pública, al hacerse visibles los efectos perniciosos que provocan en el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos.

• La corrupción no es solo propia del aparato estatal sino que es susceptible de aparecer en toda entidad que presta un servicio de interés público: la empresa que prestaba el servicio de transporte ferroviario era privada. Que la intervención de la Auditoría no fuera suficiente para cambiar el rumbo de los acontecimientos debería también llamarnos a la reflexión acerca de cómo abordar la lucha contra una corrupción que se presenta en todos lados.

Yendo más allá del evidente vínculo entre corrupción y violación de derechos humanos plasmado en este caso, cabe resaltar el consenso de la sociedad argentina respecto a las causas del accidente: la corrupción y la impunidad como causantes de la muerte de tantas personas. ¿Es un síntoma de que se está produciendo una mayor visibilidad de los vínculos entre los actos de corrupción y la violación de derechos humanos en las sociedades latinoamericanas? Sin duda, no es un caso aislado en América Latina. Movilizaciones sociales como las ocurridas en Brasil durante el presente año, que bajo el grito: "¡Queremos hospitales tipo FIFA!", denunciaban la corrupción que recortaba presupuesto en educación y salud para destinarlo a la construcción de los estadios para el campeonato mundial de fútbol, también llaman la atención en ese sentido. De ese modo, la corrupción se está asentando como un tema de preocupación pública, al hacerse visibles los efectos perniciosos que provocan en el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos.

Lo interesante del caso es que la nueva mirada acerca de la corrupción que está comenzando a primar en las demandas sociales mantiene un correlato en la escena internacional: instituciones como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidades contra la Droga y el Crimen (UNODC) y organizaciones no gubernamentales tan importantes como Transparencia Internacional (TI), han adoptado el enfoque

de derechos humanos como una herramienta vital para la lucha contra la corrupción. Lo interesante es que este viraje no solo forma parte de los propios manifiestos de las instituciones mencionadas sino que está plasmándose en discusiones intergubernamentales de las que forman parte, como es el caso de la primera discusión intergubernamental sobre el impacto negativo de la corrupción en los derechos humanos, desarrollada en el seno del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante el presente año. Y son precisamente este tipo de espacios los que se constituyen como la antesala para comenzar a crear un cuerpo jurídico internacional, al comenzar a adoptarse principios que, posteriormente, se convierten en declaraciones y, eventualmente, en convenciones. De ese modo, la lucha anticorrupción podría llegar a fortalecerse a través del derecho internacional.

4.2. Los vínculos entre los actos de corrupción y las violaciones a los derechos humanos

Sabiendo que es importante reenfocar la lucha contra la corrupción desde un enfoque de derechos porque los actos de corrupción desencadenan atentados contra los derechos humanos –incluso atentados contra la propia vida–, cabe preguntar ¿es la única forma en que pueden vincularse corrupción y derechos humanos? ¿De qué otras formas pueden relacionarse?

Definitivamente no es la única forma porque la influencia es bidireccional: del mismo modo que un ambiente de corrupción funge como caldo de cultivo para el surgimiento o fortalecimiento de atentados contra los derechos humanos –por ejemplo, el soborno a un juez o una jueza para influir sobre el resultado de una resolución judicial, provoca que la persona afectada vea vulnerado su derecho a acceder a la justicia en términos de igualdad–, un mayor respeto por los derechos humanos en las sociedades –que requiere una gestión pública más transparente, así como una sociedad civil más participativa y empoderada– podría tener repercusiones en la disminución de las tasas de corrupción.

No obstante que el segundo tipo de relación esté en construcción, será el foco de la discusión en adelante porque es el camino de la búsqueda de sinergias entre ambas agendas –agenda anticorrupción y agenda de defensa de los derechos humanos–. Para tal fin, es importante destacar los principios que comparten dichas agendas, que son básicamente cuatro: la trasparencia y el acceso a la información pública, la participación, la rendición de cuentas y la no discriminación.

La transparencia y el acceso a la información pública es el principio que presenta el mayor avance en ambas agendas, las que actualmente integran herramientas que promueven el acceso a la información pública: mientras que desde la agenda de derechos es destacable que el Perú ha suscrito tratados internacionales que establecen que el acceso a la información pública es un derecho, en la agenda anticorrupción destaca el Art. 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que recomienda adoptar las medidas necesarias para aumentar la transparencia en la administración pública. Es decir, la transparencia es un espacio de convergencia de ambas agendas.

No obstante que la importancia de la transparencia se está convirtiendo cada vez más en parte de un consenso general –que se refleja en el mayor acceso a la información de gobiernos, empresas y organizaciones –, el derecho al acceso a la información pública es de carácter reciente, habiendo tenido como punto de quiebre a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del año 2006, que condenó al Estado de Chile por haberse negado a brindar información sobre un proyecto forestal a una ONG medioambiental que la solicitó. Aquella sentencia fue el primer caso en el que la CIDH decretó que el acceso a la información pública es parte integral de la libertad de expresión, y que ejerce un rol de bisagra en la consecución del acceso a otros derechos.

El segundo principio es la participación, siendo promovido desde la agenda de derechos humanos, que ha aportado un corpus

iuris de estándares de jurisprudencia que definen cómo debe ser un proceso de participación, contrarrestando su concepción como un proceso meramente informativo. Y es que para obtener legitimidad, los procesos de participación deben garantizar un equilibrio entre los grupos participantes, de modo que aquellos grupos que están en una situación de desigualdad de poder tengan la capacidad de constituirse como agentes activos durante el proceso. Tal es el caso de procesos de consulta a grupos indígenas, en los que su integración al proceso bajo una posición de poder favorable es una condición sine qua non para la legitimidad de las negociaciones.

El tercer principio es la rendición de cuentas, que habiendo nacido en la agenda anticorrupción, ha sido incorporado por los movimientos de derechos humanos. Tradicionalmente los enfoques de derechos humanos se centraban en la impunidad (falta de investigaciones, de sanciones, etc.), considerando a la rendición de cuentas como un recurso restringido al ámbito judicial, a través de recursos judiciales, mecanismos de tutelas, amparos o recursos de protección. Sin embargo, la visión de la rendición de cuentas en los enfoques de derechos humanos ha ido transformándose, por lo que hoy en día hay herramientas muy interesantes para lograr una mayor rendición de cuentas haciendo uso del enfoque de derechos humanos. Un claro ejemplo son los presupuestos con enfoque de derechos humanos, un procedimiento que, estando en proceso de consolidación en la región, ya ha comenzado a entregar resultados en México, Brasil y Argentina. Los "presupuestos con derechos" consisten en evaluaciones de los presupuestos públicos para establecer la idoneidad de la inversión en virtud de cuánto han contribuido a garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos suscritos por el Estado.

Por ejemplo, en el caso mexicano algunas organizaciones comenzaron un largo proceso de evaluación de los presupuestos públicos destinados al tratamiento de pacientes con VIH, a fin de establecer si dicho presupuesto había contribuido realmente a garantizar un tratamiento efectivo.

Uno de los principales motivos para que las estrategias de lucha contra la corrupción se enfoquen desde una perspectiva de derecho es porque los actos de corrupción son también actos de discriminación (...) los actos de corrupción pueden afectar a cualquiera pero quienes forman parte de grupos vulnerables suelen ser afectados de forma muy desproporcionada.

Los presupuestos con derechos no son nada fáciles de realizar porque requieren acceder a un gran volumen de información pública. Sin embargo, son herramientas muy poderosas porque permiten que organizaciones o personas increpen al Estado acerca del nivel de cumplimiento que está teniendo acerca de un derecho determinado, encontrando las bases del incumplimiento: desvío de recursos pero también decisiones arbitrarias que se estaban tomando en perjuicio de algunas personas o algunos grupos.

El último principio es el que genera un desafío mayor al ser incorporado en la agenda anticorrupción. Y es que uno de los principales motivos para que las estrategias de lucha contra la corrupción se enfoquen desde una perspectiva de derecho es porque los actos de corrupción son también actos de discriminación. No solo debido a que un desvío de recursos públicos provoca una distribución de bienes y servicios arbitraria, sino también porque los casos de corrupción que involucran a miembros de grupos vulnerables (mujeres, migrantes, afro descendientes, indígenas, LGBT), normalmente provocan actos de discriminación hacia ellos. Es decir, los actos de corrupción pueden afectar a cualquiera pero quienes forman parte de grupos vulnerables suelen ser afectados de forma muy desproporcionada. Por ejemplo, pueden significar:

- Una petición de soborno a una mujer que involucra prestaciones sexuales

- Un acto de extorsión a un migrante por su situación de ilegalidad

Entonces, el enfoque de derechos humanos permite visibilizar el impacto que tiene la corrupción en esos titulares de derechos que generalmente están en el lado desfavorecido de la balanza del poder. Eso queda claro. Pero ¿cómo hacer uso del enfoque como herramienta para combatir la corrupción? Entender el acto de corrupción como un acto de discriminación en realidad cambia el escenario en términos prácticos porque permite ampliar los recursos de exigibilidad. Por ejemplo, si hoy en día se le pide un soborno a una persona para que pueda acceder a una consulta en un hospital y así poder ejercer su derecho a la salud, probablemente sea muy difícil demostrar ese acto de soborno; en cambio, si uno elige el camino de demostrar la vulneración a los derechos humanos, existe una serie de reglas que pueden ser ventajosas para el denunciante debido a que el Estado tiene la obligación de no discriminar a nadie por condiciones propias a la persona. Por lo tanto, el Estado mantiene un escrutinio más estricto para demostrar que no hubo discriminación. En consecuencia, puede ser más efectivo presentar un recurso de amparo porque se ha violado uno de mis derechos fundamentales –en este caso, el derecho a la igualdad– que recurrir a la vía penal. Y, probablemente, sí tenga resultado cuando se trata de una discriminación por factores estructurales,

ya que en ese caso lo que hay que demostrar es que ha habido un resultado discriminatorio, aunque no haya existido un dolo o una intencionalidad.

Haciendo un balance a partir de estos cuatro grandes puntos de convergencia entre ambas agendas, habría que señalar que en los últimos diez años se ha producido un acercamiento gradual entre ellas, obviamente con obstáculos porque estas tradiciones mantienen diferentes visiones y terminologías, pero que ha resultado en una retroalimentación mutua que ya no puede dar marcha atrás.

Resulta importante destacar también que más allá de los principios que comparten, la corrupción y la violación de derechos humanos son elementos que afectan considerablemente la confianza institucional y la imparcialidad de los poderes. En consecuencia, ¿terminan mellando la legitimidad de las sociedades democráticas? Sin duda, el respeto a los derechos humanos es reconocido como uno de los principales elementos que otorgan legitimidad a las democracias: por ejemplo, nadie se imagina que exista soberanía ciudadana sin libertad de expresión o sin acceso a la información. Y esa es una fortaleza de la agenda de derechos, por encima de la agenda anticorrupción. Por supuesto, esto no quiere decir que los actos de corrupción no afecten la legitimidad de la democracia. Un ejemplo claro es el que señala Lawrence Lessig –catedrático de la Universidad de Harvard– cuando, al criticar la corrupción política en EE.UU., detalla que alrededor del 65% del financiamiento de las campañas presidenciales es cubierto por menos de 100 donantes, lo que trae consigo el fortalecimiento de los lobbies. No obstante, la agenda anticorrupción no cuenta aún con ese reconocimiento, razón por la que el enfoque de derechos humanos puede aportar un plus de reconocimiento a la lucha anticorrupción.

4.3. Tensiones y sinergias entre las agendas anticorrupción y pro derechos humanos

Las agendas anticorrupción y pro derechos humanos no solo tienen puntos en común, sino que también mantienen tensiones entre sí. La más importante es el resultado de la importancia que se le otorga a las sanciones punitivas en la lucha contra la corrupción, que desencadena la aplicación de penas que vulneran los derechos fundamentales.

Para ejemplificar la tensión vamos a repasar el caso de la masacre colectiva de la cárcel de Monterrey, Estado de Nueva Leona, México, ocurrido el 2012. Como es sabido, muchas prisiones en México son espacios de disputa entre los diferentes cárteles de la droga, que llegan a administrarlas de facto. El problema fue que un cártel, valiéndose del mando que tenía sobre los guardias, desencadenó una masacre sobre los miembros de un cártel rival, que tuvo como saldo 49 muertos. Esta matanza se convirtió en un escándalo porque el cártel que dominaba la cárcel había podido ejecutar a 49 miembros del cártel rival gracias a que los guardias les entregaron las llaves de las prisiones; es decir, se hizo visible el enorme nivel de corrupción imperante en las cárceles. Más allá de la evidente relación entre corrupción y la violación de los derechos más fundamentales de las víctimas, lo interesante del asunto es que se generó una gran presión pública –incluso a nivel internacional– sobre el Estado de León, que decidió lidiar con el problema haciendo una purga en el sistema penitenciario, deteniendo a muchos de los guardias de mediano rango, que se vieron expuesto a torturas –que buscaban obtener sus confesiones– y a juicios sumarios con tal de "obtener justicia para las víctimas". No necesariamente estas personas eran inocentes, pero queda claro que sufrieron claras violaciones al debido proceso, a la presunción de inocencia –muchos fueron despedidos sin las suficientes pruebas– y a la igualdad a causa de la presión popular.

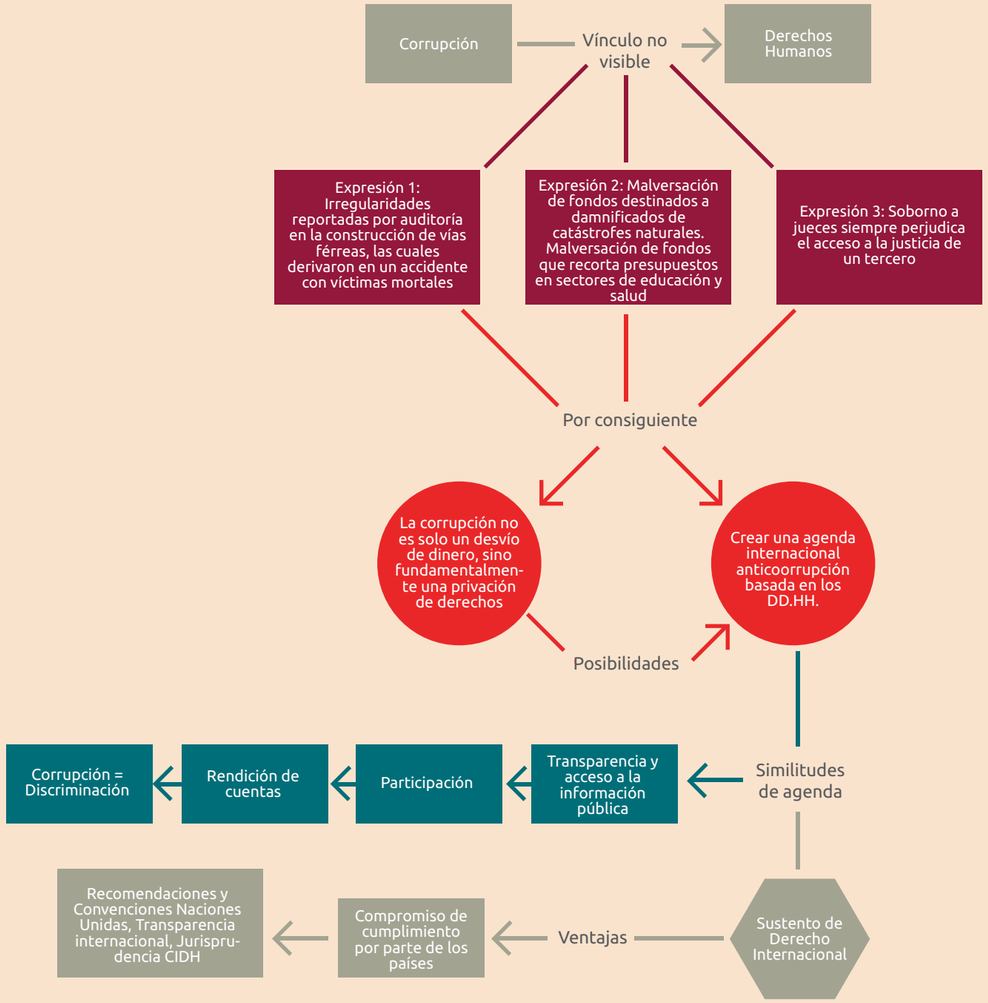
Este ejemplo nos permite vislumbrar que los derechos humanos también tienen el rol de funcionar como límite en el diseño de la lucha contra la corrupción. Yendo más allá del caso extremo con el que he ilustrado el punto, lo cierto es que se requiere consolidar

Los derechos humanos tienen el rol de funcionar como límite en el diseño de la lucha contra la corrupción. Se requiere consolidar las garantías penales de los reos porque utilizar el derecho penal –especialmente las sanciones penales– como principal herramienta de lucha contra la corrupción es una práctica muy extendida.

las garantías penales de los reos porque utilizar el derecho penal –especialmente las sanciones penales– como principal herramienta de lucha contra la corrupción es una práctica muy extendida. Existen dos tipos de riesgo al respecto:

- Pensar que todas las violaciones a los derechos humanos conllevan una sanción penal, cuando el derecho penal es solo para ser utilizado en el caso de que no existan otras herramientas menos lesivas para la protección de un bien jurídico determinado. ¿Estaría bien condenar a prisión a aquel funcionario público que no entregó información pública? En mi opinión, existen otros medios más eficaces y menos lesivos, y eso es lo que hay que tener siempre en consideración.

- No fijar penas proporcionales a la lesión al bien jurídico y el grado de participación. En ese sentido es muy problemático que existan eventos internacionales anticorrupción –una declaración de Saúl en el 2003 y una conferencia en Kenia el 2006– en los que se declare que la corrupción es un delito de lesa humanidad, cuando el estatuto de Roma estipula que ese tipo de delito tiene un contenido muy específico y consecuencias muy determinadas. En razón de ello, solo se consideran como tales a violaciones gravísimas de derechos humanos, por lo que no prescriben y no se pueden indultar ni amnistiar. Y los actos de corrupción no pueden estar en el mismo nivel. Por lo tanto, es necesario abordar esa discusión con mucho más cuidado entendiendo que, efectivamente, la corrupción es un elemento que contribuye a la violación de derechos humanos y que puede tener una gravedad similar, pero que no necesariamente



Elaboración propia

El principal aporte del derecho internacional radica en el compromiso asumido por los Estados latinoamericanos para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en sus respectivos territorios, en razón de haber ratificado soberana y voluntariamente los tratados internacionales y regionales referidos al tema, que detallan las obligaciones que asumen los Estados como garantes de derechos, así como las consecuencias que pesan sobre ellos en caso de no cumplir con sus obligaciones.

cumple con la lógica del crimen contra la humanidad.

Se han revisado casos en los que la lucha anticorrupción ha terminado provocando resultados adversos en la garantía de los derechos humanos. Sin embargo, también existen tensiones provocadas por la "excesiva" exigencia de garantía de los derechos humanos a los Estados, aun cuando se han agotado todos los medios legales. Como es lógico, se debe exigir que el Estado haga todo lo posible para que se garanticen los derechos de los ciudadanos, investigando y sancionando a los culpables de crímenes. Pero no siempre es posible encontrar un culpable, lo que no debe llevar a que se cometan actos de corrupción a fin de encontrarlos. Un claro ejemplo es el caso del atentado contra la asociación mutual israelita argentina en la Lamia en 1994, donde murieron 85 personas y resultaron heridas más de trescientas. Nunca se encontraron culpables pero el impacto social a nivel nacional e internacional fue tan grande que las autoridades se vieron presionadas a encontrar soluciones, llegándose a fabricar un tejido de pruebas falsas en contra de cinco funcionarios. Felizmente, se logró demostrar que las pruebas habían sido fabricadas, pero la lección es que en la búsqueda del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, se terminó generando un escándalo mayor de corrupción y la violación a los derechos de los inculpados. En síntesis, las garantías procesales y penales siempre deben mantenerse como la barrera que le imponga límites a las acciones generadas desde la agenda de derechos humanos o la agenda anticorrupción.

4.4. Los aportes del derecho internacional a la lucha anticorrupción

Habiendo revisado los puntos en común entre las agendas anticorrupción y de derechos humanos, así como las tensiones que mantienen entre sí, es pertinente preguntarse: ¿Qué herramientas ofrece el derecho internacional de los derechos humanos para potenciar la lucha anticorrupción?

El principal aporte del derecho internacional radica en el compromiso asumido por los Estados latinoamericanos para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en sus respectivos territorios, en razón de haber ratificado soberana y voluntariamente los tratados internacionales y regionales referidos al tema, que detallan las obligaciones que asumen los Estados como garantes de derechos, así como las consecuencias que pesan sobre ellos en caso de no cumplir con sus obligaciones (por ejemplo, un fallo condenatorio por parte de un órgano jurisdiccional). Esta obligatoriedad impuesta al Estado por parte del derecho internacional es importante en la lucha anticorrupción porque, por ejemplo, una coima está vulnerando el derecho a la igualdad entre los involucrados en un proceso judicial. Y frente a esa situación, el Estado tiene la responsabilidad de actuar porque se ha comprometido internacionalmente a velar por el respeto al derecho a la igualdad.

¿Quién se encarga de que el Estado cumpla efectivamente con sus responsabilidades? Para el cumplimiento de los tratados internacionales, se mantiene una serie de órganos de supervisión que periódicamente revisan que el Estado esté dando cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos, frente a lo cual emiten recomendaciones; asimismo, han incorporado mecanismos que admiten quejas de personas individuales. Un punto resaltante es que el enfoque anticorrupción ha ido tomando peso en algunos de estos órganos. Por ejemplo, las recomendaciones del comité sobre derechos económicos, sociales y culturales han comenzado

a tratar la corrupción como uno de los temas centrales, cuando anteriormente solo aludían a "irregularidades" en la gestión. Esto es importante porque las recomendaciones que dictan estos órganos al Estado tienen un gran impacto en la elaboración de políticas públicas en los mismos, a diferencia de los órganos de control de las convenciones contra la corrupción –la interamericana, la de Naciones Unidas, etc.– cuyo nivel de dispersión afecta su capacidad para influir en los Estados. ¿Por qué existe esa diferencia? La diferencia está dada por el contexto en el que aparece el aparato jurídico de derechos humanos: después de una segunda guerra mundial, donde existían claros consensos respecto a la necesidad de tener organismos fuertes y mecanismos de escrutinio regulares para prevenir futuras violaciones sistemáticas, masivas y genocidio.

¿Cómo se puede hacer uso de la legislación internacional en derechos humanos para la lucha anticorrupción? En mi experiencia, los litigios siguen siendo una de las herramientas más poderosas para producir cambios sociales en temas vinculados con corrupción y derechos humanos.

A nivel nacional, un buen ejemplo de que los litigios producen cambios sociales positivos es el de una ONG argentina que denunció a la Policía bonaerense por discriminar a los migrantes y a los grupos LGBT. Lo que sucedía era que, haciendo un balance a partir del monitoreo constante que habían hecho de las detenciones, miembros de esta ONG se percataron de que un porcentaje muy importante de los detenidos en las comisarías eran migrantes y personas LGBT –especialmente transexuales que estaban en la calle– y pudieron cuantificar que, en el 96% de los casos, las detenciones no respondían a ningún tipo de causa porque terminaban siendo archivadas. Entonces, la motivación para detener a estas personas era porque sabían que estaban en una situación de vulnerabilidad, siendo muy factibles de ser extorsionados. Frente a esta situación, esta ONG no trató de probar los actos de corrupción por parte de la policía, sino que atacó la raíz del asunto: presentaron un recurso de amparo que demandaba medidas especiales para esos grupos –por ejemplo, capacitaciones

La gran contribución que tiene el derecho internacional de los derechos humanos es poder vislumbrar cómo "igualar la cancha" para aquellos que están marginados y que, en la medida en que se mantengan en dicha situación, van a seguir siendo las principales víctimas de la corrupción.

para que conozcan sus derechos y cómo ejercerlos– a fin de protegerlos de las extorsiones de los policías. Y, efectivamente, la cantidad de detenciones terminó bajando.

A nivel internacional, es importante destacar los casos en que ha estado involucrada la CIDH. Aunque todavía no asume un acercamiento explícito al tema de la corrupción, sí existen casos en los que el aporte de los derechos humanos para tratar casos de corrupción se ha hecho evidente.

El primero de ellos es el caso Sarayacu, que culminó en el 2012 con la sentencia de la CIDH en contra del Estado de Ecuador por no haber garantizado el buen desarrollo del proceso de consulta dirigido a comunidades indígenas en el marco de un proyecto extractivo petrolero que se llevaba a cabo en la Amazonía ecuatoriana. Lo que sucedió fue que, durante el proceso de consulta, la empresa poseedora de la concesión comenzó a sobornar a los líderes indígenas para comprar las tierras rápidamente para comenzar las operaciones, afectando el derecho a la integridad y la propiedad de los pueblos. Lo interesante del caso es que, a pesar de que la responsabilidad directa recae en la empresa, se dictaminó que el Estado tenía el deber de proteger a esas comunidades en su calidad de grupos vulnerables, pero que no realizó ninguna acción para sancionar los actos de soborno en los que incurrió la empresa durante el proceso de consulta, actos que, en definitiva, atentaban contra la dinámica de las comunidades porque tenían como propósito generar una división interna. Por lo tanto, se condena al Estado ecuatoriano por violaciones al derecho a la integridad, a la vida y a la propiedad de las comunidades indígenas. De esta forma, la CIDH está comenzando a abordar la problemática de la corrupción en las negociaciones que involucran a comunidades campesinas, empresas y Estado.

El segundo caso es el de la desaparición y feminicidio de mujeres y niñas durante el 2009 en Ciudad Juárez, por el que la CIDH condenó al Estado de México no solo por no investigar los crímenes sino también por no hacer nada para prevenir las desapariciones en un contexto marcado por la existencia de redes de corrupción que involucraban a las autoridades con traficantes de drogas y tratantes de mujeres y niñas. Entonces, tangencialmente la condena de la CIDH interpela al Estado por los actos de corrupción que permitieron que se desencadenaran esos crímenes.

¿Por qué son importantes estas sentencias de la CIDH? Es cierto que el derecho internacional de los derechos humanos permite tener un impacto en el caso de una violación a los derechos humanos, al dictar medidas reparatorias que intentan compensar los daños sufridos por las víctimas. Pero lo realmente importante es que las sentencias tienen un impacto que va más allá del caso particular, al dictar garantías de no repetición que prevengan que ese acto vuelva a suceder. Es decir, la CIDH tiene incidencia en las políticas públicas de los Estados, al decretar que estos deben incorporar medidas para prevenir que vuelvan a ocurrir casos similares a los sentenciados. En ese sentido, las sentencias a los Estados por permitir irregularidades en los procesos son también una importante herramienta de lucha contra la corrupción. Por esa razón sería interesante que, en adelante, se procure hacer uso de las potencialidades que otorga la fortaleza jurídica de la CIDH a la lucha anticorrupción. Por esa razón, el Centro de Derechos Humanos de la facultad de derecho de la Universidad de Chile lanzará a principios del 2014 un manual sobre jurisprudencia de la CIDH en materia de corrupción, el cual podrá ser utilizado como una herramienta por la propia CIDH, de modo que pueda profundizar el vínculo que está comenzando a tener con los casos de corrupción.

Por último, la protección de denunciantes de casos de corrupción es también una forma en que el Sistema Internacional de Derechos Humanos impulsa la lucha anticorrupción. Al respecto, el 16 de octubre del presente año será la fecha en que el Instituto de Defensa Legal estará lanzando una guía para el uso del sistema interamericano de derechos humanos en la protección de los denunciantes de actos de corrupción, en la cual se explicarán los mecanismos de protección que deben utilizarse en esos casos. Cabe destacar que la mayoría de casos que han llegado al sistema pidiendo protección –sea a la corte o a la comisión– son periodistas que han denunciado actos de corrupción y que no encontraron protección en sus países. De ese modo, se hace visible también una conexión entre ambas agendas a través de los estándares de libertad de expresión.

A modo de conclusión, creo pertinente reafirmar la necesidad de entender al acto de corrupción como acto de discriminación. Es decir, pensar que siempre los actos de corrupción van a afectar desproporcionadamente a ciertos grupos y pensar que, en algunos casos, se van a necesitar medidas de acciones afirmativas, medidas temporales para poder igualar esa situación. El punto es que se debe superar la visión de la corrupción como un desvío de recursos para asumir que la corrupción afecta a las personas en su calidad de titulares de derechos, al condicionar las posibilidades que tienen de ejercerlos. El resultado debe ser que cuando vemos una favela, cuando vemos asentamientos humanos, entendamos que eso también sucede a causa de la corrupción. Ergo, la mirada de derechos humanos debe servir para hacer visible que la corrupción responde a la permanencia de la violencia estructural que se reproduce a partir de relaciones de poder extremadamente desiguales. En suma, la gran contribución que tiene el derecho internacional de los derechos humanos es poder vislumbrar cómo "igualar la cancha" para aquellos que están marginados y que, en la medida que se mantengan en dicha situación, van a seguir siendo las principales víctimas de la corrupción. Tal como lo señala un gran filósofo americano del siglo XIX: "Hay mil podando las ramas del mal y uno que golpea en la raíz". Entonces, es tiempo también de mirar esas causas de raíz que tanto nos afectan y que reproducen enormes desigualdades en nuestras sociedades. •

Walter Albán Peralta

Representante Permanente del Perú ante la Organización de los Estados Americanos

El análisis de las estrategias anticorrupción debe abordarse desde múltiples perspectivas, porque se trata de un problema sumamente complejo. Centraré mi intervención en el enfoque de derechos presentado por María Luisa Bascur, difundido ampliamente en la escena contemporánea de América Latina. En primer lugar, ¿qué entender por Estado Constitucional de Derechos? Significa que la constitución es la base fundamental de los arreglos sociales y políticos, el acuerdo que nos permite convivir y sobre la cual se ampara el funcionamiento estatal. Bajo esa premisa, no solo el Estado está obligado por la constitución, sino también los ciudadanos. Un Estado Constitucional de Derechos significa que las instituciones deben orientarse a la realización plena de los derechos individuales. Las premisas básicas del Estado Constitucional fueron elaboradas por los primeros constitucionalistas hace más de dos siglos, y en la actualidad son asumidas universalmente. Según ellas, toda constitución tiene dos partes centrales:

- La parte dogmática, en la que se señalan los derechos fundamentales, que están principalmente compuestos por los derechos humanos.

- La parte orgánica, en la que se establece cómo se organiza el Estado, cómo se establecen las competencias para garantizar que se realicen esos derechos: para que sus afectados sean protegidos, para que sean respetados por el propio Estado y por los particulares.

Entonces, la constitución hace referencia a derechos fundamentales, que agrupan a los derechos civiles y políticos –a la vida, a la integridad, a la libertad, al voto, a la participación ciudadana, etc.– pero también a los derechos económicos, sociales y culturales (en la actualidad, se entiende claramente que no es posible dividirlos o establecer una prioridad entre los derechos culturales, que se caracterizan por ser integrales, indivisibles e interdependientes).

Mientras los derechos económicos, sociales y culturales se van obteniendo progresivamente, los derechos civiles y políticos son absolutos. Por esa razón, el acceso de todos los ciudadanos al primer tipo de derechos es una situación que el Estado tiene la responsabilidad de impulsar, aunque es incapaz de garantizarla por completo. Muy diferente es la situación de los derechos civiles y políticos, cuya realización sí debe ser completamente garantizada por el Estado.

¿Qué debe hacer el Estado frente a todos estos derechos? ¿Debe promover la satisfacción de todos ellos a través de las políticas públicas? Es muy importante destacar que mientras los derechos económicos, sociales y culturales se van obteniendo progresivamente, los derechos civiles y políticos son absolutos. Por esa razón, el acceso de todos los ciudadanos al primer tipo de derechos implica una situación que el Estado tiene la responsabilidad de impulsar, aunque es incapaz de garantizarla por completo. Muy diferente es la situación de los derechos civiles y políticos, cuya realización sí debe ser completamente garantizada por el Estado. Entonces y en vista de sus responsabilidades, el Estado –a través de las políticas públicas– debe crear las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Cuando se hablaba de presupuestos según derechos claramente se están refiriendo a examinar si el Estado está haciendo lo necesario para que los derechos humanos tengan plena vigencia. Desde ese punto de vista, es factible entender el rol del control y, por supuesto, de la Contraloría General de la República: ser una institución más del Estado que se ocupa de que los recursos del Estado se utilicen bien a fin de que, en última instancia, se construyan las condiciones que hagan posible el ejercicio de los derechos ciudadanos. Es decir, el manejo honesto y eficiente de los recursos no es un fin en sí mismo, sino que permite garantizar

las condiciones para el cumplimiento de los derechos.

Sosteniendo que el régimen tiene por finalidad propiciar que todos quienes lo conformen puedan ejercer sus derechos, vale destacar que muchos ciudadanos encuentran que sus derechos son vulnerados. Más allá de las formas en que sus derechos son vulnerados, es importante resaltar que este problema se desarrolla en un contexto marcado por una enorme desigualdad en los países de la región latinoamericana, siendo el Perú uno de los más desiguales. Y ese hallazgo es increíble porque tales niveles de desigualdad parecerían ser incoherentes con el sostenido crecimiento económico que ha venido experimentando el país. En síntesis, el Perú ha crecido muchísimo pero la desigualdad sigue manteniéndose y viéndose de manera mucho más exacerbada en algunas zonas rurales, que llegan a exhibir situaciones de pobreza que podrían pertenecer a los peores países del África.

¿Cómo entender, entonces, la relación entre derechos humanos y desigualdad? Un estudio del economista José Távara cita el trabajo de dos investigadores de Harvard –los profesores Johnson y Clavar– publicado en el año 2005, en el cual examinan la relación entre desigualdad y derechos, llegando a concluir que los mayores niveles de desigualdad son social y estructuralmente conducentes a mayores niveles de corrupción a través de

La corrupción no solo puede ser explicada por los valores de las personas, sino también por las percepciones que las personas tienen acerca de lo extendida que está la corrupción: si las personas están rodeadas por la corrupción, tienden a aceptar participar en la corrupción, más allá de los valores que posean.

mecanismos materiales y normativos. Es decir, la desigualdad facilita normas y conductas permisivas frente a la corrupción. En efecto, en las sociedades más desiguales:

- Los pobres tienen mayor probabilidad de ser excluidos del acceso a servicios públicos básicos, gestándose una mayor probabilidad de que recurran a la corrupción a pequeña escala o de que estén sujetos a la extorsión burocrática en el intento de asegurar su acceso a los servicios básicos.

- Las personas tienden a considerar a las instituciones políticas y a las reglas que favorecen a los ricos como injustas y carentes de legitimidad. De esa manera, más gente está dispuesta a incumplir las reglas y, por extensión, a justificar las actitudes corruptas.

La tolerancia frente a la corrupción no solo puede ser explicada por los valores de las personas, sino también por las percepciones que las personas tienen acerca de lo extendida que está la corrupción: si las personas están rodeadas por la corrupción, tienden a aceptar participar en la corrupción, más allá de los valores que posean.

¿La corrupción tiene algún efecto en la desigualdad? Los mismos autores argumentan que la corrupción tiende a reforzar y edificar las desigualdades existentes. A esta desigualdad permanente, se suma el problema de pobreza en el Perú que, a pesar de haberse reducido significativamente, se mantiene como un problema por dos factores:

- El punto de partida demasiado alto –alrededor de la mitad de la población estaba en situación de pobreza– ya que aún existen importantes contingentes de población que se mantienen en estado de pobreza.

- El problema de la pobreza no es solo de los pobres. Cabe destacar que, al convivir en una sociedad, los problemas sociales terminan afectando a todos los miembros de la misma. No existe mejor ejemplo de aquello que los problemas de seguridad ciudadana, que actualmente afectan a la mayoría de la población.

La suma de la desigualdad y la pobreza en nuestra sociedad produce inequidad en el acceso a los derechos. ¿Cómo afecta la corrupción a estos indicadores? Alfonso Quiroz estima que el nivel de crecimiento que requiere un país para desarrollarse es el 8% del PBI por año, pero que la corrupción en el Perú representa entre 3 y 4% del PBI anual. Es decir, casi la mitad del problema de nuestro subdesarrollo se explica por problemas de corrupción, que no permiten una mejor inversión en rubros como la educación o la salud. No obstante, el Perú ha crecido notablemente en gasto social: hemos llegado a un 7% del PBI –unos 26 mil millones de soles en el presupuesto del 2013– que para el siguiente presupuesto pasará a ser el 10% del PBI –unos 57 mil millones de soles–. A pesar de ello, el porcentaje invertido en gasto social sigue siendo menor que el de México (13%), Colombia (14%), Chile (15%), Uruguay (22%) o Brasil (26%).

Pero el problema de la inversión social no solo se concentra en la falta de recursos –que son mayores a los que cualquier gobierno del Perú hasta la fecha ha tenido–, ya que existen problemas a resolver tan complejos como el de la regionalización, donde tenemos veintitantos gobiernos regionales, pero ninguna región en realidad, y ¿qué es lo que está pasando con el proceso de inversión de estos recursos a través de las regiones?

A fin de cuentas, seguimos siendo un país de las oportunidades perdidas, pero no debemos dejar que eso siga sucediendo:

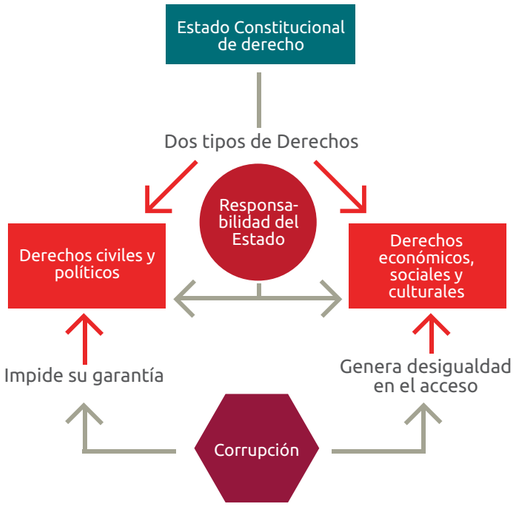
Casi la mitad del problema de nuestro subdesarrollo se explica por problemas de corrupción, que no permiten una mejor inversión en rubros como la educación o la salud.

lo que en realidad no nos permite mejorar como país es que tenemos una seria debilidad institucional, sobre la que se tiene que trabajar. En la actualidad, las instituciones en el Perú son vistas como insuficientes o corruptas. Por ejemplo, al mirar las encuestas elaboradas por IPSOS Apoyo para Proética, queda claro que el Estado es percibido como ineficiente y corrupto. Y esa debilidad termina afectando todos los derechos, y fortaleciendo problemas tan serios como la inseguridad ciudadana o la desigualdad frente a la justicia. Adicionalmente, produce efectos colaterales como el creciente escepticismo frente al cambio: las personas no piensan que la tolerancia frente a la corrupción pueda ser erradicada. De esa forma, se produce un círculo vicioso que va alimentando esa debilidad institucional a partir de la falta de reacción adecuada frente a los problemas de corrupción.

¿Se han producido avances al respecto en los últimos años? Yo creo que la comisión nacional anticorrupción es un gran avance porque varias instituciones del Estado –que tienen competencias diferentes– están trabajando conjuntamente; pero este tipo de esfuerzos tiene frutos en el mediano o largo plazo, razón por la que se debe ser mucho más constante en el impulso de estas iniciativas.

¿En qué temas se debe trabajar en este tipo de espacios? Coincido con María Luisa Bascur que existe una tendencia a la criminalización de la corrupción que, paradójicamente, termina afectando derechos. Entonces, hay que apostar mucho más por impulsar la transparencia y el acceso a la información. ¿Qué ganamos con la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción? Lo único sería la vulneración de más derechos porque cuando el sistema penal se utiliza abusivamente, termina reflejando la discriminación y la desigualdad que castiga siempre a los más pobres y más débiles. •

Sobre los derechos



Elaboración propia

Yván Montoya Vivanco
Coordinador del Proyecto Anticorrupción del IDEHPUCP

En esencia, comparto los puntos expresados por la doctora María Luisa Bascur y por Walter Albán. En especial con Walter Albán comparto la importancia de fortalecer el sistema penal anticorrupción. Reconozco que existen mecanismos de prevención y control de la corrupción que son más importantes que el penal, pero considero que en un país con una historia de alta recurrencia de situaciones de corrupción, es prácticamente imposible soslayar el sistema penal. Por lo tanto, me parece imperioso fortalecer el sistema penal a efectos que tenga una actuación eficaz y sólida, aunque siempre con respeto a las garantías. De lo contrario, se potenciará la sensación de impunidad generalizada que existe en el país.

¿Por qué luchar contra la corrupción? La corrupción –sobre todo cuando es grave y reiterada– afecta dos tipos de derechos fundamentales: los derechos que son condiciones para el ejercicio de las capacidades humanas y el derecho al buen gobierno.

El efecto sobre el primer tipo de derechos es bien conocido: si el Estado tiene como finalidad cautelar el buen funcionamiento de la administración pública, protegiendo el instrumento o el presupuesto que garantice el acceso a las prestaciones públicas para todos los ciudadanos, especialmente los más vulnerables, la corrupción es la desviación de los fines que legitiman a la administración pública y de los procedimientos que permiten a todos acceder a bienes sociales en condiciones de igualdad. Entonces no cabe duda que la corrupción debe ser considerada como un atentado a los derechos fundamentales, porque su práctica extendida profundiza la pobreza monetaria y estructural. Es decir: no solo condiciona el acceso a los bienes –pobreza monetaria–, sino que produce límites al ejercicio de las capacidades humanas, de las libertades y, en suma, de los derechos.

¿En qué nivel la administración pública peruana está impregnada de corrupción? ¿Qué consecuencias produce en el cumplimiento de derechos de los ciudadanos? Un estudio de Gustavo Llamada revela que el 30% de los encuestados afirma haber pagado coimas

Adoptar el enfoque de derechos humanos en la lucha contra la corrupción permite también remover obstáculos para el fortalecimiento del Sistema Penal Anticorrupción.

a miembros de la Policía Nacional, mientras que el 8% indicó haber hecho lo mismo en las instalaciones del Poder Judicial. Asimismo, se concluye que los pobres son doblemente castigados: no solamente tienen menor acceso a los servicios públicos básicos, sino que gastan una proporción mayor de sus ingresos por concepto de coimas. Por ejemplo, en el caso de la Policía, la coima promedio fue equivalente al 12% de los ingresos per cápita mensuales del 20% más pobre del Perú, pero solo representó el 3% de los mismos en el 20% más rico del Perú. Es sumamente importante conocer el impacto diferenciado que tiene la corrupción, porque da cuenta de que la simplificación administrativa, la informatización y todos los mecanismos que podamos incluir para minimizar la corrupción, no solo reducen los costos de transacción, sino también disminuyen la carga inequitativa que pesa sobre las familias peruanas pobres.

En el caso del derecho al buen gobierno, debemos considerar que es un derecho relativamente nuevo, que recién aparece en el Art. 41 de la carta fundamental de los derechos fundamentales de la Unión Europea a raíz de una modificación del Tratado de Lisboa. Dicho artículo declara "el derecho a una buena administración pública", que parece restringirse a garantizar al ciudadano un procedimiento administrativo con determinadas garantías de imparcialidad: equitativo, ejecutado dentro de un plazo razonable, que incluya su versión de los hechos, entre otros. No obstante, creo que ubicándonos en un contexto de un estado social y democrático de derecho, este derecho tiene una dimensión mayor: el derecho de todo ciudadano a que la administración pública actúe –en todo caso– al servicio del interés general. Contamos con antecedentes en nuestra jurisprudencia: en una sentencia sobre el delito de colusión, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido que en el capítulo IV del título primero de nuestra constitución –que habla sobre la función pública– subyace el principio del derecho a la buena administración.

Para concluir, quiero hacer visible que el adoptar el enfoque de derechos humanos en la lucha contra la corrupción permite también remover obstáculos para el fortalecimiento del Sistema Penal Anticorrupción:

- En primer lugar, permitiría justificar que la afectación al plazo razonable en procesos judiciales por corrupción no debe justificar excluir al acusado del proceso.

- En segundo lugar, también permite argumentar razones para legitimar el carácter de delitos que pueden ser discutibles constitucionalmente, como el delito de enriquecimiento ilícito. Gracias a ello, por ejemplo, podría proponerse imprescriptibilidad para los delitos de corrupción de funcionarios, aunque no de todos los delitos –solo los delitos más graves– ni de cualquier funcionario –solo los más altos funcionarios del estado–. En ese sentido, tal vez no estoy tan de acuerdo con la conferencia.

- Finalmente, el enfoque de derechos humanos también permitiría proponer razones para facilitar el acceso a información pública de los procesados, aunque solo en los casos en que el funcionario autorice anticipadamente la posibilidad de que determinadas autoridades competentes accedan al secreto bancario, a la reserva tributaria.

En síntesis, la perspectiva de derechos humanos no solo contribuye a la lucha contra la corrupción en la medida que es un criterio para impulsar políticas públicas de prevención y control de la corrupción, sino que también puede ser un instrumento para remover los obstáculos que se presentan en el sistema penal anticorrupción, a efectos de evitar situaciones de impunidad, sin con ello negar las garantías y los derechos que tienen los procesados. •

Javier Iguíñiz Echevarría
Secretario Técnico del Acuerdo Nacional

Como economista estoy convencido de que cuando hablamos de corrupción estamos haciendo referencia a un tema mucho más amplio que el hecho de usurpar dinero de un tercero. Cuando hablamos de corrupción, más bien, implicamos la perversión de funcionamientos sociales, lo que algunos autores denominan "desviación". Conocemos casos perfectos de perversión de una actividad sin haber robado –incluso argumentando razones patrióticas o religiosas– y que consistían en no cumplir la función que se tenía que cumplir en el lugar en el que se estaba. Por lo tanto, voy a salirme del análisis de la corrupción desde la dimensión económica para llamar la atención sobre el carácter más amplio del fenómeno.

Algo que rescato de la exposición de María Luisa Bascur, y que me parece fundamental, es el carácter bidireccional de la relación entre derechos humanos y corrupción. Al respecto, es importante resaltar las consecuencias que tienen los actos de corrupción en la consecución de derechos –menos dinero para salud, menos dinero para educación, etc.–, problema frente al cual la Contraloría tendrá que crear mecanismos novedosos. Esta comprensión de la corrupción bajo el lente de los derechos humanos influye en qué entendemos por corrupción: se añaden tipos de corrupción y otros nuevos elementos que transforman su conceptualización.

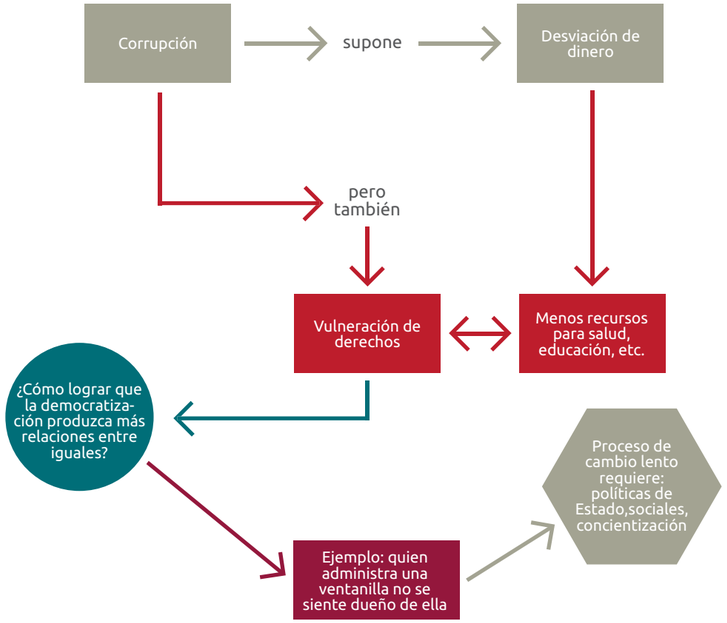
¿En qué medida es pertinente adoptar ese vuelco conceptual? Es importante notar que hablar de corrupción desde el enfoque de derechos humanos es vincularla al trato entre las personas, a la desigualdad del poder, al abuso del poder, a la dignidad, entre otros principios. Esto permite desembarcarse de una visión tradicional de corrupción, que ha tenido resultados muy lentos porque solo ha intentado alcanzar a los corruptos más convencionales, a las corrupciones más tradicionales. Por lo tanto, el significado de corrupción se está innovando y hay nuevos tipos de corrupción con herramientas todavía en construcción.

Es importante notar que hablar de corrupción desde el enfoque de derechos humanos es vincularla al trato entre las personas, a la desigualdad del poder, al abuso del poder, a la dignidad, entre otros principios. Esto permite desembarcarse de una visión tradicional de corrupción...

Bajo esas premisas, ¿cómo entender los efectos de corrupción en la sociedad, en la cultura y en los principios? En las últimas décadas se ha hablado mucho en el Perú acerca de la emergencia de nuevos sujetos sociales: gente que esgrime su condición ciudadana y una mayor conciencia de la propia dignidad y de sus derechos. Sin embargo, me parece que todavía estamos en una sociedad en la cual somos demasiado distintos y distantes, por lo que el significado de los términos vinculados a los derechos no encaja con la naturaleza de las personas, que no reconocen una dignidad y una igualdad. Al respecto, quiero rescatar una frase de un pensador acerca de América Latina que dice: "la democratización en América Latina es una democratización que lo que expande a toda la sociedad son relaciones oligárquicas y aristocráticas, mas no una relación entre iguales". En otras palabras, cada dueño de una ventanilla se ve en la necesidad de exhibir su poder de "gamonal de ventanilla" a los que tiene ahí delante. Son criterios de conducta propios de las élites de otras épocas que han sido apropiados por los miembros de la sociedad en general –incluso de los que forman parte de las clases bajas– con la finalidad de afirmar su poder y afirmarse como alguien significativo en nuestra sociedad. La contraparte de esa mayoría que se vincula y reconoce a través de privilegios, son las minorías que encabezan las luchas anticorrupción y pro derechos humanos, que en realidad son peleas en las que se ubican muy solas.

¿Está cambiando esta situación en el Perú? Me parece que poco a poco, a través de procesos muy lentos. Y ese "poco a poco" es desesperante porque alude a un país en el que lo normal era

Consecuencias de la corrupción



Elaboración propia

Todavía estamos en una sociedad en la cual somos demasiado distintos y distantes, por lo que el significado de los términos vinculados a los derechos no encaja con la naturaleza de las personas, que no reconocen una dignidad y una igualdad.

ignorar al otro, sobre todo desde las élites. Y frente al ignorar, se reivindica el derecho a ser escuchado, lo cual es un avance respecto de ser ignorado, pero no es el resultado esperado: una cosa es ser escuchado y otra cosa es que se atienda tu demanda. Y ese paso también demora muchos años porque debe tener el impulso de leyes o mecanismos que deben crearse de modo tal que sean cumplidos. Lograr eso no es nada fácil porque, como se ha señalado, se mantiene una cultura de ignorar al otro, que deriva fácilmente en violencia.

Por lo tanto, la conexión entre derechos humanos y corrupción debe ser entendida como un proceso muy interesante, muy sugerente, muy complejo y, sobre todo, muy lento, por lo que el recorrido no se hace nada fácil. No obstante, dicho proceso nos obliga a una forma de convivir en el Perú en el que "todos seamos alguien" y no haya nadie ignorado en nuestra sociedad.

Me animo a pensar que dicho proceso amplía el campo de los desacuerdos pero también el campo de los acuerdos, porque la gente no quiere todo a la vez y puede que acepte avanzar lentamente, paso a paso, en distintas esferas. Mientras otras quizá avancen más lentamente, la gente se sienta reconocida como sujeto de derechos y como, por lo tanto, capaz de exigir una menor corrupción en el país. Me parece que el proceso podría categorizarse como "ciudadanización", que otorga una mayor conciencia de derechos y transforma el escenario en un lugar más difícil para la corrupción, a pesar de la falta de voluntad política y la ausencia de un respaldo total por parte de la sociedad, ya que incurren en actos de corrupción a nivel micro. Entonces, hay una especie de solidaridad en la corrupción que hace muy difícil ser honrado en el Perú y que hace que haya esa envidia a veces respecto de los que triunfan sobre la base de la corrupción que todavía son demasiados. •

Aníbal Quiroga León
Presidente del TSRA

La ponencia de María Luisa Bascur es muy interesante porque vincula dos temas que, en principio, parecen no vinculados: por un lado el tema de los derechos fundamentales y por otro lado el tema de la corrupción. Los derechos fundamentales están consagrados en la constitución y en el Pacto de San José, razón por la que imponen al Estado su cumplimiento de manera obligatoria; sin embargo, sucede que, en ocasiones, el cumplimiento de estos derechos fundamentales no se da, produciéndose un estado de inconstitucionalidad. ¿Qué factores producen esa situación de inconstitucionalidad? A mi entender, uno de los más importantes es la corrupción. De ahí que los tres elementos básicos en el cumplimiento de los derechos –Congreso, Poder Judicial y Policía Nacional– son instituciones percibidas como las más corruptas.

Queda claro que la corrupción condiciona el cumplimiento de los derechos –a la vida, a la integridad física, a la libertad, entre otros–, pero el campo de afectación a los derechos por efecto de la corrupción no solo se restringe a quien es afectado directamente: la inseguridad jurídica, la elevación de los costos y afectación del estado de derecho son algunas de las características de los entornos dominados por actos de corrupción. Por ejemplo, si un sentenciado corrompe a un agente del INPE para poder salir de la cárcel, ese acto de corrupción también afecta a los derechos de los demás porque crea un mayor nivel de inseguridad en la sociedad.

Sin ser un derecho fundamental, el derecho al debido proceso –afectado directamente por los actos de corrupción– es también digno de ser tenido en cuenta por su condición de facilitador del incumplimiento de otros derechos como el derecho a la igualdad. Esto sucede, por ejemplo, cuando:

- Una persona gana un juicio corrompiendo, al estar poniendo en condición de indefensión a la que no ha podido pagar.

- Una persona reclama alimentos y su proceso demora dos años porque otros procesos caminan más rápido.

La corrupción condiciona el cumplimiento de los derechos, pero el campo de afectación a los derechos por efecto de la corrupción no solo se restringe a quien es afectado directamente: la inseguridad jurídica, la elevación de los costos y afectación del estado de derecho son algunas de las características de los entornos dominados por actos de corrupción.

El debido proceso no solo contempla el plano judicial sino también los procedimientos administrativos y hasta los procedimientos arbitrales –lo que es cada vez más frecuente porque el arbitraje ha ido adoptando las taras del Poder Judicial–. ¿Y por qué no se garantiza el debido proceso? No basta con centrar el problema en que las personas participantes del proceso –judicial, arbitral u otro– exijan un proceso justo y, al mismo tiempo, incurran en actos de corrupción, sino que también se debe incluir la imagen que proyecta el Estado: un ente que predica un discurso pero que opera de forma completamente diferente.

Un claro ejemplo de la incoherencia del Estado es la SUNAT que ha promovido la creación de un juzgado que solo ve temas de SUNAT, razón por la que todas las demandas contra la SUNAT se dirigen exclusivamente a ese juzgado. El resultado es que se está afectando el debido proceso porque la constitución señala en el Art. 139 que: "Es un derecho fundamental el derecho al juez natural, no a un juez que esté digitado, predeterminado por el Estado". Entonces, si el Estado da un mal ejemplo al escoger a sus jueces para tener cierta seguridad y garantía en los procesos judiciales, ¿qué cosa es lo que puede pedir al ciudadano?

Por lo tanto, es urgente mantener coherencia entre el discurso y las acciones porque queremos una sociedad donde el derecho se cumpla, donde las reglas se ejecuten, donde los niveles de transacción tengan cierto nivel de seguridad, donde la gente vaya delante de un juez sin temor a ser asaltado o a ser avasallado, y con la esperanza de que sus derechos puedan ser cumplidos. Al respecto,

¿Y por qué no se garantiza el debido proceso? No basta con centrar el problema en que las personas participantes del proceso –judicial, arbitral u otro– exijan un proceso justo y, al mismo tiempo, incurran en actos de corrupción, sino que también se debe incluir la imagen que proyecta el Estado: un ente que predica un discurso pero que opera de forma completamente diferente.

es sumamente grato la forma en que la propia Contraloría ha gestado su nivel de justicia al nivel del Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa, en el que se hace un proceso de selección objetivo a cargo de una compañía internacional, y se crea una comisión de la Contraloría –donde no está el Contralor General de la República y cuatro de los cinco nominados conocen al Contralor en el momento de la juramentación–; es decir, las reglas están hechas de tal manera que nadie en la Contraloría puede decirle a ese tribunal cómo resolver, cuándo resolver o qué cosa hacer para resolver porque la propia Contraloría le ha dado a este tribunal una independencia absoluta. Si eso se pudiera replicar a nivel de Poder Judicial y otros órganos administrativos o del propio Tribunal Constitucional, sería una cosa estupenda.

Para resumir, no vamos a poder erradicar la corrupción sin una política de Estado, que sea adoptada por las propias instituciones del Estado. Dicha política debe incorporar la educación anticorrupción desde temprana edad porque si los chicos en el colegio entienden y aprenden estos valores, lo van a poder aplicar en su pubertad, en su adolescencia y lo van a poder ejercer en su ciudadanía. •

Capítulo 5

¿Cómo combatir la corrupción en el desarrollo urbano?

¿Cómo combatir la corrupción en el desarrollo urbano?

Paul Lagunes
Universidad de Columbia, Estados Unidos

Resumen. En América Latina existen espacios favorables para la integración sistémica de prácticas de corrupción. Espacios donde converge el poco control, en términos políticos y sociales, con el aumento significativo de incentivos para la producción de plusvalías a costa de las leyes. Uno de esos espacios es, precisamente, el desarrollo urbano de las últimas dos décadas. La conferencia comunica el resultado de un diseño experimental para la lucha contra la corrupción en el contexto del desarrollo en América Latina. Con ese fin, el estudio está centrado en una ciudad mexicana (Querétaro) que, por sus disposiciones geoespaciales, culturales y económicas, bien puede servir de modelo comparativo para pensar en la posibilidad de extrapolar –experimentalmente– los resultados a otras realidades sociopolíticas. Lagunes demuestra la efectividad que tienen las auditorías externas en la reducción de la corrupción dentro de gobiernos municipales cuando aquellas reciben el apoyo material y simbólico de la jerarquía institucional.

PALABRAS CLAVE: LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN, LICITACIONES, PLANES DE ZONIFICACIÓN, AUDITORÍA EXTERNA, DISEÑO EXPERIMENTAL, CORRUPCIÓN.

Esta presentación desarrolla el nexo entre corrupción y desarrollo urbano. No se trata, en sentido estricto, de una reconstrucción teórica; el objetivo es más bien comunicar los resultados de la prueba experimental de un mecanismo anticorrupción: la auditoría externa. En primer lugar, brindaré una descripción detallada del contexto experimental en el que se inscribió la investigación. En segundo lugar, expondré los términos que guiaron el diseño del proyecto. Finalmente, presentaré las principales conclusiones, resultados y recomendaciones para fines de política pública.

El año 2012 David Barstow y Alejandra Xanic publicaron en The New York Times un reporte de investigación periodística sobre los masivos sobornos en los que incurrió la empresa Wal-Mart para abrirse paso en el mercado mexicano. Barstow y Xanic demostraron con pruebas que Wal-Mart había invertido alrededor de 24 millones de dólares en coimas para obtener licencias de construcción en áreas de zonificación prohibida, como sitios arqueológicos y espacios de tráfico masivo. El reporte Barstow-Xanic se difundió prontamente y quedó en la memoria histórica como "el escándalo Wal-Mart". Tal fue el impacto del mismo que motivó declaraciones del entonces presidente de México Felipe Calderón, anuncios de cambios en las prácticas institucionales por parte de la empresa implicada, severa caída de sus acciones en las bolsas de valores de Nueva York y México D.F., investigaciones judiciales, y para David Barstow: el premio Pulitzer.

Sin embargo, más allá del tema mediático, el escándalo Wal-Mart permitía precisar un área de investigación sumamente

La investigación que dirigí se filtró dentro de las oficinas de Licencias de Construcción. La función que esta unidad presidía era estratégica: revisar que los planes de construcción civil –centros comerciales, hoteles, hospitales, complejos habitacionales– estén de conformidad con la Ley de Construcción Civil y, según ello, otorgar los permisos correspondientes.

específica y –también– problemática: la corrupción y el desarrollo urbano. A ello había que agregar un segundo elemento, de signo moral. Siempre he pensado que la corrupción –en todas sus expresiones– destruye los cimientos sociales de la democracia y el estado de derecho. Aquella reproduce un clima social donde la orientación normativa que guía el comportamiento es violar sistemáticamente las leyes del Estado. El problema es que, precisamente, esas leyes son sinónimo de garantías constitucionales en resguardo de nuestra seguridad: tienen, por tanto, una función vital en el ordenamiento jurídico y social.

No es en absoluto una exageración postular, entonces, que la corrupción puede matar. Pensemos en las catástrofes

naturales. El año 2008 en China murieron 10 mil niños durante un sismo, por el derrumbe de escuelas construidas con materiales de mala calidad; en Turquía, el año 1999, sucedió algo similar; también en México y en Bangladesh. La pregunta es: ¿cómo plantear soluciones? ¿Qué se puede hacer para combatir la corrupción en contextos de crecimiento económico y desarrollo urbano? La búsqueda de soluciones fue el tercer elemento que marcó el interés final de realizar un experimento al interior de un ambiente controlado: la ciudad de Querétaro (México) y su gobierno municipal.

Querétaro es una ciudad de aproximadamente 1.852.327 habitantes. En términos geoespaciales y demográficos es una urbe similar a otras en el contexto mexicano y latinoamericano: población predominantemente joven, una clase media pujante y –en el centro de todo– un sobresaliente desarrollo urbano. Estudiar una ciudad como Querétaro permite extraer conclusiones y enseñanzas extrapolables a ciudades de características similares, lo cual es importante. Corría el año 2012 y, por invitación del gobierno municipal, pude realizar una investigación que conduciría a resultados exitosos.

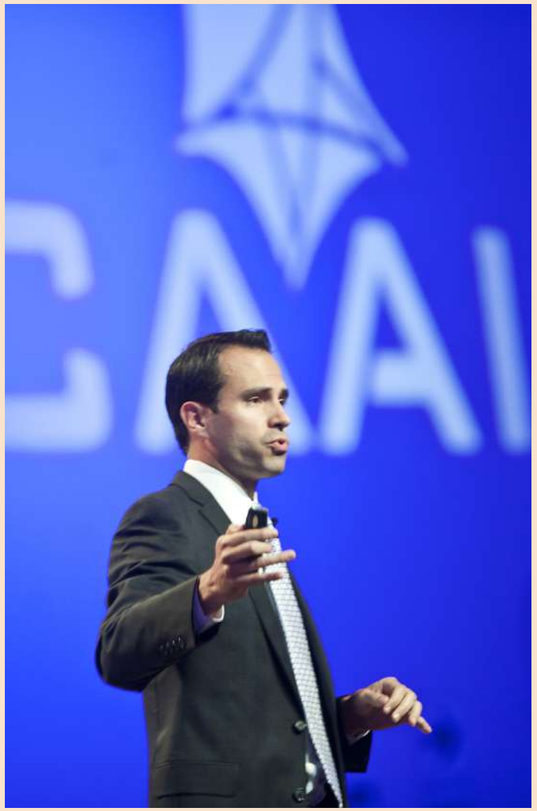
La invitación se produjo porque, en aquellos días, el Secretario Urbano del Gobierno Municipal había asumido una "actitud frontal contra la corrupción", y se pensaba en la importancia de practicar un estudio de monitoreo. Durante los últimos años la administración había destacado por la formulación de políticas e ingentes recursos para combatir la corrupción, los cuales, no obstante, fracasaron rotundamente. El gobierno municipal, incluso, había impulsado recomendaciones a partir de textos especializados. Uno de los estudios más famosos –el de Robert Tricart– sugería implementar sistemas de control para detectar faltas. La ciudad logró implementar un sofisticado sistema de control, que garantizó mayores niveles de transparencia, que permitió a los ciudadanos realizar trámites en línea, entre otras reformas administrativas. Y sin embargo, la corrupción se mantuvo en niveles elevados según los índices de percepción.

En este escenario, la investigación que dirigí se filtró dentro del Departamento de Licencias de Construcción y Obras Públicas. La función que esta unidad presidía era estratégica: revisar que los planes de construcción civil –centros comerciales, hoteles, hospitales, complejos habitacionales– estén de conformidad con la Ley de Construcción Civil y, según ello, otorgar los permisos correspondientes. Se conocía como "irregularidad" cualquier elemento del plan en trámite que no esté conforme con los criterios reglamentados en la legislación. Nueve analistas –cuyas edades oscilaban entre los 25 y 30 años– eran los encargados de detectar esas irregularidades: verificaban que figuren todos los documentos de identificación, que esté completo y sea verídico el título de propiedad, que los planos parciales y los planos de zonificación satisfagan criterios técnicos, entre otros. Una vez completados todos los requisitos, el proyecto recién podía contar con la aprobación de la directora encargada.

En la práctica por lo menos un 5% de estos trámites pasaban gracias al pago de un soborno, según nuestros informantes contratados, y aproximadamente un 60% contenían una irregularidad de "mayor grado". Del universo total, tan solo un 19% del total de trámites eran rechazados. Teníamos una brecha entre la especificidad legal, por un lado, y su práctica concreta.

Al respecto se dice a menudo que disminuir la discrecionalidad es la vía coherente de solución. En el área de licitaciones, sin embargo, el tipo de trámite es difícilmente realizable sin

El problema, más allá de los beneficios del crecimiento urbano, son los procedimientos y su valoración: en la percepción social aquellos son proporcionalmente menos valiosos que la construcción de una comunidad donde se respeta la ley.



discrecionalidad, pues los planos parciales presentan detalles que requieren del juicio y la decisión de seres humanos. La teoría indica que si la discrecionalidad es imposible de anular por medios informáticos, es necesario aplicar mecanismos de control sobre el elemento humano. ¿Pero cómo aplicar mecanismos de control en una ciudad donde la corrupción es un elemento intrínseco de la socialización, en una ciudad donde ya había algunos ejemplos paradigmáticos?

El primero –y permítanme aquí una digresión– es el denominado caso "Torres y Santa Fe". Este era un proyecto de suma importancia, porque promovía la generación de miles de puestos de trabajo. El problema: uno de los edificios excedía 17 pisos el límite legal. No se podía construir. Sin embargo, el pago ilegal de 100 mil dólares a la Oficina de Licitaciones permitió, sin más, su construcción. Casos como este se reproducen masivamente en Querétaro durante la última década. El problema, más allá de los beneficios del crecimiento urbano, son los procedimientos y su valoración: en la percepción social aquellos son proporcionalmente menos valiosos que la construcción de una comunidad donde se respeta la ley.

Lograr una comunidad regida por un civis societas común es particularmente importante en lugares como Querétaro, declarados por Naciones Unidas como "patrimonio de la humanidad", gracias a su legado histórico y cultural. Respetar la ley simboliza respetar ese legado histórico y cultural. El centro histórico, evidentemente, es protegido por leyes especiales; una zonificación especial establece qué predios están permitidos y cuáles no. Está prohibida, por ejemplo, la construcción de centros comerciales. Y sin embargo, hace dos años se construyó un centro comercial. Alterar la zonificación es una práctica extendida en México; recordemos nuevamente: la dicotomía desarrollo urbano y, por otro lado, respeto hacia las instituciones que lo regulan. Aquí, por el contrario, proponemos una equivalencia entre desarrollo urbano, respeto por las instituciones y, en ese camino, preservación del legado

El objetivo principal de las visitas fue reunir todos los trámites recibidos desde la semana anterior; eso delineaba, precisamente, la muestra de estudio: todos los trámites ingresados la semana anterior a la visita, y que eran sometidos a escrutinio.

histórico y cultural.

De ahí la importancia de este estudio: de una auditoría externa dispuesta experimentalmente sobre las Oficinas de Licitaciones. El tiempo de permanencia total en terreno fue de trece semanas, cada una de las cuales hacía visitas aleatorias; no había forma alguna de que los funcionarios públicos pudieran anticipar el día y hora de arribo. El objetivo principal de las visitas fue reunir todos los trámites recibidos desde la semana anterior; eso delineaba, precisamente, la muestra de estudio: todos los trámites ingresados la semana anterior a la visita, y que eran sometidos a escrutinio. La realización de esta tarea por parte de los funcionarios permitía dividir la muestra en dos grupos: un "grupo de control" y un "grupo de tratamiento". Aquel delimita un grupo de personas no conscientes del control externo; este último, en cambio, delimita un grupo de personas conscientes del control externo. Vale resaltar: el grupo de tratamiento sabe de mis observaciones; el grupo de control no lo sabe y, por consiguiente, obra en libre albedrío.

Bajo esa lógica, contraté un consultor que me servía de consejero para la revisión y detección de irregularidades. Una vez identificadas, las ponía en conocimiento de los funcionarios de línea, pues tenía la intención –como auditor externo– de comunicar las pruebas realizadas en máximo estándar de validez y utilidad. En dicho espacio de suspensión temporal ocurrió un evento que excede cualquier anécdota: en la semana ocho, cuando presenté resultados preliminares y sustenté la ausencia de criterios en la validez de conclusiones para autorización de obras, el funcionario encargado me dijo lo siguiente: "hablaré con mis subalternos" (recordemos esta oración, pues será importante para lo que viene).

Pasado el proceso de detección, tocaba ahora obtener datos precisos sobre cada uno de los proyectos en trámite. Conseguí dicha información –absolutamente confidencial– a través del sistema de cómputo de la ciudad (la muestra en pantalla es de una de las ventanas de dicho sistema). Como pueden observar, mi interés en esta fase del proceso no era identificar a los funcionarios en sí mismos, mantuve el anonimato y la protección, pues mi interés no era perseguirlos, sino entender el problema y su reproducción a nivel sistémico.

Pese a que no era necesario incluir el nombre de los usuarios que tramitaron los permisos de licencia, en el programa figuraba quiénes –qué funcionarios– participaron en la revisión de cada uno de los trámites, cada uno de los pasos que llevó a cabo u omitió en la revisión, el tiempo que tomó cada etapa, por consiguiente, un conjunto de información sumamente valiosa para los fines de estudio.

La pregunta evidente es: ¿si me están observando, cómo actuaré para burlar el control? ¿Cómo medir la distinción entre "comportamiento esperado" y "comportamiento real"? Se trata de una distinción clave pues quiero argumentar la recurrencia de dos diferencias: 1) calidad con que se realiza el trámite, y 2) rigor con que se aplica el reglamento especificado por ley. Los términos de calidad se miden en función de dos variables: tiempo y participación. La variable tiempo, a su vez, delimita un indicador: si al funcionario público le importa la tarea de servicio, el comportamiento esperado es que el trámite sea procesado correctamente, que el análisis sea lo más exhaustivo posible y que por lo tanto se tarde todo el tiempo necesario. Si al funcionario público no le importa la tarea de servicio, si existen arreglos ya pactados, es probable que los pedidos de permisos de licencia no sean lo suficientemente observados y procedan velozmente. La variable participación, igualmente, se desprende en dos indicadores de medición: si "existe participación" es esperable que la directora encargada se preocupará de revisar meticulosamente cada uno de los proyectos dispuestos para aprobación, será mayor la probabilidad de que halle irregularidades y, en consecuencia, que rechace los proyectos vistos para aprobación. Si "no existe participación", se sigue, es esperable un comportamiento inverso al descrito.

Si el estudio marcha conforme a la hipótesis planteada inicialmente, veremos resultados favorables a la disminución por control externo en todas las variables. Antes bien, debo indicarles el formato de presentación de resultados. En el eje vertical –imaginemos un cuadro de doble entrada– tendremos todas las variables dependientes: tiempo, participación, irregularidades, rechazo, etc. En el eje horizontal ubicaremos, por su parte, el tiempo que duró el estudio; como pueden observar, dicho eje está dividido en trece segmentos correspondientes a cada visita. Observarán, asimismo, dos líneas de colores distintos: grupo de control, línea verde; grupo de tratamiento, línea azul.

Si el estudio concordaba con la hipótesis presentada, la línea

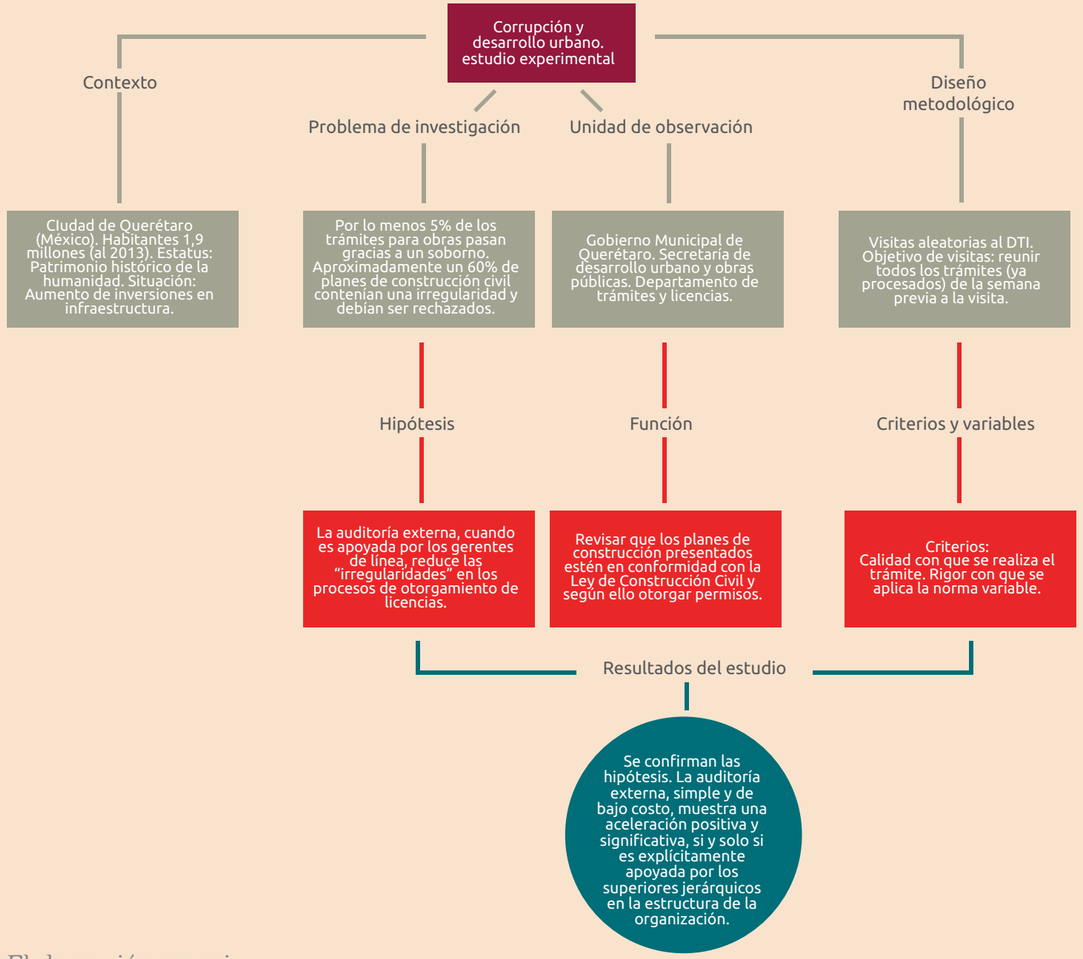
Este estudio –y ese es su gran valor– ofrece evidencia empírica, científicamente objetiva, de que la auditoría externa cuando es apoyada por superiores jerárquicos, y solo cuando es apoyada por superiores jerárquicos, puede lograr –con un alto grado de probabilidad– que los funcionarios públicos realicen un mejor trabajo, esto es, que cumplan la ley sin intervención de factores negativos externos: sobornos, negligencias y tráfico de influencias.

verde (grupo de control) debía estar encima de la línea azul (grupo de tratamiento). Sin embargo, en una primera vista, sucede precisamente lo contrario: estadísticamente realmente no hay diferencia entre uno y otro grupo; estadísticamente mi estudio no tenía validez; la presencia de un externo no estaba implicando diferencia alguna entre los funcionarios.

Sin embargo, ¿recuerdan que hablé con el secretario de desarrollo urbano en la semana número 8 y que él prometió hablar con sus subalternos? La semana siguiente, después de esa conversación, un funcionario de la oficina transmitió una información crucial: "el secretario está muy preocupado porque los trámites salgan bien". ¿Recuerdan que hubo una conversación estratégica con el secretario de desarrollo urbano en la semana número 8? Dicho evento está identificado con una marca de color rojo en el diagrama.

A partir de ese día se observa –como muestra el gráfico– resultados óptimos en cuanto a resultados. Se observa una demora sustantiva en los trámites, de aproximadamente un día o dos. Estadísticamente hablando, desde la semana ocho, es posible detectar una diferencia entre el grupo de control y el grupo de tratamiento. Se registra, entonces, un efecto proveniente del control externo (en cuanto a la participación de la directora de área, hubo, eso sí, una diferencia estadística "poco significativa"). Se abría una perspectiva que auguraba un ajuste al 60% de trámites que, idealmente, debían ser rechazados según los criterios de ley.

Tenemos algunas conclusiones concretas. Pensemos éticamente: es importante la eficiencia, es un mecanismo indispensable para atraer inversiones privadas; sin embargo, la gestión pública debe procurar hacer las cosas bien, las leyes deben reflejar el espíritu de la sociedad y que no están escritas por casualidad. La pregunta inicial fue precisamente ¿cómo lograr que las leyes se apliquen correctamente, sin que la corrupción menoscabe nuestros esfuerzos? La pregunta subsecuente fue: ¿qué sucede si aplicamos una auditoría externa? Este estudio –y ese es su gran valor– ofrece evidencia empírica, científicamente objetiva, de que la auditoría externa cuando es apoyada por superiores jerárquicos, y solo cuando es apoyada por superiores jerárquicos, puede lograr –con un alto grado de probabilidad– que los funcionarios públicos realicen un mejor trabajo, esto es, que cumplan la ley sin intervención de factores negativos externos: sobornos, negligencias y tráfico de influencias. •



Elaboración propia

José Luis Escaffi Kahatt

Managing Partner for Public Administration de Apoyo Consultoría

El sol brilla y la realidad se hace más transparente. El cambio implica, dicen los expertos, transitar de una sociedad basada en la impunidad a otra basada en la justicia y la libertad. Todos –desde el presidente hasta el ciudadano común– debemos respetar la ley. Eso significa actuar con arreglo a principios y valores. Funcional a esa perspectiva es el pago de impuestos: si tú pagas impuestos, yo también debo pagarlos; si tú pagas una papeleta, yo también debo pagarla. Son principios elementales del contrato social. Pero si existen transportistas que se rehúsan a pagar, es evidente que muchas personas se preguntan ¿por qué tengo que pagar si él no paga?, generándose una dinámica social profundamente dañina.

Recordemos, por ejemplo, las épocas de "hiperinflación", cuando nadie pagaba impuestos. Hoy en día una gran mayoría paga impuestos –el valor es cercano al 21% del PBI– y existe dinero disponible para inversiones y gasto público. Lamentablemente, en más de un caso, los recursos públicos no se ejecutan y permanecen intactos en los "saldos de balance". Entre regiones y municipios, según el Marco Macroeconómico Multianual, el total recibido por transferencias de canon, sobrecanon y regalías sumó alrededor de 36 mil millones de soles; el saldo de abril, por ejemplo, fue de 8 mil millones de soles.

Los problemas de gasto se conectan con la siguiente pregunta: ¿por qué pese al crecimiento persisten severas brechas de desigualdad y desconfianza? Como indicaba el señor Contralor, el Perú ha crecido, la pobreza ha caído significativamente, pero aún persiste mucha desigualdad y brechas de acceso a servicios elementales; y, aun así, nos quedamos con aproximadamente 8 mil millones de soles en las cuentas (sin invertir). Ante semejante paradigma de contrastes, ¿para qué tenemos políticos? ¿Para qué elegimos presidentes regionales? ¿Para qué elegimos alcaldes y regidores?, se vuelven preguntas razonables para el ciudadano.

En este sentido, pienso que debemos promover un cambio profundo de las estructuras mentales del funcionario público; capacitarlos para que entiendan que su objetivo fundamental no es simplemente "gastar la plata". Más exactamente, debemos promover un cambio profundo de las estructuras mentales de los reguladores del sistema de inversión; capacitarlos para que entiendan que su objetivo prioritario no es "el gasto rápido", sino "el gasto de calidad": lograr bienestar máximo por sol gastado debería ser el lema público. En efecto: debemos procurar que los ciudadanos, quienes más necesitan salud, educación, energía, reciban el mayor bienestar que les puede generar una hidroeléctrica, una carretera, una reforma educativa. Ese es el objetivo. Sin embargo, resulta que para sectores importantes del gobierno el objetivo es cumplir la norma y el proceso, a veces por miedo a los Organismos de Control. Es importante cumplir los procedimientos y normas, sí, pero eso no debería resultar en la paralización absoluta de los proyectos. Es evidente, bajo esos ejemplos, que el horizonte no es el máximo bienestar del ciudadano; la administración pública no está orientada a ese servicio.

En este punto es pertinente recordar que constituimos un Estado Unitario, pese a la descentralización, no podemos crear autarquías y feudos endémicamente plagados por la corrupción. Eso significa, en parte, trabajar más en el marco legal e institucional, transparentar las políticas públicas. Eso significa, como indicaba Paul Lagunes, crear un proceso de diseño de políticas basadas en evidencia. La experiencia mundial revela que los mejores diseños de políticas son los que disponen de un soporte de información: evidencias de superposiciones, análisis de proceso de producción, de funcionamiento de la cadena, de comprensión de los mercados que se están

¿Por qué pese al crecimiento persisten severas brechas de desigualdad y desconfianza? Como indicaba el señor Contralor, el Perú ha crecido, la pobreza ha caído significativamente, pero aún persiste mucha desigualdad y brechas de acceso a servicios elementales.

regulando y los servicios que se están proyectando.

Por otra parte, estemos de acuerdo en que todo trámite tiene un procedimiento; si no se comprende la cadena de valor, si no se asigna una cifra al insumo, al proceso, al producto y a los resultados, ¿cómo se podrá implementar una regulación efectiva? ¿De qué manera se podrá gerenciar si no existe un soporte de información confiable, si no existen pasos estandarizados para cumplir un objetivo e implementar una estrategia?

Es necesario profundizar, por consiguiente, en la misión rectora de los organismos del Estado y en la coordinación de los niveles de gobierno. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) especifica con claridad que el "Poder Ejecutivo en un país unitario es el que diseña y supervisa las políticas

La razón subyacente es que el Estado debe escuchar constantemente los reclamos y demandas del ciudadano; en la terminología anglosajona eso se denomina *responsiveness* (capacidad de escucha). Pero el Estado, al mismo tiempo, debe proveer servicios en base a capacidades efectivas.

nacionales y sectoriales, de cumplimiento obligatorio en todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno". En este sentido, los ministerios son las instituciones que detentan el rol de "rectoría sectorial". Eso significa el rol de vigilancia: hacer cumplir las leyes, normas y reglamentos.

Sin embargo, en la práctica pocos ministerios ejercen sus roles de rectoría y supervisión. No lo hacen, en parte, porque es políticamente incorrecto enfrentarse a la autonomía de las regiones. Tenemos entonces una difícil tensión entre un Estado Unitario y el mandato de cumplir con la descentralización. La ley no indica, por cierto, la inexistencia de políticas, manuales, soportes, como el SIAF, que contribuyen con el buen funcionamiento de la administración pública. Pero las regiones reclaman, con mucha razón, más autonomía, porque aún persiste el centralismo. La Ley de Bases de la Descentralización especificó que "la descentralización es un proceso irreversible". Queremos, sí, un Estado descentralizado. Pero para lograrlo es –era– necesario seguir etapas y acuerdos de principios. Uno sumamente importante es el de "subsidiariedad", que significa que aquel gobierno más cerca del centro población objetivo, es el responsable funcional. La razón subyacente es que el Estado debe escuchar constantemente los reclamos y demandas del ciudadano, en la terminología anglosajona eso se denomina *responsiveness* (capacidad de escucha). Pero el Estado, al mismo tiempo, debe proveer servicios en base a capacidades efectivas. Eso significa que el gobierno central, antes de poner en marcha reformas tendientes hacia la descentralización, debe solicitar capacidades efectivas de gestión a los gobiernos subnacionales.

Se hizo un proceso de acreditación, pero fue un mero formalismo: no se acreditó la capacidad. Hoy día es común escuchar "nos dieron las competencias, pero no nos dieron los recursos ni las capacidades". Por consiguiente, pienso que debemos ordenar el proceso regulatorio para garantizar bienes y servicios en beneficio de los ciudadanos. La meta es construir un Estado *responsive* (atento a las demandas y reclamos) y un cuerpo administrativo *accountable*: regido por la rendición de cuentas, la transparencia y la supervisión.

Una herramienta para cumplir esta meta son los sistemas funcionales para cadenas de valor sustantivas y los sistemas administrativos para las cadenas de valor administrativas. La idea de sistema y de función supone pensar que el Estado –en su conjunto– tiene la posibilidad de trasladar más bienestar al ciudadano que cada una de sus partes de manera aislada e individual. Esa es la perspectiva de un Estado Unitario, resultado de la sinergia de sus partes. Creo firmemente en la necesidad de fortalecer mecanismos de incentivos, fiscalización y control (combinación de premios y castigos) para mejorar las cadenas funcionales.

A continuación, un ejemplo de lo que significa una cadena de valor, que es precisamente la tarea irrealizada de muchas regiones y ministerios al momento de transferir competencias: el caso de la vacunación. El proceso de distribución de vacunas implica la pregunta "¿qué tipo de vacuna tengo que dar?" El sentido común responde "es competencia del Ministerio de Salud, porque es inconveniente delegar a 25 regiones la definición de 25 vacunas". Entonces, aparentemente, la definición de vacunas es el Ministerio de Salud (gobierno central). Sin embargo, y esto es lo importante, el pedido de vacunas tiene que ser descentralizado: cada una de las regiones debe indicar cuántas vacunas necesita y de qué tipo. Esa es la parte sustantiva. La parte funcional (la compra), por economía de escala y principio de concurrencia, es responsabilidad del gobierno central, que tiene una mayor capacidad de negociación y distribución.

Sin embargo, en todo este proceso hay elementos no controlados. ¿Cómo debe ser el pedido de vacunas? Opciones: por teléfono, por correo, por fax. El pedido de vacuna debería realizarse a través de un software central de pedidos descentralizados. Eso significa una base de datos registrada y sistemas de soporte tecnológico.

El mensaje central es que el objetivo de luchar contra la corrupción es, en el fondo, el mismo de toda acción del Estado: orientar esfuerzos en pos del máximo bienestar para el ciudadano por cada sol gastado. El valor del dinero público es el ciudadano. A partir de allí, bajo esa premisa, debemos ordenar todos los protocolos, procesos, procedimientos, sistemas de seguimiento, monitoreo, evaluación, gestión del conocimiento, etc. (Pero nunca bajo el lema "todo borrón y cuenta nueva", pues lo que funciona merece ser replicado.) El diseño de políticas debe, en ese camino, debatirse previa publicación e implementación. Poco vale tener personal bien entrenado, objetivos claros y cadenas de valor optimizadas si es que no tengo un tablero de mando integral que permita hacer seguimiento, monitoreo y evaluación en base a evidencia del impacto de las medidas.

El mensaje central es que el objetivo de luchar contra la corrupción es, en el fondo, el mismo de toda acción del Estado: orientar esfuerzos en pos del máximo bienestar para el ciudadano por cada sol gastado. El valor del dinero público es el ciudadano.

Procurar construir esa cultura es indisociable de la implementación de políticas anticorrupción; a las personas no las moviliza únicamente el dinero, sino también los valores. Existe ya toda una teoría económica –*behavioral economics*– que demuestra que los valores, la reputación, los principios son imágenes que venden y que, si se cultivan, pueden minimizar gastos y mejorar la gestión pública. •

César Villanueva Arévalo
Presidente del Gobierno Regional de San Martín, Perú

La reflexión que me gustaría introducir parte por una pregunta: ¿cómo trasladar los mecanismos de control –inspirándonos en el caso que expuso el Dr. Paul Lagunes– a la realidad peruana? Quiero señalar algunos puntos a partir de la experiencia de gobierno en la región San Martín.

El esfuerzo político de lucha contra la corrupción conlleva, a veces, una sensación de desasosiego. Y ello por la sensación de que avanza y se anticipa a los intentos de reforma y fiscalización. Preservo siempre, sin embargo, una reserva de optimismo y pienso que es posible transformar la realidad, no con el discurso, no con la teoría, sino con un elemento que portamos de manera permanente: el sentido común. Los valores traducidos en sentido común constituyen motores de cambio y herramientas poderosas para eliminar la corrupción. Por ello, desde que participé en la Comisión Nacional Anticorrupción, traté siempre de focalizar la promoción de valores en la educación básica, pues son un elemento poco trabajado.

Ahora bien, por otra parte, la responsabilidad primera es de las autoridades. Quien promulga leyes, en teoría, es el Congreso; desafortunadamente ese se preocupa –a veces– de temas sumamente pintorescos –"el día del cuy", "el día del gato"–, mientras tanto la minería informal e ilegal penetra y destruye los bosques de la Amazonía, adquiriendo dimensiones de alcance equivalente a las del narcotráfico. Esta actividad extractiva es indisociable de la corrupción, la impunidad, la falta de autoridad y el tráfico de influencias.

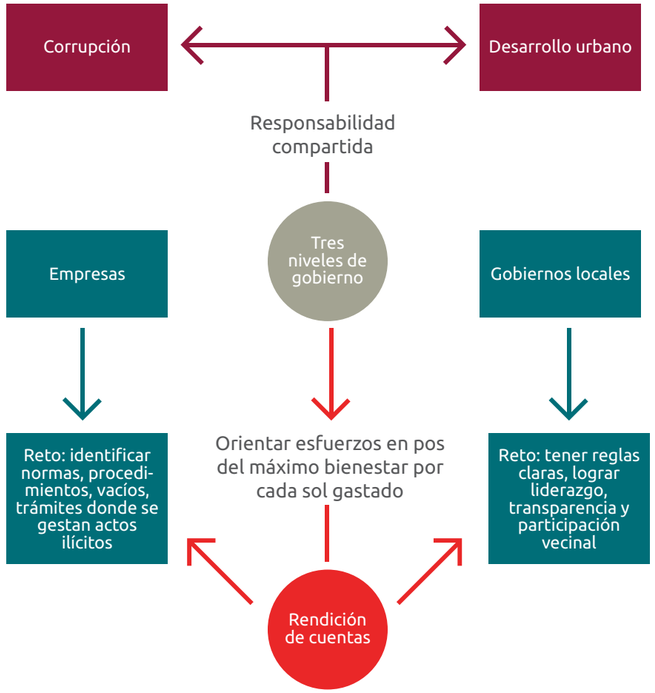
El narcotráfico debe su funcionalidad, igualmente, a la corrupción. Aquel, por las grandes cantidades de dinero que moviliza, corrompe todos los espacios de poder político. Es natural, en ese contexto de omnipresencia, desmoralizarse fatalmente. Quizás, como apuntaban los expertos, un primer paso es focalizar las principales fuentes donde se gestan prácticas de corrupción. Las condiciones de reproducción, a mi juicio, no están propiamente en el sistema, sino en aquellos con capacidad para influir en él. Mientras la clase política carezca de recursos para enfrentar poderes exógenos (narcotráfico, minería ilegal) a través de leyes efectivas, es sumamente probable que la corrupción permanezca como mal endémico de la sociedad.

Las condiciones de reproducción, a mi juicio, no están propiamente en el sistema, sino en aquellos con capacidad para influir en él. Mientras la clase política carezca de recursos para enfrentar poderes exógenos (narcotráfico, minería ilegal) a través de leyes efectivas, es sumamente probable que la corrupción permanezca como mal endémico de la sociedad.

Pero, en este contexto, el caso de la región San Martín es emblemático de que con convicción se arriba a resultados exitosos. Tradicionalmente San Martín –y los sanmartinenses en especial– eran caracterizados como "narcotraficantes". Tocache, una de las provincias, era un emblemático productor de hoja de coca y de pasta básica de cocaína, la cual exportaba a casi todo el mundo. San Martín ha sufrido mucho por esa imagen negativa. Pero en los últimos años, el departamento ha mejorado significativamente: de 26 mil hectáreas de coca ilegal, hoy en día tenemos apenas mil doscientas hectáreas.

En ese camino, la convicción social es el elemento que ha transformado el problema de la producción masiva de hoja de coca, reorientándola hacia la producción de cacao, que San Martín produce y exporta, generando ganancias importantes para los agricultores y sus familias. Este tipo de casos y modelos de gestión exitosos invitan a pensar en un horizonte de posibilidades para vencer el narcotráfico y sus problemas conexos (el más importante, sin duda, el de la corrupción). Pienso, en esa misma línea, que Madre de Dios podría implementar soluciones –modelos de gestión– similares.

Retos para combatir la corrupción en el desarrollo urbano



Elaboración propia

En mi función de presidente regional, quiero finalizar diciendo que, cuando la corrupción desborda el control político, no debemos perder la tranquilidad. Nuestra responsabilidad es invocar y señalar a los funcionarios públicos cuál es el rumbo adecuado. Es verdaderamente posible resolver estos problemas. Disgusta que la percepción de corrupción en el país sea tan generalizada; pero si no tenemos convicción de superación, difícilmente alcanzaremos aquel horizonte de posibilidades.

Pensemos en las ventajas comparativas. Hoy en día contamos con un órgano de control interno como la Contraloría. Pero no olvidemos, al mismo tiempo, que mientras invertimos tiempo valioso en dirimir procedimientos administrativos, el narcotráfico y la minería ilegal avanzan. Es necesario pensar en soluciones, sí, pero al mismo tiempo aplicar políticas de desarrollo y ejercer el principio de autoridad. La corrupción, en este sentido, gana en parte por indecisión y falta de convicción. Coincido plenamente con lo dicho por Javier Iguíñiz, quien con razón argumentó que es un error encuadrar el problema de la corrupción solamente en términos económicos: cifras más, cifras menos. Aquella conlleva un elemento fundamental de responsabilidad política, en términos de aplicación y de diseño.

Recordemos que la ética es un bien común, pero que no hacemos trascender más allá de un horizonte individual, hacia una perspectiva de gobernanza. El señor Contralor señaló que aproximadamente “dos millones ochocientos mil niños habitan hoy en extrema pobreza”. Entonces, poniéndolo en esa perspectiva de contraste, y coincidiendo con la ponencia anterior [de María Laura Bascur], la corrupción es también un problema de derechos humanos. Recordemos también que no es necesario buscar fórmulas; pues en parte hay un camino de experiencias exitosas susceptibles de ser replicadas. Si a la inteligencia política añadimos un compromiso ético, estoy convencido de que podemos derrotar la corrupción; no solo eso, derrotar la corrupción y alcanzar el desarrollo humano. Convicción. Eso es lo que necesitamos. •

José Graña Miró Quesada
Presidente del Directorio de Graña y Montero

Ampliando los puntos resaltados por el Dr. Lagunes, quiero centrar mi reflexión en el rol que puede jugar el sector privado en favor de la lucha contra la corrupción. A nivel de políticas debemos reconocer que estas conjugan varios instrumentos, como los códigos de ética y los mecanismos de sanción y detección. También involucran a distintos actores, del sector público, el sector privado y la sociedad civil. La formación de valores a través de la educación, como señaló César Villanueva, es un objetivo ineludible para que estas políticas logren mayor estabilidad. Sin embargo, considero que el aporte de los empresarios debe centrarse en un solo asunto: la identificación de aquellas normas, procedimientos y trámites donde –con mayor probabilidad– se gestan las oportunidades para cometer actos ilícitos. Eso significa identificar trámites innecesarios, promover la aclaración de normas confusas que requieran un grado importante de interpretación, agilizar procesos, eliminar normas y procesos que devengan en contratos basados en criterios subjetivos y discrecionales, etc.

Para vincular este problema con el tema de desarrollo urbano los invito a estudiar tres áreas concretas: urbanismo y zonificación, licitaciones para planos de construcción, y servicios públicos.

El problema de los terrenos es, en sentido estricto, el problema de los planes de zonificación. Es incomprensible, desde mi punto de vista, por qué no existen planes de zonificación en previsión del problema de la vivienda para los próximos diez o veinte años. La inexistencia de estos instrumentos impide el desarrollo de nuevos vecindarios, pues genera la sobrevaluación excesiva de las áreas habilitadas. Las demandas populares tienden a forzar cambios en la zonificación, pero este proceso suele tomar mucho tiempo y son espacios altamente propicios para la corrupción.

Relacionado a ello, es aún más difícil comprender las dificultades existentes para construir viviendas en terrenos industriales deshabitados. Es entendible que cambiar una zona destinada para viviendas con el objetivo de permitir la construcción de un centro comercial o industrial sea difícil, pero lo contrario no debería requerir mayor autorización. El proceso debería ser automático; sin embargo, puede durar hasta 10 años. Y mientras tanto: la ciudad crece de manera informal y desordenada. Lograr planes de zonificación a largo plazo y facilitar la reconversión a vivienda de las áreas comerciales reduciría notablemente la informalidad y la corrupción en el desarrollo urbano.

El segundo punto que quiero abordar, siguiendo la conferencia de Paul Lagunes, es el problema de los trámites de licencia. El Perú cuenta con una experiencia que me parece sumamente aleccionadora respecto de este asunto, una historia de éxitos y fracasos que vale la pena comentar.

Hace cuarenta o cincuenta años el sistema de licitaciones era un desastre: los plazos eran impredecibles, la discrecionalidad significativa y la corrupción generalizada. El tema, sin embargo, se resolvió de forma óptima gracias a un *outsourcing* o, más exactamente, una asociación público-privada. Los colegios de ingenieros y los colegios de arquitectos lograron formar comisiones técnicas al interior de los municipios distritales. Estas comisiones eran nombradas por los mismos colegios y no por la administración de turno. Se encargaban de verificar los planos de zonificación y que los proyectos cumplan con los reglamentos de edificación en las cuatro especialidades (arquitectura, estructura, instalaciones eléctricas e instalaciones sanitarias). El sistema funcionó "bien". Era sencillo predecir que una vez aceptados los planos y verificados los documentos en regla, la licencia no debería demorar más de 60 días en emitirse.

Sin embargo, el sistema creado fue destruyéndose de a pocos. Nuevas exigencias administrativas –Estudios de Impacto Ambiental (EIA), Estudios de Impacto Vial, certificados de inexistencia de restos arqueológicos y normas de seguridad de Defensa Civil– complejizaron los trámites de aprobación. Cada uno de estos procesos implica normas y criterios de aprobación distintos, y generalmente están centralizados en el ministerio correspondiente. Además, en el Perú existen 1800 municipios que aprueban y otorgan

licencias de construcción, cada uno con sus respectivos comités técnicos. Por eso hoy es común la espera de dos meses para lograr la aprobación del proyecto principal, y luego la espera de cuatro meses para la aprobación de otras especificidades. Es ilógico, por ejemplo, que tome más tiempo aprobar las escaleras de escape de una estructura que los planos de estructuras antisísmicas de un edificio. Si la responsabilidad fuese de los colegios profesionales, en base a normas y criterios claros, lograríamos reducir las oportunidades de corrupción que se gestan en cada una de las etapas mencionadas, y acelerar la inversión privada que es uno de los motores más importantes del desarrollo actual.

El tercer y último tema es el de los servicios públicos. Los problemas están centralizados en el acceso a agua potable, electricidad y telefonía. En Lima todavía tres millones de personas no cuentan con servicio de agua potable en sus casas, y se ven obligados a comprar a camiones cisternas a un precio que supera en tres o cuatro veces el costo real. Es un tema que perjudica seriamente el desarrollo urbano, pues conlleva dificultades en la titulación y una mayor probabilidad de invasiones ilegales.

Lo último permite conectar con la perspectiva de la privatización, tema más complejo de lo que parece. En la actualidad el problema que existe con el acceso a agua potable no lo tenemos –en la misma dimensión– con el acceso a electricidad y telefonía: la ciudad está cubierta casi al cien por ciento por estos servicios. Las tarifas, incluso, en los últimos nueve años, han bajado significativamente; en cambio, las tarifas de agua han aumentado aproximadamente un 47%. Ello liga también con el problema de la corrupción. Hace diez años, antes de la privatización de la telefonía, para acceder a ese servicio había que pagar ilegalmente mil o dos mil dólares para, recién, tener contacto con la compañía. Actualmente eso es inimaginable.

La solución (en favor de la privatización) parece clara, aunque políticamente sería difícil. Podemos, sin embargo, recurrir a algunas fórmulas, como las alianzas público-privadas discutidas el día de ayer. Los mencionados son solo tres ejemplos de cómo los empresarios podemos ayudar a identificar las normas, procedimientos, vacíos que inducen a que haya una mayor corrupción; y de esta manera colaborar con la perspectiva de un mayor desarrollo social. •

Jorge Muñoz Wells
Alcalde de la Municipalidad Distrital de Miraflores

La presentación va a tener que ver con la experiencia al frente de la Municipalidad de Miraflores, me van a disculpar, pero creo aborda directamente los temas reseñados en la magnífica presentación de Paul Lagunes y los comentarios del panel de expertos.

¿Cómo combatir la corrupción? Escuchábamos hace unos minutos a José Luis Escaffi, quien decía sobre la necesidad de que las instituciones públicas logren tener un sentido de planificación y un norte concreto. Coincidimos plenamente con esa idea. Es fundamental contar con una planificación por resultado: saber a dónde se quiere llegar, cuál es el camino que implique menos costos y trabas. El mismo sentido de planificación tiene que obrar en la lucha contra la corrupción.

Bajo esa lógica, en la Municipalidad de Miraflores hemos organizado la gestión alrededor de cinco reglas: i) liderazgo, ii) reglas claras, iii) institucionalidad, iv) rendición de cuentas y v) retroalimentación a través de la participación vecinal. Son temas claramente interconectados; consideramos indispensable –por ejemplo– que la rendición de cuentas esté concatenada con la participación del vecino, para nosotros la piedra angular del control en un gobierno local. Veamos cada uno en detalle.

• Claro liderazgo de la autoridad de gobierno. Señalábamos ayer que la corrupción no se cura con medidas fortuitas; no existe un instrumento o medicina organizacional en contra de la corrupción. Frente al problema, esto significa que la institución debe estar presidida por una actitud permanente, que no nace en un determinado momento y termina; es una actitud continua, que implica constancia y disciplina. Algunos le llaman voluntad política. Yo prefiero llamarlo liderazgo.

• Pero el liderazgo tendría impactos sumamente limitados si no contamos con reglas claras. Los casos relatados por José Graña son aquí pertinentes: en el tema de licencias juegan una pluralidad de actores, que exceden a la propia municipalidad (comisiones *ad hoc*, técnicos especiales, Defensa Civil), que complejizan los procesos y que –a veces– gestan nichos donde la corrupción anida. Frente a ese panorama, tener normas claras y conocidas por toda la institución coadyuva a reducir las oportunidades de prácticas corruptas. Las reglas claras dan solidez y fortaleza a la institución, abren el camino para la estructuración de dos tareas fundamentales: la transparencia y la predictibilidad respecto de los trámites. Es conocido que la institución tiene el mandato de responder "de una determinada manera" y no "de otra"; esa predictibilidad juega en beneficio del ciudadano, del empresario, reduce costos de transacción, brechas de discrecionalidad, genera confianza.

En la Municipalidad de Miraflores hemos organizado la gestión alrededor de cinco reglas: i) liderazgo, ii) reglas claras, iii) institucionalidad, iv) rendición de cuentas y v) retroalimentación a través de la participación vecinal.

• Sabemos que la institución tiene que responder de una determinada manera, no puede responder de otra forma, entonces esa predictibilidad juega en beneficio de los ciudadanos, juega en beneficio del empresariado y reduce estos costos de transacción que muchas veces están incrementados precisamente por la corrupción.

• Lo reseñado sería imposible sin una eficaz rendición de cuentas: sistemáticas, bien planificadas, y en aquellas no planificadas que se permita, no obstante, el ingreso de contraloría externa. ¿Qué es lo que buscamos? Una clara contabilidad de la gestión.

• ¿Qué hemos hecho, en parte, para que esa contabilidad esté siempre presente? Se ha perfeccionado el sistema de

Quiero compartir nuestra agenda. Los días miércoles se abren las puertas de la municipalidad con el fin de atender quejas, críticas, demandas formales, felicitaciones, etc. Todo lo considerado pertinente es atendido y escuchado directamente. Ello permite ejercer un control más estricto de los funcionarios.

rendición de cuentas y, paralelamente, se han acentuado los canales de participación ciudadana.

En efecto, la Municipalidad de Miraflores se ha propuesto rendir cuentas anualmente; comenzamos a los cien días y, desde allí, sistemáticamente, decidimos avanzar anualmente. La rendición de cuentas se orienta al ciudadano, lo que se expresa no solo en invitaciones directas, sino también a través de la construcción de un canal web (Mira Tv), al cual se puede acceder fácilmente y sirve de enlace a reuniones de consejo, actas, entre otros documentos.

El canal web sirve de soporte, también, para la transmisión en vivo de todas las actividades que la municipalidad realiza. Todos los actos oficiales pueden ser conocidos al detalle y criticados por la ciudadanía. Nuestro espacio virtual muestra también una innovación que no he visto en ninguna otra institución similar. Al entrar a la página web, como pueden observar en la lámina [presentación virtual], se ubica un enlace que dirige a las sesiones de consejo; encontrarán allí las sesiones de setiembre, agosto, julio, junio, etcétera. ¿Cómo ingresar? A mano derecha se disponen tres íconos. El primero conduce a todas las sesiones del consejo en formato audio; el segundo son las actas allí establecidas; el tercero, que es lo más importante a nuestro juicio, y la diferencia respecto de otras municipalidades, conduce a notas de comportamiento de los regidores, medidos por asistencia a cada sesión, por cómo fue su participación y cómo votaron (es visible, por ejemplo, que el regidor x totaliza 5 abstenciones). El soporte tecnológico,

sin duda, genera una contabilidad clara y precisa de la gestión a la fecha. En tema de obras registra, similarmente, adelantos importantes. La lámina en rojo, por ejemplo, muestra las distintas obras actualmente en ejecución: es posible acceder a ellas, conocer sus principales características, el presupuesto pactado y los plazos de ejecución (para determinar si hay cumplimiento o no lo hay).

Estos son algunos ejemplos de trabajo con arreglo a promover una mayor transparencia y participación. La idea básica es que exista la posibilidad de contrastar lo realizado, y brindar a los ciudadanos la posibilidad de retroalimentación.

En este sentido, quiero compartir nuestra agenda. Los días miércoles se abren las puertas de la municipalidad con el fin de atender quejas, críticas, demandas formales, felicitaciones, etc. Todo lo considerado pertinente es atendido y escuchado directamente. Ello permite ejercer un control más estricto de los funcionarios; recordando a Paul Lagunes: cuando existe un control verdadero, cuando el personal es consciente que el Alcalde recibe información, aquel trabaja mejor, más eficientemente y con menor probabilidad de cometer ilícitos.

Finalmente, un ejemplo último. Actualmente atendemos múltiples demandas a través de un foro. Aproximadamente 43% de los temas discutidos aluden a construcciones nuevas en el distrito, y 20% aluden a expediciones generales de licencia. Una suma resulta en 63% de temas relacionados con expedición de licencias, lo que es contrastado continuamente con la retroalimentación vecinal. ¿Cuál es el fin de estas prácticas regulares? Los cinco puntos reseñados están al servicio del ciudadano porque, como se indicó ayer, la sociedad en su conjunto sufre de los costos por la corrupción; pero mucho más el ciudadano en situación de pobreza, los más afectados por las brechas de desigualdad, y a quienes nos debemos finalmente. •

Capítulo 6

La función parlamentaria en la lucha contra la corrupción (Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción - GOPAC)

La función parlamentaria en la lucha contra la corrupción

César Jáuregui Robles
GOPAC México

Resumen: Pensar en el rol que ejerce el parlamentario en la lucha anticorrupción requiere hacer un análisis de las diferentes funciones que desempeña en su labor cotidiana y cómo las actividades que realiza en el marco de dichas funciones podrían responder a la agenda anticorrupción. Bajo esos lineamientos de búsqueda, el parlamentario de GOPAC César Jáuregui emprende la tarea de explicar la contribución del parlamentario a la disminución de la corrupción, mediante el desempeño de tres funciones: sirviendo al ciudadano como herramienta de control sobre el poder ejecutivo en su calidad de representante, creando leyes simples y claras que respondan a las necesidades de la población y fiscalizando la actuación de las instituciones públicas, a fin de garantizar que cumplan con sus funciones.

PALABRAS CLAVE: CORRUPCIÓN, PARLAMENTARIO, FISCALIZACIÓN, LEGISLACIÓN, REPRESENTACIÓN.

Considerando que la lucha contra la corrupción es la problemática que une a las diferentes ponencias, quisiera iniciar con la siguiente pregunta: ¿Cuál es la función parlamentaria en la lucha contra la corrupción? Sin duda, enfrentarla directamente haciendo uso de la posición privilegiada que otorga la posibilidad de formular, plantear y promulgar leyes.

Sin embargo, no queda claro el tipo de corrupción que el parlamentario debe enfrentar. Porque la corrupción no es única sino que proviene de tres fuentes distintas y, por lo tanto, es de tres clases. El primer tipo de corrupción proviene de las mafias, los grupos poderosos, los narcotraficantes, los sindicatos y los empresarios coludidos. Es decir, es la corrupción de los grupos y/u organizaciones que se encuentran al margen de la legalidad en razón de manejar distintos tipos de recursos, ante lo cual no se ha podido encontrar una solución exitosa.

El segundo tipo de corrupción es "la socialmente aceptada". Es decir, aquella vista con naturalidad por la sociedad, siendo observada, experimentada e, inclusive, hasta festejada –por ejemplo, quien paga un sobreprecio por no hacer la fila en el teatro o en el estadio de fútbol–. Algo que se debe tener muy presente es que este tipo de corrupción es socialmente aceptado en los países latinoamericanos, cuando en otros países se puede hasta censurar a un monarca por incurrir en dicho tipo de actos. Por lo tanto, actuar frente a este tipo de corrupción –insertada en nuestras formas culturales– requiere focalizar acciones de manera muy adecuada si es que verdaderamente se busca generar cambios al respecto.

El tercer tipo de corrupción es el que debe ser materia de la función parlamentaria: la corrupción generada por el exceso de leyes. Es decir, es la corrupción generada por normas, circulares, oficios, reglamentos con un sinfín de disposiciones impositivas que inducen al ciudadano a buscar maneras ilegales de sortear esas imposiciones.

...los parlamentarios mantienen un necesario poder de control y supervisión sobre el Ejecutivo. Bajo este convencimiento, el parlamentario debe investigar al Ejecutivo, sin ceder el proceso a instancias o instituciones que no cumplan con sus propósitos de investigación –al tergiversarla hacia acciones de persecución–, porque ese tipo de situaciones son las que desmoralizan a la población.

Por lo tanto, ¿cuál es la función del parlamentario? En realidad, si bien el parlamentario tiene en cuenta la función legislativa como una prerrogativa única, sus labores no solo se limitan a legislar sino también a fiscalizar y representar. En ese sentido, es preciso puntualizar las acciones que pueden realizar a favor de la lucha contra la corrupción desde las diferentes funciones que desempeñan.

En primer lugar se ubica la fiscalización porque, históricamente, fue la primera función que desempeñaron los parlamentos. El parlamento moderno surge el 15 de junio de 1215 cuando los varones de Inglaterra le impusieron al rey Juan Sin Tierra

...hoy en día el rol de representación de un parlamentario es similar al papel que desempeña un médico porque los tratamientos que recomiende al paciente deben estar guiados por seriedad y compromiso, que permitan eliminar el mal que lo aqueja. En otras palabras, el parlamentario debe cumplir un rol de representación profesional, alejado del amateurismo.

las condiciones bajo las cuales podría actuar, lo que se conoció como la Carta Magna. En ese momento surgió el poder de los parlamentarios.

A pesar de ello, existen malos gobernantes que, al no estar ejerciendo una buena labor, claman para que "los congresistas se pongan a legislar", tratando de eludir la principal función de un parlamentario: controlar su poder. En ese poder, precisamente, es que radica su facultad de llamar a interpelaciones, al identificar acciones incorrectas en el gobernante. En conclusión, los parlamentarios mantienen un necesario poder de control y supervisión sobre el Ejecutivo. Bajo este convencimiento, el parlamentario debe investigar al Ejecutivo, sin ceder el proceso a instancias o instituciones que no cumplan con sus propósitos de investigación –al tergiversarla hacia acciones de persecución–, porque ese tipo de situaciones son las que desmoralizan a la población.

El vínculo que el parlamentario debe mantener con la sociedad remite a una pregunta fundamental: ¿Cómo establece un vínculo con la sociedad a fin de facilitar que la sociedad civil también pueda ejercer control sobre el Estado? Cabe rescatar que existen iniciativas al respecto, como facilitar la denuncia anónima en la búsqueda de lo irregular en quien obre mal. La exhibición de buenos resultados al respecto sería un gran avance en vista de garantizar también la segunda función del parlamentario: la representación. Y es que hoy en día el rol de representación de un parlamentario es similar al papel que desempeña un médico

El reto para generar una buena legislación es concentrar aquello que es de utilidad, rescatando costumbres y tradiciones desde la sociedad y no acumulando normas que solo sirven a la autoridad para coaccionar al ciudadano, dificultándole su tarea en sociedad y conduciéndolo generalmente hacia la informalidad.

porque los tratamientos que recomiende al paciente deben estar guiados por seriedad y compromiso, que permitan eliminar el mal que lo aqueja. Sucede así que el seguimiento a la denuncia efectuada por un representado debe ser efectivo, y no solo un mero trámite. En otras palabras, el parlamentario debe cumplir un rol de representación profesional, alejado del amateurismo.

Finalmente, el tercer y último rol que cumple el parlamentario es el de formular y promulgar leyes acorde a las necesidades de la sociedad. De acuerdo a Ortega y Gasset, "las leyes son aparatos ortopédicos que sirven para regular el manejo de una sociedad, estableciendo las condiciones mínimas de moralidad". En ese sentido, una ley debe ser considerada como algo bueno en la medida que responda a las necesidades de la sociedad, para lo cual debe ser clara y sencilla, sin un lenguaje rebuscado.

En consecuencia, el reto para generar una buena legislación es concentrar aquello que es de utilidad, rescatando costumbres y tradiciones desde la sociedad y no acumulando normas que solo sirven a la autoridad para coaccionar al ciudadano, dificultándole su tarea en sociedad y conduciéndolo generalmente hacia la informalidad. Porque suelen ser esos los incentivos que conducen a la población a, por ejemplo, comprar piratería o cosas robadas; en ese sentido, si las leyes no se hacen bien, pueden entorpecer y sabotear el mismo sistema que buscan legitimar.

En síntesis, los parlamentarios tienen la visión integral de lo que está sucediendo en la sociedad porque son sus representantes, de modo que pueden trasladar los deseos y anhelos a instancias de toma de decisiones. En ese sentido, juegan un papel muy importante en el combate a la corrupción, al fiscalizar el accionar del Estado y producir leyes que pueden aumentar o reducir los estímulos para los actos de corrupción. En consecuencia, la medición de los logros de un parlamentario debe dejar de estar circunscrita a sus funciones legislativas para trasladarse a todos esos ámbitos, en los que el legislador debe actuar con la misma ilusión que tuvo el primer día que tomó posesión del cargo, a fin de entregar un análisis de las problemáticas nacionales que sirva para que las futuras generaciones de parlamentarios mejoren lo que hoy ha sido realizado. •

Vicki Baxter Amade

Asesora Programática de la Secretaría Mundial del GOPAC Canadá

GOPAC es un grupo de parlamentarios de diferentes países del mundo que tienen una causa común: luchar contra la corrupción. Los años de trabajo al frente del grupo nos han permitido constituir algunas premisas de trabajo que le dan un marco a nuestra intervención, pilares entre los que voy a destacar la participación ciudadana porque GOPAC mantiene una fuerte incidencia para impulsarla en los diferentes contextos en los que tenemos presencia. Antes de referirme a los mecanismos de fomento de la participación ciudadana de los que estamos haciendo uso, quisiera señalar algunos beneficios que se generan al integrar al público en el trabajo de los parlamentarios.

Primero, cuando uno busca el consejo experto que existe en las organizaciones sociales, en las universidades o en los empresarios, no solo se obtienen mejores resultados sino que, además, los parlamentarios encuentran canales de comunicación en los que pueden llegar a escuchar a sus representados. La combinación de ambos factores conduce a una única pregunta: ¿Cómo integrar efectivamente a la sociedad civil en el proceso? Es necesario integrar distintos puntos de vista como parte de la estrategia parlamentaria para nutrir los resultados, pero garantizando que todos los puntos de vista sean escuchados. Es decir, resulta imprescindible incorporar también la voz de los grupos minoritarios, de aquellos a los que nadie escucha. Ese tipo de procedimiento participativo permite que la creación de legislación se base en los propios términos y acciones de la población que tendrá que cumplir con esas leyes, de forma que los funcionarios cuentan con pilares a partir de los cuales implementar esa legislación.

El término inglés "ownership" (propiedad) señalaría esta integración por parte de la sociedad ya que es el público, las personas, los propietarios de esa legislación. Por lo tanto, es más fácil que las personas también cumplan una legislación que ellas mismas han aprobado y así se reduzca la probabilidad de conflictos

El término inglés "ownership" (propiedad) señalaría esta integración por parte de la sociedad ya que es el público, las personas, los propietarios de esa legislación. Por lo tanto, es más fácil que las personas también cumplan una legislación que ellas mismas han aprobado y así se reduzca la probabilidad de conflictos.

como, por ejemplo, las manifestaciones como resultado de la modificación de las leyes sin consulta a la población. Sin embargo, cuando la gente cree y sabe que está siendo escuchada, estas manifestaciones se ven reducidas. Por el lado del parlamentario, esto nos demuestra el compromiso de representar al público, a las personas; y esto es sumamente importante, ya que el fin de todo ello es mejorar la confianza pública en los parlamentarios.

Es así que llegamos a desarrollar nuestro tema principal: la participación de la sociedad y el rol que desempeñan los parlamentarios al respecto. Para comenzar, es necesario comprender que la representación es el principio base del parlamentario: los parlamentarios son electos por los ciudadanos para representar a los ciudadanos y con el fin de proteger las finanzas, los recursos naturales y los empleos de los ciudadanos; evidentemente, nadie puede discutir eso, pero sucede que muchos parlamentarios lo olvidan cuando son electos, pasando a representarse a sí mismos y/o a grupos específicos, situación muy alejada del papel del parlamentario, que es representar a todos sus ciudadanos, tanto las mujeres como los hombres, los jóvenes como los ancianos, los pobres como los ricos y la minoría como la mayoría.

Lo que nosotros como GOPAC creemos es que los parlamentarios tienen la responsabilidad de fomentar la participación ciudadana, razón por la que se trabaja en tres ámbitos claves: fomentar el compromiso de la sociedad civil, crear una armazón legislativa

Crear una armazón legislativa, que promueva que la sociedad sea activa en la lucha contra la corrupción, es decir, acceso a la información. Sea protección para los que hacen denuncias, sea promover la libertad de expresión y de la prensa.

que promueva que la sociedad sea activa en la lucha contra la corrupción y aumente el conocimiento público sobre las causas y el impacto de la corrupción.

- No solo en el Perú existe desconfianza frente a los parlamentarios, sino en todo el mundo. En Canadá, por ejemplo, existe un gran escándalo que ha desencadenado que la percepción general sea que todos los parlamentarios son corruptos; hace poco, sucedió lo mismo en Inglaterra. Por lo tanto, es una necesidad imperiosa el fomentar el compromiso de la sociedad civil en la lucha anticorrupción, cambiando la percepción que tienen acerca de quienes deberían encaminar esa lucha, como es el caso de los parlamentarios. Es cierto que no todos los parlamentarios son corruptos, pero si existe esta percepción, entonces los parlamentarios tienen que hacer algo para cambiarla. Para ello, deben generar estrategias

Hay que promover el debate público para que la gente entienda cuáles son los costos de la corrupción: no poder ver un médico, que sus hijos no puedan ir al colegio, que no se pueda pasar por una calle, etc.

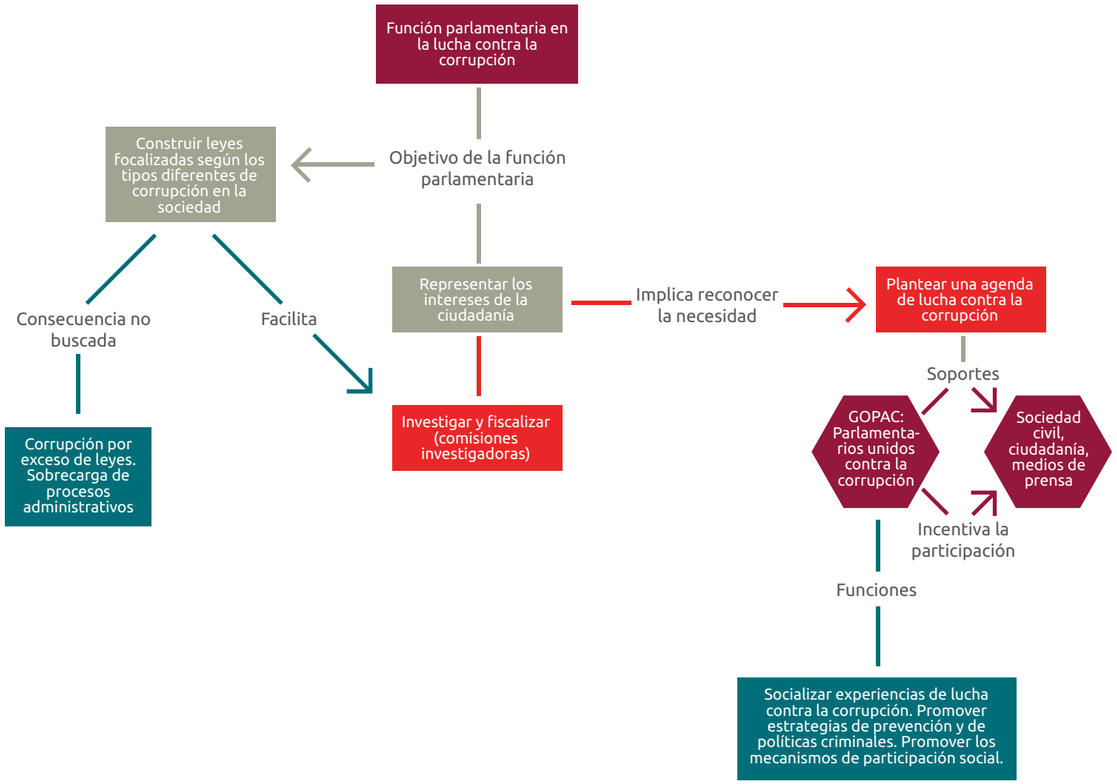
para demostrar que no son corruptos, y poco a poco ir contrarrestando la mala imagen de las instituciones públicas en temas de corrupción.

• Crear una armazón legislativa, que promueva que la sociedad sea activa en la lucha contra la corrupción, incluyendo legislación para proteger a quienes denuncian, para promover la libertad de expresión y de la prensa, etc. Un referente es Inglaterra, país en el que existe un sistema de participación de la población a través de la comunicación vía carta con sus parlamentarios. Esta carta está sujeta al registro porque todos los constituyentes tienen el derecho de obtener una respuesta cuando escriben a su representante en el parlamento y, sobre todo, porque dichas cartas pueden ser exhibidas en los debates y en las asambleas, que son transmitidos por televisión, radio o Internet.

• Al diseñar estrategias para socializar el conocimiento sobre las causas y el impacto de la corrupción, es factible preguntar: ¿La prensa es un amigo o un enemigo? Los parlamentarios deben sentir en la prensa a un aliado porque no puede haber una democracia sin una prensa libre, siendo mucho más sostenible mantener una relación positiva, abierta, constructiva con la prensa. No tiene sentido poner a la prensa a un lado sin prestarle atención. La mejor manera es comunicarse con la prensa, brindándole su versión de lo que está pasando para que pueda presentar puntos de vista equilibrados, bien investigados, de modo que se pueda aumentar el conocimiento público acerca de las actividades del parlamento.

• De este modo también se está cumpliendo con el artículo tres de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que señala como responsabilidad del gobierno el informar al público sobre los daños, las causas y los impactos de la corrupción. Al respecto, hace falta promover el debate público para que la gente entienda cuáles son los costos de la corrupción: no poder ver un médico, que sus hijos no puedan ir al colegio, que no se pueda pasar por una calle, etc. Que entiendan además que la corrupción mata cuando, por ejemplo, se construyen edificios sin los permisos correspondientes y después se caen en un temblor. Entonces, les debe quedar claro a todos que la corrupción sí mata.

Finalmente, es pertinente señalar que el combate a la corrupción involucra también un trabajo a largo plazo, que sindica promover modelos de educación contra la corrupción en los colegios. Al respecto, es preciso felicitar los avances en el Perú, y de la Contraloría, al haberse publicado material dirigido a los jóvenes con la finalidad de educarlos en cuanto a la temática anticorrupción, producto con el que casi ningún país cuenta. •



Elaboración propia

Carlos Bruce Montes de Oca
Congresista de GOPAC Perú

Es preciso agradecer la invitación de GOPAC Internacional y señalar el compromiso de los congresistas que forman parte de GOPAC Perú a fin de intercambiar experiencias exitosas en la lucha contra la corrupción. Los congresistas que pertenecían en ese momento a GOPAC, me honraron otorgándome el cargo de coordinador durante este primer año de GOPAC en el Perú, cargo que no está sujeto a reelección porque se busca reclutar a la mayor cantidad de congresistas en el Congreso peruano, a fin de comprometerlos en la lucha contra la corrupción.

Existe mucho trabajo por hacer desde el Congreso. Por un lado, se ha presentado mucha legislación acerca del tema, que el Congreso debe priorizar. Por otro lado, GOPAC Perú ha tomado la decisión de establecer una alianza estratégica con la Contraloría General de la República, debido a que se considera que esta institución es el primer eslabón en la lucha contra la corrupción, al ser la entidad más especializada en la detección y seguimiento de los actos de corrupción en el aparato público. No es solo que la Contraloría desempeñe esa función. En mi experiencia como ministro de Estado he constatado que si hay algo que le quita el sueño al funcionario público es que la Contraloría inicie una investigación que lo involucre. Por supuesto, que no es el único eslabón: la Fiscalía y el Poder Judicial también tienen mucho por aportar. Pero si la Contraloría no hace bien su trabajo, el acto de corrupción queda sin ser perseguido, paralizándose todo esfuerzo anticorrupción. En razón de ello, el primer objetivo de GOPAC Perú durante su primer año será fortalecer sus relaciones con la Contraloría General de la República, sirviendo como facilitadores de las iniciativas legislativas de Contraloría, a fin de que puedan convertirse en leyes.

El segundo objetivo de GOPAC será más general: promover que el Estado asuma políticas públicas de prevención de posibles actos de corrupción. Al respecto, quisiera señalar una experiencia propia cuando era Ministro de Vivienda. Durante el año 2002, el programa Mi Vivienda entregaba un subsidio a personas con bajos recursos económicos para la obtención de su vivienda. El dilema

El Estado cuenta con muchos más recursos, por lo que se han creado muchos más espacios de corrupción, sobre todo en los gobiernos locales y regionales, debido a la fragilidad institucional de muchos de ellos.

dentro del ministerio era ¿cómo hacer entrega de ese subsidio? Por un momento pensamos entregarlo en ventanillas ubicadas en el sótano del ministerio, a las cuales debían acudir aquellas personas que quisieran aplicar. Sin embargo, nos percatamos que el funcionario encargado de entregar subsidios podría estar muy predispuesto a entregarlo a sus familiares, amigos o partidarios. Es decir, las ventanillas podían convertirse en espacios de corrupción. En vista de ello, se optó por realizar una alianza con la banca privada para que sea esta la que, a través de un estudio técnico y transparente, entregue los subsidios. Como resultado, el programa Mi Vivienda ha tenido mucho éxito y aún continúa desarrollándose.

¿Por qué es importante incorporar políticas anticorrupción ahora más que nunca? El país se encuentra en un momento macroeconómico muy bueno y, como consecuencia, el Estado tiene más dinero: el presupuesto de la República ha crecido de 38 mil millones durante el gobierno de Toledo, a 120 mil millones para el presente año. Es decir, el Estado cuenta con muchos más recursos, por lo que se han creado muchos más espacios de corrupción, sobre todo en los gobiernos locales y regionales debido a la fragilidad institucional de muchos de ellos.

Por esa razón, la tarea que tiene la Contraloría por delante es inmensa. Como una respuesta ante este nuevo panorama, debería ser una prioridad que la Contraloría asuma un estatus parecido al que tiene la SUNAT: con un presupuesto propio y, consiguientemente, con mayor autonomía. No es posible que se pague mal a quienes desempeñan la función de fiscalización dentro del aparato del Estado porque no va a funcionar. Necesitamos una Contraloría técnicamente equipada, con gente

...debería ser una prioridad que la Contraloría asuma un estatus parecido al que tiene a la SUNAT (...) Necesitamos una Contraloría técnicamente equipada, con gente bien pagada, ya que se requiere de los mejores profesionales. Esa es la punta de lanza para luchar contra la corrupción.

bien pagada, ya que se requiere de los mejores profesionales. Esa es la punta de lanza para luchar contra la corrupción. Obviamente, no es el único eslabón, pero los resultados dentro de la Contraloría son significativos porque es la única entidad encargada del control.

Solo quiero terminar diciendo que lo mencionado es la fase inicial en la lucha contra la corrupción. El tema de fondo es algo que nos compete a todos: inculcar valores a nuestros hijos y a las nuevas generaciones. Solo basta mirar que en los países en donde la corrupción ha caído a niveles ínfimos, se considera a una persona corrupta casi igual de despreciable que a un violador de niños. Ese es el grado de desprecio que se debe tener hacia los actos de corrupción, situación muy lejana aún, pero confío que esta alianza –a la que se unirán con el tiempo más congresistas– ayudará a impulsar esa lucha. •

Luz Salgado Rubianes
Congresista de GOPAC Perú

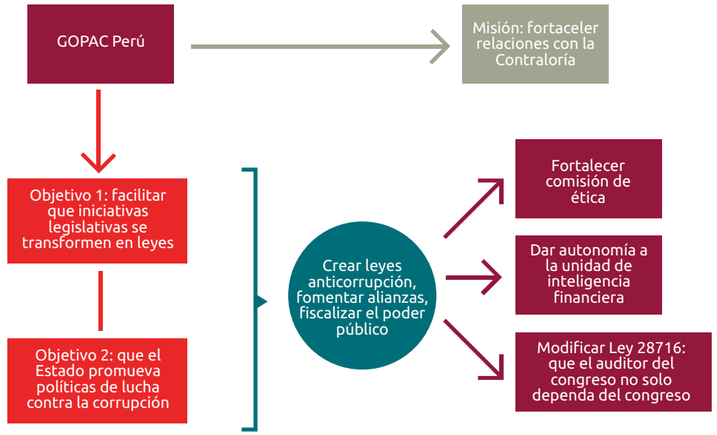
Quisiera reforzar la disertación del congresista Jáuregui, al resaltar que, efectivamente, muchos creen que el deber del parlamento es hacer leyes y miden nuestro rendimiento por el número de propuestas legislativas y no necesariamente por el trabajo del control político, a pesar de que una parte importante del trabajo del legislador es controlar el poder. Es innegable que tenemos una pésima imagen: según IPSOS Apoyo, solo 8% nos aprueba como resultado de los casos de cuestionamiento a ciertos congresistas. De ese modo, se fortalecen las voces que piden cerrar el Congreso; sin embargo, ¿quién podría fiscalizar al poder ejecutivo de no existir el Congreso?

En vista de la importancia de la fiscalización como labor del congreso, deseo resaltar a las interpelaciones como mecanismo de control, aunque muchas veces no les guste a los partidos de gobierno. Interpelar es una facultad constitucional, que da la oportunidad a los ministros de explicar bien lo que ha sucedido en el caso que el problema haya sido la comunicación oportuna y eficiente; y, lógicamente, si el ministro ha hecho mal las cosas, se le aplicará una moción de censura. Todo ello es parte del control político. Durante este periodo de investigación, todas las instituciones públicas deben otorgar al congresista todos los informes que requiera, derecho que está facultado por la ley de transparencia que garantiza una respuesta efectiva ante el pedido ciudadano o de quien los representa.

Sin embargo, para que esta representación sea efectiva, es necesario potenciar la capacidad de los parlamentarios de conectarse con sus representados, lo cual requiere de una alianza estratégica con los medios de comunicación. La

...muchos creen que el deber del parlamento es hacer leyes y miden nuestro rendimiento por el número de propuestas legislativas y no necesariamente por el trabajo del control político (...) sin embargo, ¿quién podría fiscalizar al poder ejecutivo de no existir el Congreso?

GOPAC Perú y la función parlamentaria. Comentario de Carlos Bruce



Elaboración propia

...ha sido necesario innovar en las estrategias comunicativas a fin de llegar a una mayor cantidad de personas. Una de las principales innovaciones es la comunicación vía web (...) Las páginas web tienen que ser accesibles, con lenguaje muy fácil y deben tener personal asignado porque eso es parte de la obligación de rendir cuentas para la buena gobernanza...

intención del parlamento peruano es mantener comunicación constante con la ciudadanía a través de las audiencias públicas, que consisten en incluir a la población en la discusión de diferentes proyectos de ley.

No obstante, el origen de las audiencias públicas se remonta a veinte años atrás. Por esa razón, ha sido necesario innovar en las estrategias comunicativas a fin de llegar a una mayor cantidad de personas. Una de las principales innovaciones es la comunicación vía web o vía redes sociales. En el caso de las instituciones, no basta solo con "tener un portal web": muchas instituciones tienen páginas web obsoletas, con información del año pasado o que manejan un lenguaje sumamente complicado. Por el contrario, las páginas web tienen que ser accesibles, con lenguaje muy fácil y deben tener personal asignado porque eso es parte de la obligación de rendir cuentas para la buena gobernanza, que no solo es responsabilidad del poder ejecutivo, sino también del legislativo, del judicial, del ministerio público, etc. •

Rosa Mavila León
Congresista de GOPAC Perú

Quisiera comenzar señalando que el trabajo en materia anticorrupción desde el congreso data del gobierno de transición del señor Valentín Paniagua, en el cual se hizo un esfuerzo por tener una política de estado, lo que tuvo como resultado un plan nacional de lucha contra la corrupción, que se presentó a la administración gubernamental del señor Toledo. Lamentablemente, no se ha implementado hasta el día de hoy ni ese plan ni algo similar en el diseño global de naturaleza gubernamental y de Estado.

Este esfuerzo –más la experiencia que he obtenido en la Oficina Nacional Anticorrupción y el Consejo de Ética del Colegio de Abogados de Lima– me permiten empezar con un señalamiento pragmático y concreto: la lucha contra la corrupción no puede ser un paradigma simbólico o simplemente reducirse a un esfuerzo de naturaleza y carácter normativos. Por ello, el primer paso que nuestros países tienen que dar en la lucha contra la corrupción es hacer una evaluación de cuánto hemos avanzado en temas de auditoría y fiscalización de los ámbitos de gestión gubernamental, razón por la que es crucial sostener una alianza estratégica con la Contraloría; dicha evaluación no solo debe mantenerse a nivel nacional sino ampliarse a los niveles regional y local, sobre todo en temas como malversación pública que se hacen constantes durante los procesos de adquisiciones y contrataciones, así como en los períodos de culminación de las gestiones. En buena cuenta, nuestro punto de partida es evaluar cuánto hemos avanzado en la superación de un prototipo de gestión –que va mucho más allá de las ideologías, porque involucra alcaldes y gobernantes de izquierda, centro y derecha–, definido a partir de una definición elemental de la corrupción: una gestión al mando de funcionarios que ponen por delante sus intereses individuales en detrimento y contra el interés común de naturaleza nacional.

Pasando a hablar del rol que juega el parlamentario en la lucha anticorrupción, estimo que el paso previo a jugar un rol es tener

La lucha contra la corrupción no puede ser un paradigma simbólico o simplemente reducirse a un esfuerzo de naturaleza y carácter normativos. Por ello, el primer paso que nuestros países tienen que dar en la lucha contra la corrupción es hacer una evaluación de cuánto hemos avanzado en temas de auditoría y fiscalización de los ámbitos de gestión gubernamental...

la legitimidad de asumirlo. Y, a mi pesar, es una constatación, que los parlamentos estamos desprestigiados, situación que en gran medida responde al grado, carácter y profundidad de la corrupción en nuestros países. La pregunta de evaluación, entonces, puede ser reformulada: ¿En cuánto hemos avanzado a partir de la situación en que la corrupción sistémica enlodó nuestro país desde el corazón mismo del Estado y del poder?

Hay quienes piensan que ahora solamente existen remanentes de mecanismos de corrupción, de microcorrupción; muy por el contrario, opino diferente porque la cultura de la viveza está muy arraigada en nuestra mentalidad. Y es precisamente esa cultura la que encubre y justifica los mecanismos de corrupción. Mario Oliver, experto en temas de corrupción, ha investigado cómo se expresa esa cultura de la viveza, encontrando interesantes hallazgos, pero solo citaré el trabajo de Carlos Iván Degregori en el que citaba un huayno que decía: "En este mundo de vivos, el vivo vive del sonso y el sonso de su trabajo". Esa visión predomina en la administración pública: trabajar poco y recibir un salario. El hecho de no brindar nuestro mejor esfuerzo en la administración de la cosa pública evidencia también una concepción del trabajo instalada en nuestra cultura que debemos remontar para ser capaces de enfrentar mecanismos tan pragmáticos y concretos de corrupción.

Entonces, ¿cómo enfrentar la corrupción dentro del propio Congreso? Un tema de coyuntura y de debate parlamentario es la necesidad de la Comisión de Ética. No obstante es cierto

La Comisión de Ética del parlamento puede ser un espacio para investigar adecuadamente a todo congresista, condenando a todo aquel que haya incurrido en actos ilícitos y limpiando la imagen de todo congresista que resulte absuelto, de modo que el propio Congreso vaya ganando legitimidad en el debate público y en el contexto nacional.

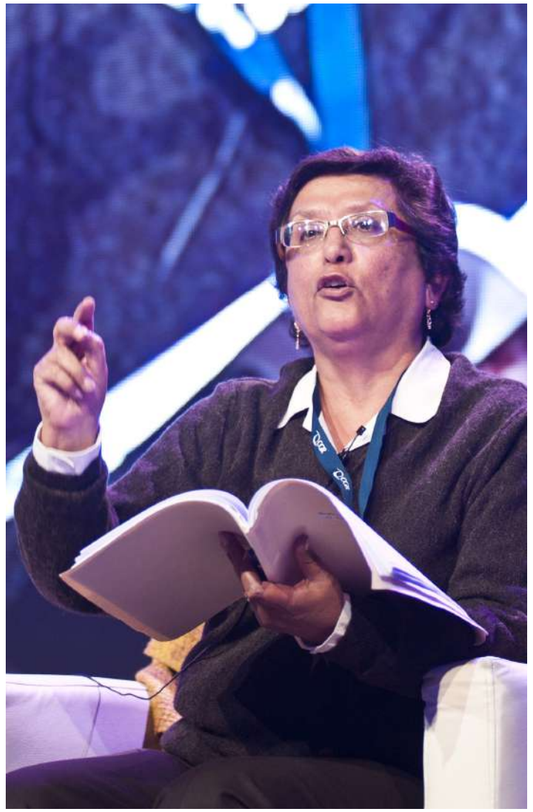
que existe una orientación crítica hacia los congresistas por el hecho de ser mediática, sostengo que sí debe existir esa comisión porque no es válido que se encubran las conductas no idóneas de algunos congresistas –ahí tenemos los casos de los lava pies, los plancha camisas, etc.–. Es decir, la Comisión de Ética del parlamento puede ser el espacio propicio para la investigación de actos de corrupción dentro del Congreso, adoptando el sentido mayúsculo de la política como servicio y como arte de gobernar.

Como resultado del ejercicio de una política bien entendida, el Comité de Ética podría servir como un espacio para investigar adecuadamente a todo congresista, condenando a todo aquel que haya incurrido en actos ilícitos y limpiando la imagen de

Es indispensable dotar a la Unidad de Inteligencia Financiera de facultades para acceder al secreto bancario y a la reserva tributaria, si tenemos en consideración el nivel de penetración que pueden estar teniendo los fondos provenientes de actividades como el narcotráfico a través del lavado de activos.

todo congresista que resulte absuelto, de modo que el propio Congreso vaya ganando legitimidad en el debate público y en el contexto nacional. Es decir, los actos ilícitos e indebidos de los congresistas –cobros indebidos a trabajadores, tráfico de influencias, nepotismo, uso indebido de bienes donados, etc.– tienen que ser enfrentados en el debate público, pero sin cuestionar la existencia del Congreso como poder que sirve de contrapeso frente al Ejecutivo. Como resultado esperado, la institución parlamentaria podría recuperar la legitimidad perdida, lo que contribuiría a la consolidación del modelo democrático.

Una vez que está demarcado el camino a seguir, conviene preguntar: ¿Cómo debería ser un procedimiento de investigación a un congresista para que el modelo se vea reforzado? En mi opinión, una buena medida sería reforzar la investigación previa que se hace a las imputaciones dirigidas a congresistas de la República. Un buen referente es Estados Unidos, país en el que existen equipos profesionales facultados para realizar una investigación acuciosa –pueden ejercer la revisión del secreto tributario, del secreto aduanero, del registro de las propiedades, etc.–, presentando los resultados antes que la Comisión de Ética entreviste al congresista. De ese modo, las imputaciones no son parte de la lucha política en su sentido más empequeñecido, según el cual se sanciona o no a un congresista bajo un raciocinio revanchista. Por el contrario, el raciocinio solo debe responder al análisis objetivo: "en esta casuística, en este contexto específico, la conducta sometida al análisis ético en el parlamento es idónea o es incorrecta".



Sin embargo, cuando se habla de conductas de congresistas que están reñidas con la ética, no todas se han producido fuera del ejercicio de su labor congresal –como en la mayoría de los casos destacados por la prensa–, ya que es usual que los lobbies no requieran de intermediarios, siendo los propios congresistas quienes los ejercen. No hay que identificar inmediatamente un lobby con un acto ilegal: en el país y en otros países los lobbies están normados en los espacios en que alguien defiende intereses, sean mineros, petroleros o cualquier interés que sea susceptible de ser registrado. Entonces, un lobista está registrado y su conducta está normada. Pero en nuestro país, lastimosamente, existen pocos lobistas registrados porque muchas veces los intereses económicos captan directamente a congresistas para que sean quienes defiendan sus intereses. Entonces, ese tipo de comportamiento reñido con la ética también debe ser enfrentado. Finalmente, concluiré señalando algunos temas que el Congreso de la República está en capacidad de impulsar, a fin de contribuir a la lucha anticorrupción:

- En primer lugar, es necesario modificar la ley 28716, la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, a fin de que la designación de un auditor general del Congreso de la República no solo dependa de la Mesa directiva del Congreso, sino también de la Contraloría General. Sin embargo, ello demanda una Contraloría consolidada, con más capacidad para investigar y realizar una verdadera fiscalización.

- En segundo lugar, es indispensable dotar a la Unidad de Inteligencia Financiera de facultades para acceder al secreto bancario y a la reserva tributaria, si tenemos en consideración el nivel de penetración que pueden estar teniendo los fondos provenientes de actividades como el narcotráfico a través del lavado de activos. En el Congreso hay quienes piensan que es una medida peligrosa porque puede convertirse en un instrumento político de presión. No obstante, cabría convertir la Unidad de Inteligencia Financiera en un ente absolutamente autónomo, que solo dé cuenta al Congreso de la República de la eficacia de su trabajo y de su investigación, a fin de aminorar el riesgo de que se convierta en una herramienta de chantaje político.

- En tercer lugar, mejorar la percepción que se tiene sobre el Congreso depende también de la creación de un procedimiento que ponga por delante la fiscalización de los hechos de corrupción, pero en un contexto, como reitero, que no sea parte de una confrontación política simplemente, sino que vaya produciendo, en las generaciones, una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de eficacia en el control gubernamental. •

Capítulo 7

Responsabilidad social anticorrupción y cultura de cumplimiento

Responsabilidad social anticorrupción y cultura de cumplimiento

David Coates
Consultor del Programa de Integridad en los Negocios de Transparencia Internacional

Resumen. La corrupción es un fenómeno que excede las estructuras formales de la política. Su disposición práctica implica complejas redes que, en su desplazamiento, integran diferentes campos de la vida. En la actualidad, se observa un giro analítico en la conciencia jurídica internacional hacia el debate de mecanismos de prevención. La responsabilidad social corporativa, los debates sobre cultura organizacional, en dicho contexto, exhiben una analógica apertura analítica hacia propuestas dirigidas a producir una disposición organizacional libre de corrupción. Desde aquel ángulo, la exposición de David Coates centraliza las premisas y estrategias básicas para constituir una responsabilidad social anticorrupción y explica por qué la estructuración de una cultura de cumplimiento basada en incentivos socialmente constituidos es un mecanismo más exitoso para que los sujetos sigan las normas que los métodos represivos.

PALABRAS CLAVE: UK *ANTI-BRAVERY ACT*, PACTOS DE INTEGRIDAD, RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA, VALORES, PRINCIPIOS.

Esta presentación trata de responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo construir una cultura contra la corrupción en el marco de la responsabilidad social corporativa? ¿Por qué es importante construir una cultura en contra de la corrupción en dicho contexto? Tomaré la Ley Antisoborno del Reino Unido *(UK Anti-bravery Act)* y el Pacto Global de las Naciones Unidas como casos ilustrativos y referenciales de las políticas organizacionales de lucha contra la corrupción en la actualidad.

7.1. Premisas teóricas de la responsabilidad social anticorrupción

Es común pensar que la lucha contra la corrupción se emprende, solamente, por medio medio de medidas legislativas de control social. Una ley adecuadamente estructurada puede ejercer cierto tipo de control sobre los individuos, pero, por sí sola, una ley difícilmente conlleva una transformación de los comportamientos, en particular de los comportamientos tendientes a la transgresión. Ese es uno de los argumentos centrales. Para que una ley sea coactivamente efectiva en el sentido mentado, debe ser resultado del diálogo entre los actores sociales, en particular, debe contar con el soporte de una cultura que viabilice formas de acción colectiva orientadas, justamente, a la consecución de los cambios sociales en ella explícitos. La idea de una cultura contra la corrupción implica pensar los medios para lograr encausar actividades humanas en un horizonte de valores y principios.

Platón solía decir que las personas dispuestas al bien no necesitan

leyes que les enseñen cómo actuar; en cambio, las personas dispuestas al mal siempre encuentran modos de evasión. Eso no significa que las leyes sean innecesarias; de hecho lo son y sirven de ejemplo; pero, a menudo, las leyes son expresión de una ética particular aplicada sobre contextos culturalmente heterogéneos. El argumento central que se desprende del diálogo platónico es que una cultura con arreglo a ley difícilmente funciona si es impuesta sobre la comunidad objetivo, pues lo que genera son resistencias al cambio, dejando intacta la disposición profunda de evadirla. La evidencia es clara: los llamados comportamientos desviados difícilmente se solucionan tratando de corregir el mal comportamiento directamente. Propongo cuatro ejemplos desde la psicología para complementar la validez de esta premisa.

Primer ejemplo: un grupo de niños pequeños jugando cerca de la chimenea. Ustedes, dueños de casa, saben que eso es peligroso y quieren que ellos dejen de jugar allí. "¡No jueguen cerca de la chimenea!", ordenan. ¿Cuál creen que es la reacción recurrente? Pues, varios estudios muestran que el lóbulo parafrontal del cerebro tiende a emitir señales de negación absoluta en circunstancias como la descrita.

Segundo ejemplo: formas de asociación negativa. Imaginen que alguien viene y les pide expresamente: "no pienses en un árbol color

El argumento central que se desprende del diálogo platónico es que una cultura con arreglo a ley difícilmente funciona si es impuesta sobre la comunidad objetivo, pues lo que genera son resistencias al cambio, dejando intacta la disposición profunda de evadirla.

rojo". ¿Cuál es la primera imagen que surge por asociación? Pues, la de un árbol color rojo. Nuevamente, los lóbulos parafrontales activan señales de asociación negativa al estímulo recibido. Pregunta preliminar: ¿es viable intentar corregir comportamientos tendientes a la corrupción solo con medidas coercitivas?

Tercer ejemplo: contradicción entre la autopercepción del ser y el hacer. Ahora, por favor, levante la mano quien se considere una persona antiética y sin principios morales. [Esperablemente, nadie levanta la mano.] Giro el sentido de la pregunta: ¿alguien aquí alguna vez ha hecho algo ilegal? ¿Nadie sobrepasa los límites de velocidad de vez en cuando? [El experimento se valida nuevamente pues logro ver varias manos indicando que sí.] Comúnmente el proceso evaluativo de autopercepción por parte del ego sitúa una imagen de sí como persona de principio y valores, incorruptible. Pero una vez inducido contextualmente por medio de una pregunta como la que acabo de hacer, el ego se da cuenta de excepciones en el decurso conductual. El caso de los límites de velocidad es paradigmático de un proceso evaluativo: considero que soy persona respetuosa de las reglas; pero considero también que soy un buen conductor, mi auto es seguro y de alta gama, tiene buenos frenos y un seguro de accidentes. Si los demás exceden el límite de velocidad, ¿por qué yo no?

Cuarto ejemplo: Al Capone y el contrabando ilegal de licores. Al Capone fue un ciudadano norteamericano de ascendencia italiana que se dedicaba al contrabando de alcohol cuando Estados Unidos tenía vigente una ley que prohibía la comercialización de ese producto. Al Capone solía decir: "he pasado los mejores años de mi vida, dándole a la gente los placeres más ligeros, ayudándoles

a pasar un buen momento y todo lo que obtengo es que abusen de mí". El personaje, pueden ver, se percibía a sí mismo como un benefactor público, incomprendido y poco apreciado por las autoridades. No comprendía, bajo esa lógica, las consecuencias sistémicas de sus actos.

Son dos los elementos comunes en estos ejemplos: i) la evidencia concluye que toda persuasión debe trabajar sobre estímulos positivos y, correlativamente, sobre posibilidades de interpretación positiva; ii) toda regla pasa por un componente cerebral evaluativo en el cual son evidentes algunas contradicciones: mientras todos reclamamos ser personas con arreglo a valores éticos, al mismo tiempo solemos reconocer haber infringido las leyes aunque sea una vez; iii) existen, en este sentido, diferenciales respecto del grado de identificación con la norma entre sociedades. En algunas existe mayor correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace respecto de las leyes, en otras menos. En unas, las reglas jurídicas hayan mayor conformidad que en las otras. De lo anterior se colige que debemos tratar de resolver la contradicción enunciada en ii), para así darle más sostenibilidad a las reglas jurídicas. En la organización donde trabajo pensamos que –independiente del marco cultural externo– debemos procurar una aspiración positiva con arreglo a valores. Y eso solo se consigue a través de una política de responsabilidad social corporativa. Tres preguntas surgen de aquí: ¿cómo lograrlo?, ¿por qué lograrlo?, ¿en qué contexto se enmarcan estos esfuerzos?

Es claro, a partir de estos ejemplos, que la imposición de valores y principios no funciona si el objetivo en perspectiva es instituir una cultura de responsabilidad social corporativa que goce de legitimidad y reconocimiento entre sus miembros. El reto –y el método adecuado a él– es que los empleados interioricen la convicción de que los valores y principios organizacionales no son una imposición de la alta dirección, sino una sinergia conjunta. Es necesario incorporar una reflexión filosófica a las cuestiones prácticas de vivir en un mundo de imperativos de negocio (pronto haremos mención a un conjunto de estrategias puntuales). Los empleados –en el modelo clásico– debían procurar la máxima rentabilidad con arreglo a obligaciones y reglas específicas. Hoy el paradigma ha cambiado. Se trata de que ellos hagan esfuerzos direccionales extras con arreglo a valores, no por capricho, sino porque refuerzan los lazos organizacionales, lo que finalmente desemboca en una mayor rentabilidad.

La evidencia concluye que toda persuasión debe trabajar sobre estímulos positivos y, correlativamente, sobre posibilidades de interpretación positiva.

Lograr constituir una responsabilidad social corporativa en torno a valores era, quizás, más sencillo en sociedades donde sus miembros estaban más implicados por vínculos de cercanía; desde luego, no contaban con los conocimientos técnicos de transmisión de una cultura organizacional en sentido estricto, pero todo fluía más naturalmente con arreglo a los lazos de confianza interpersonal. El modelo taylorista, luego la globalización, las grandes distancias, la cultura instrumental autocentrada en uno mismo, incrementa la complejidad estructural de nuestras organizaciones, haciendo difícil mantener un equilibrio en torno a valores. En este escenario, es a la vez un reto y una necesidad funcional converger en el desarrollo de una responsabilidad social anticorrupción.

Para lograrlo es preciso ponderar cuál es nuestra esfera de influencia en el sistema, luego establecer y promover estándares de ejemplo con orientación vertical. La premisa es que solemos escuchar la voz de nuestros superiores; se trata entonces de que el mensaje permee la zona media y resuene firmemente en toda la organización. La persona más respetada dentro de una empresa normalmente es el gerente de línea intermedia, quien ocupa una posición de centralidad por inmediación. Por ende, es una necesidad funcional establecer un estándar de ejemplo entre el ápice estratégico y este nodo. Solo así es posible con mediano éxito uniformar mecanismos de instrucción con el resto del personal.

Los empleados –en el modelo clásico– debían procurar la máxima rentabilidad con arreglo a obligaciones y reglas específicas. Hoy el paradigma ha cambiado. Se trata de que ellos hagan esfuerzos direccionales extras con arreglo a valores, no por capricho, sino porque refuerzan los lazos organizacionales, lo que finalmente desemboca en una mayor rentabilidad.

¿Qué se observa? Pues, en este encadenamiento, es evidente que vamos estructurando un mecanismo de acción colectiva: de identificación plena con un horizonte de principios y valores.

¿Cuál es la importancia de generar mecanismos de acción colectiva en el largo plazo? La evidencia científica muestra que, a menudo, los comportamientos incorrectos son revestidos por excusas, como la ignorancia y la complacencia. Promover la responsabilidad social corporativa por medio de la acción colectiva, entroncada en una cultura común anticorrupción, neutraliza o, por lo menos, minimiza la recurrencia de esos recursos.

La complacencia y la ignorancia son recursos típicos en la aceptación de un soborno, sea como excusa o como verdad efectiva. Citemos algunas expresiones en tercera persona: "si solamente hubiéramos sabido que eso era un soborno", "sí sabía pero no fui yo el que dio la orden", "lo hice en beneficio de la empresa". Considero razonable pensar que la mayoría de veces esas excusas se relacionan con personas que tratan de hacer lo mejor posible para con su organización; muy pocas –al menos en mi experiencia– intentan cubrir acciones en pos de un beneficio personal; por el contrario, surgen de contextos en los cuales es difícil que el sistema responda a los trámites sin mediar el pago de sobornos.

Por ende, tenemos una variable sistémica en la recurrencia del comportamiento corrupto y de las excusas que lo acompañan. Evidentemente, arreglar un problema sistémico supera cualquier intento desde una organización. Sin embargo, es posible concatenar cambios a nivel micro, promoviendo –desde las organizaciones– que los empleados superen el umbral de la apatía y la ignorancia. Si todas las personas supieran y fuesen conscientes de que no están toleradas las prácticas de corrupción dentro de la organización, ¿qué pasaría con estas excusas típicas? La hipótesis que manejo es que si superamos la ignorancia y la apatía, de hecho, esas excusas desaparecerían, pues todos los legos sabríamos que se actúa bajo un paradigma de "no corrupción" y de "no soborno". Habría entonces muy pocas razones, muchos incentivos y riesgos en cambio, para incurrir en ilícitos.

7.2. Segundo mecanismo: los pactos globales de integridad

Disertemos ahora sobre los pactos globales de integridad como instrumentos que propician compromisos culturales de ancha base. Tomaré como caso ilustrativo la minería en el Perú, sector sobre el cual se me preguntó sistemáticamente el día de hoy. La minería es un sector productivo fundamental para la economía de este país, pero no tiene la mejor reputación por transparencia en los negocios. La siguiente gráfica muestra el índice de aquellos sectores que pagan más sobornos en una escala de 0 a 10 [Presentación audiovisual.]. Cero significa que "nunca pagan sobornos", diez significa "siempre pagan sobornos". Se observa que el sector minero no tiene una buena posición y que tiende hacia el lado derecho. Permítanme ligar –entonces– este diagnóstico con el tema de los compromisos de acción colectiva.

En el Pacto Global de las Naciones Unidas la responsabilidad social corporativa es una prioridad, y dentro de ella se identifica a la acción colectiva como una de las premisas básicas para combatir la corrupción. Abogaría por que el sector minero abra lazos, se integre con los grupos de interés, pero más allá de sus ámbitos locales de acción. Más exactamente invocaría al sector minero, de gas e hidrocarburos, a unirse a los participantes del Pacto Global de las Naciones Unidas. Que se comprometan a ser participantes activos, presentar sus progresos y comunicarlos. Retomando la

Abogaría por que el sector minero abra lazos, se integre con los grupos de interés, pero más allá de sus ámbitos locales de acción. Más exactamente invocaría al sector minero, de gas e hidrocarburos, a unirse a los participantes del Pacto Global de las Naciones Unidas.

pregunta sobre la ignorancia y la apatía: cuando sabemos que los "otros" involucrados orientan acciones y roles con arreglo a un paradigma de "no corrupción", ¿no es más fácil desarrollar una actitud positiva en esa dirección?

Se suele pensar, también en este sentido, que la corrupción es solo un mal endémico de las instituciones públicas. Sin embargo: es en las grandes empresas y su vínculo con cadenas de abastecimiento donde se gesta gran parte de hechos vinculados con este ilícito. Las grandes empresas disponen de más dinero para pagar sobornos. Al mismo tiempo son mucho más fáciles de controlar. Por eso tenemos una lista sumamente abastecida de empresas con penalidades por hechos de corrupción. En la lista que presentamos se observa, de un lado, países de color rojo, de otro, países en color verde, y un gran nivel de centralidad orientado hacia los primeros. Ahora, sin embargo, la corrupción no es solamente un problema de los países que aparecen en rojo, pues se sabe significativo el número de corporaciones que no aparece en la lista por un tema de subregistro y no detección.

La gran lección de este gráfico es que la corrupción es un camino de doble vía. Las áreas grises entre el sector privado y el sector público –de casos de corrupción que compromete a ambos– cada vez son más notorias, de hecho. La distinción analística se vuelve un poco obsoleta. Lo que más importa, en ambos casos, es que la imagen de la marca, la imagen de la institución y su reputación se ven severamente dañadas al difundirse el caso públicamente. Por eso invocamos, fraternamente, que las empresas del sector minero se involucren con el paradigma descrito. Si Perú quiere entrar al juego mundial, es decir a las grandes ligas, debe entender cuáles son las reglas de juego. Un camino viable, pues combina incentivos y a la vez coacciones saludables, es adscribirse a los pactos globales de integridad.

7.3. Tercer mecanismo: Ley AntiSoborno del Reino Unido y principios de integración organizacional

De aquí a esta parte, uno de los objetivos de Transparencia Internacional –organización en la que tengo el privilegio de trabajar– es promover, precisamente, los Pactos de Integridad y leyes que promueven las buenas prácticas, como la Ley Antisoborno del Reino unido *(UK Anti-bravery Act)*. Transparencia Internacional es una ONG especializada en temas anticorrupción que fue fundada en 1993. Hoy celebramos nuestro vigésimo aniversario, y tenemos capítulos nacionales en más de cien países; el capítulo peruano se conoce como Proética. Hace algunos años sostuvimos con Proética –y otras organizaciones comprometidas como Ciudadanos al Día– una reunión en la que tuve oportunidad de hablar sobre dicha ley y sus implicancias para las empresas peruanas en relación de negocios con empresas inglesas. Precisamente por eso considero importante comentar el contenido de esta ley y su significado. Abro descripción con un ejemplo.

Existe una conocida marca de cafés en todo el mundo. En cada ciudad es divisible el logo que la identifica. Bien, esta empresa tuvo un caso de mala reputación en el Reino Unido, y fue por intentar evadir impuestos. En su intento por no pagar impuestos terminó pagando sobornos. Sus agentes alegaron una línea muy fina entre lo que es evasión de impuestos y lo que es ignorancia del delito. Como fuere, el caso tuvo serias implicaciones para la empresa en términos de imagen. Otro caso ejemplar es de una conocida multinacional de softwares, quien está actualmente bajo un estricto escrutinio por una situación similar. La historia de estas dos empresas, en realidad, se venía repitiendo en muchas otras (pero a menor escala). Eran casos de pequeños sobornos, pero masivos en proporción total. Luego de un largo debate a raíz de este problema, se logró promulgar la Ley Antisobornos del Reino Unido *(UK Anti-bravery Act)*.

¿Qué es lo importante? Esta ley incluye un componente de extra-territorialidad, es decir, su rango afecta a cualquier organización cuyo trabajo involucre un vínculo con el Reino Unido. Por ejemplo, una empresa peruana, aunque sus oficinas no operen en el territorio británico, podría verse afectada si tiene vínculos con empresas inglesas a las cuales se les han descubierto ilícitos de corrupción. Un concepto similar incluye la nueva ley de compañías limpias del Brasil, y últimamente muchas de las legislaciones modernas anticorrupción y antisoborno, específicamente.

Pero el efecto coactivo central de esta ley se dispone sobre una mayor probabilidad de lograr sentencias efectivas a corporaciones y sus miembros. Hoy los individuos son sancionados en los dos términos de la relación: sobornadores y sobornados; pero el descubrimiento enlaza un proceso legal que arrastra inevitablemente a la compañía si es que no evitó pagar un soborno a su nombre. De hecho, el acápite siete dictamina que los corporativos senior –aún no vinculados al soborno in situ– pueden ser procesados legalmente si se encuentra una suerte de responsabilidad indirecta en el hecho objeto de sanción. Esto se conoce como "la responsabilidad de los funcionarios senior".

La ley ha propiciado una revolución de la responsabilidad social corporativa. Es claro: el peligro de los castigos motiva ingentes esfuerzos por crear una cultura con arreglo a valores. Y lo que es más: de forma vinculante. Las compañías que tengan presencia en el Reino Unido, por más mínima que sea, es decir aun cuando sus oficinas centrales no estén allí localizadas, pueden ser procesadas si están implicadas en un soborno, por lo cual es conveniente unificar estándares compartidos de responsabilidad social anticorrupción. Por consiguiente: la ignorancia, la apatía, la complacencia, excusa alguna, no son más argumentos de defensa.

Esta ley incluye un componente de extra-territorialidad, es decir, su rango afecta a cualquier organización cuyo trabajo involucre un vínculo con el Reino Unido. Por ejemplo, una empresa peruana, aunque sus oficinas no operen en el territorio británico, podría verse afectada si tiene vínculos con empresas inglesas a las cuales se les han descubierto ilícitos de corrupción.

En este contexto, el Ministerio de Justicia del Reino Unido entró en razón de que los cambios previstos en la ley no pueden ser implementados inmediatamente. De manera que se desarrolló –conjuntamente con los empresarios y la sociedad civil– una guía de procedimientos estandarizados. El resultado final fue una sinergia sumamente interesante, que permite establecer una conclusión preliminar: las leyes impuestas por decreto o ideología nos fuerzan a hacerlas cumplir y durar: crean una situación de nosotros y ellos. Las leyes impuestas por un consenso alrededor de la problemática crean, en cambio, una sinergia de confianza común. En tal sentido, la Ley Antisoborno se desarrolló bajo la premisa de guiar y orientar a las personas y empresas en la movilización de aspiraciones de cambio, juntamente, para superar el diálogo de Platón que cité al inicio. Así, la sinergia común se sintetizó en seis principios –citados a continuación– que hoy varias empresas alrededor del mundo abrazan:

Primer principio: establecer los parámetros éticos. Es recomendable especificar un horizonte de principios: "nosotros apoyamos estos valores". El trabajo en una cultura ética tiene un claro componente de liderazgo.

Segundo principio: evaluación de riesgos. Es necesario practicar regularmente una evaluación del personal. No solo con relación a sus capacidades técnicas, sino en relación con los principios de conducta. Practicar evaluaciones regulares coadyuvará con la institucionalización de una moral común; una vez más, se trata de eliminar la ignorancia: ¿cuántos funcionarios conocen la estrategia del negocio? ¿Cuántos conocen los valores y principios

rectores, y los comparten?

Tercer principio: los procedimientos mencionados deben implementarse con arreglo a una debida diligencia. En pocas palabras: se recomienda colocar los recursos –de por sí limitados– en aquellas áreas donde se prevé un mayor retorno e impacto.

Cuarto: la debida diligencia de los agentes proveedores y socios locales. Es necesario identificar con claridad quiénes son estos actores. Es evidente: no hay un control absoluto sobre la línea de terceros dentro de la cadena productiva; pero a través de los intermediarios estratégicos debemos establecer claramente "qué esperamos de ellos". Esto implica hablar de un nosotros (en plural). No piensen en sus grupos de interés o en sus proveedores, como ellos, sino, conviértanlos en un "nosotros"; esto va a generar la confianza y va a ser el punto inicial para lograr una acción colectiva.

Quinto: comunicación, monitoreo y evaluación. Es preciso verificar si nuestras políticas están funcionando, y aprender a (re)adaptarlas en caso sea necesario. Es un requisito funcional de los nuevos tiempos socializar permanentemente los cambios organizacionales a través de toda la estructura. Bajo esa disposición metodológica, minimizamos los márgenes de ignorancia que pueden ser sumamente perjudiciales, como cuando se "desconocen" ilícitos. Lo antedicho remite a casos típicos en los que empleados de medio y bajo rango desconocen la misión, visión y valores de la empresa. Es responsabilidad de los líderes asumir una actitud de compromiso respecto de la comunicación y el permanente monitoreo.

Evidentemente, el punto cuatro y el punto cinco están interrelacionados. La estrategia de estructurar acción colectiva alrededor de un "nosotros" es indisociable de su difusión por los canales correspondientes. Ayuda significativamente a materializar la transmisión de mensajes el uso en primera

El resultado final fue una sinergia sumamente interesante, que permite establecer una conclusión preliminar: las leyes impuestas por decreto o ideología nos fuerzan a hacerlas cumplir y durar: crean una situación de nosotros y ellos. Las leyes impuestas por un consenso alrededor de la problemática crean, en cambio, una sinergia de confianza común.

persona del plural: "nosotros abogamos por esto", "nosotros proponemos esto", "nosotros apoyamos esto", "nosotros hacemos esto". Dicha transmisión tiende a generar un basamento de principios para la ley común; produce una sinergia simbólica alrededor de la razón de ser de la empresa. Cuando una marca es interiorizada como de "propiedad común", engendra lealtad y desarrolla confianza y, por último, impulsa a lograr un mayor y mejor cumplimiento de las reglas.

Aplicar estos seis principios correctamente garantiza que empleados y personas asociadas se involucren con mayor probabilidad en una "cultura de cumplimiento". Siempre existe la probabilidad (el riesgo latente) de que, sin importar qué mecanismos de socialización o qué debida diligencia se ponga en práctica, elementos negativos perjudiquen la reputación de la compañía. En estos casos el desarrollo de una guía estandarizada de procedimientos funciona como una vía de escape a las contingencias, convirtiéndose en una magnífica estrategia de defensa de la ética corporativa. Una gerencia inteligente debe conocer el estado de la responsabilidad social corporativa en todas las áreas constituyentes de la empresa y, así también, los principales riesgos. El monitoreo y la evaluación constituyen, precisamente, las herramientas pertinentes a esa tarea. Cierto, debe realizarse sin imposiciones, pero de modo constante. El monitoreo y la evaluación pueden generar, también, relaciones de confianza y predictibilidad dentro de la cadena de suministro. Por consiguiente, constituir una cultura corporativa anticorrupción solo es posible estructurando procesos de acción colectiva.

Ayuda significativamente a materializar la transmisión de mensajes el uso en primera persona del plural: "nosotros abogamos por esto", "nosotros proponemos esto", "nosotros apoyamos esto", "nosotros hacemos esto". Dicha transmisión genera un basamento de principios para la ley común; produce una sinergia simbólica alrededor de la razón de ser de la empresa.

Estrategias y prácticas como las descritas son adoptadas actualmente, y cada vez con mayor fuerza, por un sinnúmero de iniciativas independientes en cada país. Las certificadoras de "buenas prácticas" son un ejemplo. Bajo esa misma lógica se disponen también los pactos de integridad internacional ya mencionados, que premian y refuerzan a aquellas empresas que se esfuerzan por mantener una línea de incorruptibilidad. Por eso considero pertinente –con el fin además de ampliar los parámetros de competitividad– que las empresas peruanas se integren al Pacto Global de las Naciones Unidas y a la convención de la OCDE. Siguiendo esa línea se estará trazando un camino favorable hacia cambios de paradigma.

El horizonte de la convención de la OCDE contra la corrupción se orienta hacia el buen gobierno: administrar el poder, evitar su abuso, remediarlo cuando ocurra. En suma, un buen sistema de gobierno corporativo implica una toma de conciencia integral sobre los valores que se pretende unifiquen a la empresa. Ese esfuerzo colectivo, desde mi punto de vista, ayuda a desarrollar conciencias colectivas con valentía moral, donde la apatía y la ignorancia se diluyen, y donde la corrupción deja de formar parte del horizonte posible. En base a principios es más sencillo alinear y concatenar esfuerzos. Mi mantra es: donde la ética y la responsabilidad corporativa (léase acción colectiva) son las que lideran, el cumplimiento y la cultura anticorrupción caen por su propio peso. •

Javier Zúñiga Quevedo
Director de la Escuela de Negocios de la Universidad de Lima

Mis comentarios se centran en unos puntos básicos de indicadores y, en base a ellos, preguntas sobre la exposición principal. Los indicadores de institucionalidad de la última encuesta de IPSOS Apoyo para Proética sitúan al Perú entre los países de la región que son percibidos como los "más corruptos". Al igual que estudios realizados en años anteriores, la mayoría de encuestados (muestra representativa a nivel nacional) considera que el principal problema del país es la corrupción practicada por funcionarios públicos y autoridades. El indicador que lo mide, de hecho, registra un leve crecimiento porcentual con respecto al año anterior. Ahora, en cambio, el indicador que mide la "eficiencia de la administración pública" decrece –pero no significativamente– respecto del año anterior. Finalmente los indicadores de pobreza y desigualdad se mantienen prácticamente invariables; así también el indicador que relaciona problemas de coordinación interinstitucional.

La segunda pregunta de la encuesta de referencia lista directamente las instituciones según índice perceptivo de corrupción. Igual que años anteriores, el Congreso de la República, la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas, el Poder Ejecutivo y las Municipalidades sobresalen con un índice de corrupción que califica como "muy alto" y de tendencia creciente. Por su parte, Gobiernos Regionales, partidos políticos, Fiscalía de la Nación y empresas privadas persisten con indicadores "altos" de corrupción, pero tendientes a la baja en todos los casos.

Por ende: la percepción generalizada de corrupción se mantiene en niveles sumamente preocupantes. En perspectiva de correlación, la tercera transparencia [en la presentación electrónica] refiere al tema de la tolerancia. Pareciese que en este terreno se ha entretejido un acuerdo común hacia la llamada "tolerancia cero"; sin embargo, según el estudio de referencia, el indicador "alta tolerancia hacia la corrupción" crece; "tolerancia media hacia la corrupción" también crece; "rechazo definido contra la corrupción", en cambio, decrece. Por consiguiente, en el Perú coexiste un doble discurso que, a nivel formal, alcanza acuerdos positivamente orientados hacia una cultura anticorrupción, pero que la práctica concreta desdice.

Al igual que estudios realizados en años anteriores, la mayoría de encuestados (muestra representativa a nivel nacional) considera que el principal problema del país es la corrupción practicada por funcionarios públicos y autoridades.

Finalmente, la última pregunta que cito a propósito de la encuesta de IPSOS Apoyo mide la percepción de efectividad de denuncias por casos de corrupción. El 11% de personas encuestadas respondió estar de acuerdo o muy de acuerdo con que los resultados son efectivos. Por el contrario, aproximadamente el 86% respondió que el resultado de las denuncias de corrupción es "poco efectivo" o "nada efectivo".

En función a la evidencia que hemos presentado, propongo tres preguntas al conferencista invitado: i) ¿Cuáles son las principales medidas que deben implementar los países latinoamericanos para reducir los niveles actuales de corrupción?; ii) ¿es viable usar medidas adoptadas en otros países, por ejemplo, la Ley Antisoborno del Reino Unido?; y iii) ¿dónde es más severo el impacto de la corrupción: en economías emergentes o en países desarrollados? •

Respuesta de David Coates:

¿Cuáles son las principales medidas que los países latinoamericanos deberían cumplir para reducir el nivel de corrupción? Ciertamente soy incapaz de sugerir una medida para todo el continente dado mi poco tiempo de visita. Puedo, sí, dar algunas pistas a partir de los seis principios mencionados durante mi presentación.

En primer lugar, recomiendo que intenten involucrar a la mayor cantidad de personas en un movimiento colectivo anticorrupción. Los instrumentos de asociación colectiva son sumamente poderosos. Muchos ya existen, pero no han formalizado –como un mandato– la construcción de una ética contraria a la producción de ilícitos. En ese sendero, estoy convencido, contar con una prensa libre y con valentía es importante, si y solo si queremos atacar los problemas importantes (los casos de *grand corruption*). Insistimos, no basta con conocer la estructura de problemas, los actores y sus técnicas; es necesario avanzar concertadamente con mecanismos de fiscalización y sanción.

Lo anterior, sin embargo, no significa que en el Reino Unido tengamos la solución a (todos) los problemas. Existen males verdaderamente arraigados en la sociedad que, de momento, no encuentran solución. Con todo, la experiencia recomienda establecer reglas en espacios de coordinación colectiva. Ello significa, por ejemplo, establecer requisitos de admisibilidad: si un agente x desea pertenecer al club –a las grandes ligas de interacción corporativa– debe adecuar sus prácticas a las normas de integración. De crecer estos espacios de acción colectiva en una sociedad, los no integrados sufrirán la consecuencia de permanecer marginados.

De cumplirse esas premisas (no estoy diciendo que en el Perú ocurra), políticos y empresarios se verán obligados a adecuar sus patrones de comportamiento. La existencia se torna difícil –en un contexto de complejidad creciente– para quienes permanecen como una minoría excluida, fuera de los grandes acuerdos. Se trata de articular consensos colectivos sobre la base –eso si es indispensable– de agentes que puedan liderar los procesos.

En ese camino, manejo una profunda convicción de que el Perú también es capaz de articular consensos de ancha base y replicar las buenas iniciativas. Recordemos la presentación del Alcalde de Miraflores. Desde mi punto de vista, los mecanismos de transparencia implementados en Miraflores son propios de los desarrollos más notables en campo de las políticas públicas; he disfrutado mucho escuchando los logros y emprendimientos. Aquel es, a todas luces, un caso exitoso de acción colectiva y adecuación funcional a estándares de comportamiento. Pienso además que constituye un caso de buenas prácticas potencialmente replicable; bajo esa lógica, una de las formas de gestar liderazgos y promover empatía programática es a través de pilotos que, ponderados funcionalmente según cada contexto, valdría la pena practicar en distintas áreas del país.

La segunda sí puedo, con más precisión, dar una respuesta. Creo que sí es posible trasladar la experiencia del Reino Unido a los países de América Latina. De hecho, Brasil ha celebrado una ley –en varios extremos– parecida al *Anti-bravery Act.* Desde luego, en sentido estricto, jamás diré que la Ley Antisoborno es adecuada para el Perú o para algún otro país; pero valdría la pena intentarlo a la manera de cada nación; de hecho, la OCDE tiene principios de adecuación para –con variaciones y matices– adecuar la aplicación de sus políticas a cada país. Por consiguiente, invitaría a que revisen detenidamente la Ley Antisoborno del Reino Unido y la Ley de Transparencia actualmente vigente en Brasil, y consulten con los grupos de interés y traten de generar consensos. Me atrevería a decir: ¿por qué no? Intentarlo con arreglo a la idiosincrasia de cada país.

Por último: ¿en qué países la corrupción hace más daño, en los países desarrollados o en los países emergentes? Creo que es una pregunta sumamente pertinente. Diría que nadie tiene la fórmula perfecta. Pero, por ejemplo, lo que observo en esta conferencia es verdaderamente sui géneris. Me parece que el Perú está avanzando –en este tema– en la dirección correcta. Nuevamente, siguiendo la premisa deontológica: la corrupción solamente puede funcionar en las sombras; la luz (en nuestro caso la transparencia, los mecanismos de acción colectiva, los principios y valores) puede funcionar como un desinfectante. Evidentemente es imposible lograr resolver los problemas en un solo día (nadie lo ha logrado); pero aquí, en este país, se observan iniciativas sumamente interesantes y en un camino de progreso. •

La responsabilidad social y la lucha contra la corrupción

Elaboración propia

Creo que sí es posible trasladar la experiencia del Reino Unido a los países de América Latina. De hecho, Brasil ha celebrado una ley –en varios extremos– parecida al *Anti-bravery Act.* Desde luego, en sentido estricto, jamás diré que la Ley Antisoborno es adecuada para el Perú o para algún otro país; pero valdría la pena intentarlo a la manera de cada nación.

Luis Salazar Steinger
Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias

En la Sociedad Nacional de Industrias la lucha contra la corrupción es un compromiso prioritario. Y no podría ser para menos, pues, luego de la delincuencia común, es un tema crítico para la sociedad peruana. Según el *World Economic Forum,* el índice de corrupción para el Perú lo ubica en el puesto 137 de 148 países. Es una posición sumamente preocupante. Más si consideramos los efectos que tiene sobre el crecimiento económico: ocupamos por segundo año consecutivo el puesto 71 en el índice global de crecimiento, sin avanzar.

¿Cómo enfocar con precisión el problema? Desde mi punto de vista, es pertinente concentrarnos en el rol de las instituciones públicas. ¿Hoy en día las instituciones públicas nacionales están alineadas con los principios de responsabilidad social anticorrupción? La Sociedad Nacional de Industrias, a quien represento, es un gremio que afirma su total disposición de cooperar con las estrategias señaladas por David Coates, con miras a generar lazos comunes de confianza y valores. Y ello porque, en los últimos años, hemos experimentado una cultura de persecución en el país: la búsqueda de culpables y la sobrepenalización han sido las únicas vías pensadas de solución al problema. En contraste, aún son escasos los esfuerzos por generar transparencia y mayor visibilidad de las "buenas prácticas".

Por ejemplo, volviendo al *World Economic Forum* 2013-2014, se observa que el Perú ocupa el puesto 110 de 148 en sobrerregulación, situación equivalente a la existencia de normas complejas, poco claras, susceptibles de anidar discrecionalidad. Este es un punto sumamente conflictivo, por lo mismo, interesante. A la preguntas ¿respetamos las leyes? ¿Creemos en las leyes? Respondería repreguntando: ¿están bien hechas las leyes? Desde mi punto de vista, el ordenamiento jurídico suele promulgar leyes de carácter político, sin basamento técnico y no pensando en los mecanismos de transparencia y simplicidad, los cuales son requisitos indispensables para que los peruanos puedan –empezar a– comprender el sentido de las leyes. Es evidente que hay un encadenamiento sistémico en la promulgación, el tipo de norma,

El Pacto de la OCDE incentiva ponderar los problemas desde un punto de vista global, que significa apuntalar esfuerzos y hacer los ajustes necesarios para adaptarnos a los requisitos de entrada. Pues, utilizando una analogía futbolística, ¿imaginen que pretendamos competir con reglas no contempladas por la FIFA?

y las disposiciones conductuales a su cumplimiento. Es una misión, sumamente compleja, que atañe al gobierno central, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, y a todos los peruanos de bien.

Desde la Sociedad Nacional de Industrias hemos comenzado a socializar la perspectiva de unir esfuerzos. La respuesta ha sido sumamente positiva. El Gobierno, por su parte, cabe destacar, ha presentado una legislación que asigna responsabilidad a los funcionarios que ponen trabas burocráticas (según Indecopi): se les penaliza y, además, se marca en la foja de servicios. Opino que es una excelente legislación, y es resultado de la preocupación común respecto del tema que nos convoca hoy. El reto es extender las buenas iniciativas hacia instituciones signadas por una tradición de prácticas ilícitas. Por ejemplo el Poder Judicial. Según los indicadores de Transparencia Internacional, el 53% de la población –aproximadamente– piensa que es una institución corrupta. Uno de los principales problemas es que la misma estructura del Estado ha encerrado en sí mismas a las instituciones que lo conforman, ha impedido someterlas a un mayor escrutinio, a un proceso de rendición de cuentas, pero también las ha alejado del debate sobre posibles soluciones. Visibilizar el asunto, plantear una agenda común, abrir frentes de diálogo y acuerdos entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil es la piedra angular hacia un cambio de perspectiva.

Porque en el Perú ha habido la costumbre –y aún hay– de soluciones individualizadas a los problemas. Hace poco estuve en una reunión con líderes de la Amazonía, donde, luego de que

disertaran sobre el derecho de autodeterminación, terminaron reconociendo que Estado solo hay uno y que a los ciudadanos nos corresponde cuotas importantes de responsabilidad. Asumir corresponsablemente el futuro es, de hecho, un prerrequisito para integrarnos satisfactoriamente a un mundo globalizado. Y aquí el tema de la OCDE es de vital importancia. Siguiendo lo comentado por los demás ponentes, el Perú está intentando aprender a jugar con las reglas de juego del comercio al más alto nivel, y ello supone afirmar un compromiso decidido contra la corrupción. El Pacto de la OCDE incentiva ponderar los problemas desde un punto de vista global, que significa apuntalar esfuerzos y hacer los ajustes necesarios para adaptarnos a los requisitos de entrada. Pues, utilizando una analogía futbolística, ¿imaginen que pretendamos competir con reglas no contempladas por la FIFA? Podríamos jugar, sí. Pero solos. Por ello, creo que el tema de la OCDE es sumamente importante en el sendero de posibilidades.

Por último, quiero anotar algunos comentarios a propósito de la pregunta que hizo Javier (Zúñiga). ¿Es viable aplicar el modelo británico de normas anticorrupción? Creo que la respuesta es positiva. La ley en discusión sería, desde mi punto de vista, un elemento coactivo altamente beneficioso: impelería a los componentes de todos los sectores a actuar conforme a reglas, so pena de ser sancionados. Con todo, es verdad, el tema amerita una discusión profunda y, necesariamente, términos muy claros de adecuación a la realidad nacional. •

Carlos Meléndez
Analista político

Me parece oportuno el enfoque presentado, según el cual la lucha contra la corrupción debe integrarse dentro de las políticas de responsabilidad social empresarial, porque permite tejer puentes estables entre el sector privado, el sector público y la sociedad civil. Sin embargo, un elemento clave que hace falta subrayar en este enfoque, un elemento ausente, tiene que ver con la política: la *Realpolitik* de la lucha contra la corrupción.

Cuando se habla de la corrupción y de la lucha contra la corrupción, se pone énfasis en temas como las características de la burocracia, la cultura política de los funcionarios públicos, la cultura política de los ciudadanos, si respetamos o no respetamos las reglas de juego. Pero hay algo –un elemento– que me parece necesario subrayar: ¿juega o no un rol la presencia o ausencia de partidos políticos fuertes, institucionalizados y enraizados en la sociedad? Más precisamente: ¿esta política de movimientos regionales y grupos políticos independientes favorece, desfavorece, está vinculada con los hechos de corrupción empresarial? ¿Cuál es la relación entre la política local, la política subnacional y los hechos de corrupción donde participa el sector privado?

Una de mis investigaciones recientes tiene que ver con la medición en la compra de votos, y toca el tema directamente. Hay muchas prácticas clientelares que se dan en el país. Una de esas prácticas es la compra de votos. La dinámica es como sigue: te doy dinero o un regalo –una prebenda– para que votes de acuerdo a esta preferencia. Durante las elecciones subnacionales del año 2010 hicimos una encuesta –representativa a nivel nacional– para ver justamente cuál era el nivel de prevalencia de esta práctica clientelar. ¿Qué encontramos? ¿Cuáles fueron las regiones que registraron mayor prevalencia en la compra de votos durante ese contexto electoral? Cajamarca, Piura, Arequipa, Apurímac, Cusco y Moquegua. ¿Qué tienen en común estas regiones? A manera de hipótesis podemos plantear que son regiones mineras, de un nuevo tipo de inversión minera, y donde es constante el flujo de canon. En otras palabras: son regiones donde existe disposición

En algunas regiones encontramos que muchos de estos fondos que el sector privado dispone de manera informal se dirigen al apoyo de candidaturas convenientes a nivel subnacional: fondos destinados a aumentar el nivel de clientelismos de algunas de estas candidaturas, inclusive a la promoción del transfuguismo a nivel local.

de capitales, disposición de recursos que si no están regulados pueden ser fácilmente canalizados a prácticas clientelares. A manera de pregunta, a manera de hipótesis planteo: ¿existe alguna relación causal entre estos tipos de inversiones, inversiones mineras en contextos de debilidad del Estado, con la prevalencia de una práctica corrupta como la compra de votos?

Cuando se recolectó la información cualitativa, cuando decidimos hacer más trabajo de campo para encontrar los mecanismos causales entre estas variables, encontramos (hay que ser claros) que algunos actores del sector empresarial tienen fondos y recursos dirigidos, destinados, a actividades políticas. Fondos de contingencia. Es decir: logran tener dinero que en algunos casos –no en todos– pueden estar destinados a diversos tipos de actos de corrupción: sobornos, extorsiones, malversación, etc. En algunas regiones encontramos que muchos de estos fondos que el sector privado dispone de manera informal se dirigen al apoyo de candidaturas convenientes a nivel subnacional: fondos destinados a aumentar el nivel de clientelismos de algunas de estas candidaturas, inclusive a la promoción del transfuguismo a nivel local. Estamos hablando, literalmente, de cambio de camisetas de las autoridades que han sido elegidas, es decir, influencia de sectores empresariales para cambiar las decisiones políticas de actores que juegan un rol importante a nivel subnacional.

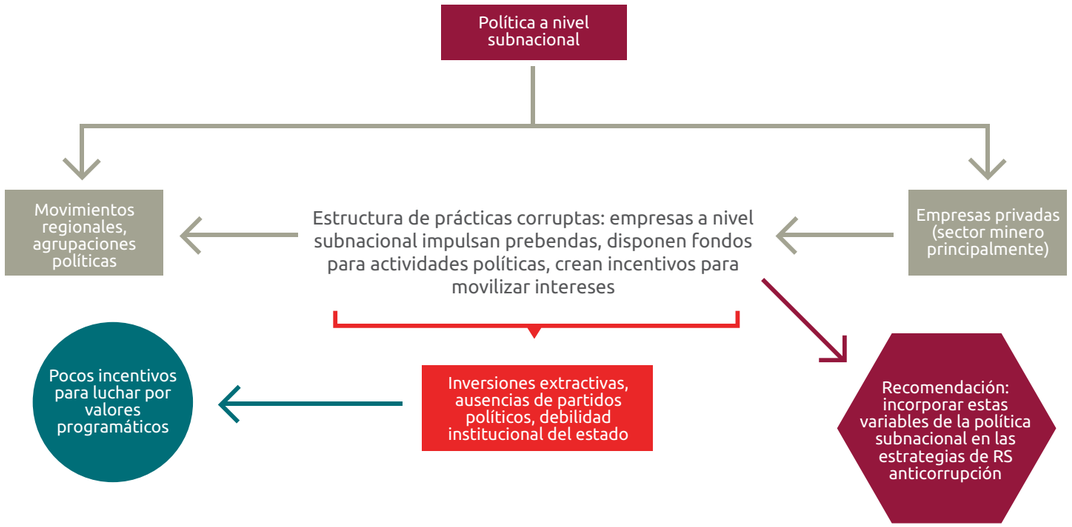
Por lo tanto, sugeriría enfocar la mirada hacia cuál es la *Realpolitik* de la política local en el Perú: ¿Quiénes son los actores de la política local en un escenario donde no hay partidos políticos,

Los actores que hacen política en espacios subnacionales carecen de incentivos para luchar por valores programáticos.

donde no hay partidos políticos enraizados? Estos movimientos independientes son coaliciones efímeras conformadas por empresarios-políticos locales (ni siquiera caudillos, los caudillos por lo menos tienen una masa que los sigue) que no tienen ningún distingo ideológico, y lo que buscan es utilizar la política como una oportunidad para sacar beneficios privados. Porque debemos recordar, que si bien este país experimenta un importante crecimiento económico, este se da en un contexto de ausencia de partidos políticos: es un crecimiento sin partidos políticos. Y recordemos lo siguiente, además: nunca antes en este país hubo tantas inversiones, extensivas e intensivas, públicas y privadas, en zonas rurales, zonas donde tradicionalmente hubo poca densidad estatal y donde ahora abundan los recursos formales –como informales– de canon a disposición de la política local. Nunca antes el sector privado había jugado un rol tan activo en el desarrollo de las zonas rurales del país.

Entonces lo que estamos viendo es una explosión, un desborde de

Política subnacional y responsabilidad social anticorrupción



Elaboración propia

Pero este tiene que jugar con el entramado institucional de la lógica política a nivel local, y no solamente ser el vertido de ideas bienintencionadas desde la política nacional. La política local está desvinculada de la política a nivel nacional.

lo rural, y sobre todo un desborde de la política a nivel local, donde existen muchos recursos, mucho dinero, pero un contexto débilmente institucionalizado, donde el Estado no tiene ningún control y, por lo tanto, es muy proclive a la posibilidad de incremento de actos de corrupción. Recordemos: todas las reformas institucionales en el país en los últimos años, desde el decreto legislativo 776, pasando por una descentralización sin partidos políticos, pasando por una ley de partidos políticos que a claras luces es ineficiente, han generado que más bien haya otros incentivos, tendientes hacia la corrupción. Los actores que hacen política en espacios subnacionales carecen de incentivos para luchar por valores programáticos. Por el contrario, cada vez más crecen los incentivos subalternos; es muy atractiva –como oferta– la política local, muy atractiva para intereses particulares, donde no existen los *check and balance,* ni tipo alguno de control que permita que esta prevalencia de actos de corrupción tenga un límite.

Lo que hace falta en el país, y eso lo han dicho muchas personas y se ha tomado referencia aquí, es que el crecimiento económico tenga correlato con el desarrollo institucional. De acuerdo con la literatura especializada, la literatura académica, países con mayor crecimiento económico logran controlar satisfactoriamente los actos de corrupción. A mayor crecimiento, mayor control de la corrupción. ¿Por qué eso no sucede en el Perú? Opino que se necesita un *shock* de políticas públicas referidas a la transparencia. Pero este tiene que jugar con el entramado institucional de la lógica política a nivel local, y no solamente ser el vertido de ideas bienintencionadas desde la política nacional. La política local está desvinculada de la política a nivel nacional. Si es escasa la capacidad de controlar la política en Lima –desde el centro–, mucho menor es la capacidad de controlar la corrupción a nivel local, toda la cual sucede porque funciona una red de incentivos a ese nivel.

Creo, por otra parte, que si se observa cuál es la naturaleza de la política nacional descubrimos el contacto directo entre empresa y política: no solamente se da en la sesiones de lobby y en los cocteles, no es solamente corrupción de cuello blanco, en la capital, sino en la dinámica propia de la política local. Aquella gesta, lamentablemente, estos hechos de corrupción. Por consiguiente, creo que nos exigimos pensar la responsabilidad social anticorrupción desde otra perspectiva, que incluya también estas características de la política en el Perú en los últimos años. •

Luz María Helguero Seminario
Presidenta de la Asociación Civil Transparencia

Quiero comenzar recordando una frase de María Luisa Bascur, citando a Thoreau en referencia a la corrupción: "hay mil podando las ramas del mal por uno que está golpeando la raíz" refiriéndose a la corrupción. Walter Albán, en el mismo sentido, se preguntaba: ¿cómo elaborar estrategias para tratar la corrupción desde el derecho? Iván Montoya –otro de los eximios panelistas durante la conferencia de María Luisa Bascur– decía que el Perú tiene una historia signada por hechos de corrupción. A propósito de esto, quería comentar que, en el año 2001, pasé un período de tiempo en la Universidad de Stanford. Había un profesor, Luis Moreno Ocampo, quien dictaba un curso llamado Derechos Humanos, Negocios y Corrupción. Allí mostró el caso del Perú cuando, durante el gobierno de Fujimori, un sector de los empresarios incurrió en terribles latrocinios, igual un sector de las FF.AA.

Lo cierto es que esa persona luego terminó como juez en la Corte Penal de la Haya; siempre recordaré su presentación de forma vívida. Y en esa misma línea, creo importante tomar en serio la palabra de cada uno de los expositores. Hemos mejorado, sí; pero aún falta mucho camino; rememorando a Javier Iguíñiz, la corrupción fundamentalmente es un problema de conciencia social.

Esta mañana, por la tarde, el congresista de México, César Jáuregui refirió a la percepción negativa que tienen los congresos y los congresistas en la región, lo que permite recordar el incidente que hubo recientemente (la denominada "repartija"). En Transparencia se hizo un trabajo para incidir en ese tema; se presentó una copia al Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, el Banco Central de Reserva. Fue un pronunciamiento oportuno, en el cual exigimos dejar sin validez dicha elección. Felizmente así sucedió. Ahora invocamos para que haya una elección basada en criterios de mérito y excelencia.

Pensemos un poco, en este punto, sobre los términos de acción colectiva que enunció David Coates. Fue precisamente una dinámica de acción colectiva la que dejó sin efecto aquella elección con visos de irregularidad. Desde Transparencia nos aunamos al clamor popular; el Gobierno escuchó la movilización colectiva y el sentimiento común de indignación. ¿Qué hacer para reforzar estos mecanismos? Es necesario, siguiendo a Carlos Meléndez, fortalecer la política subnacional, fortalecer técnicamente las iniciativas del Congreso. Solo así podremos tener políticas públicas adecuadas a la lucha contra la corrupción en el país.

Pensemos un poco, en este punto, sobre los términos de acción colectiva que enunció David Coates. Fue precisamente una dinámica de acción colectiva la que dejó sin efecto aquella elección con visos de irregularidad. Desde Transparencia nos aunamos al clamor popular; el Gobierno escuchó la movilización colectiva y el sentimiento común de indignación.

Aníbal Quiroja, justamente, invocaba la imposibilidad de eliminar la corrupción sin políticas de Estado. Bajo esa lectura, es necesario exportar de la literatura académica los consejos de buenas prácticas: ¿cómo gestar una nueva cultura organizacional en las estructuras del Estado? La pregunta delimita un reto. Definitivamente el camino de trabajo es largo: se debe comenzar desde las estructuras internas de la persona humana, la dimensión familiar, y así ir creciendo en el ámbito empresarial hasta llegar al ámbito país. Todo esto, si lo trabajamos de forma integral, permitirá encontrar puntos de consenso.

Conclusiones

Conclusiones generales de la IV Conferencia

PRIMERA CONCLUSIÓN:
Sobre la situación del Perú en el escenario económico regional y mundial.
El Perú muestra indicadores de desempeño económico –crecimiento y competitividad– comparativamente favorables respecto de otros países de la región y del mundo, según *Global Competitiveness Report* 2013-2014, en los últimos cinco años de registro. Sin embargo, según esta misma fuente y los reportes anuales de Transparencia Internacional, los indicadores de desempeño institucional y prevalencia de la corrupción demarcan posiciones sumamente desfavorables respecto de países con tasas de crecimiento e IDH relativo inferiores al peruano. En la misma línea, el impacto econométrico de la corrupción sobre la tasa de crecimiento económico se estima considerable (de aproximadamente 2%) y, así, indirectamente, sobre los índices de pobreza y desigualdad.

SEGUNDA CONCLUSIÓN:
Sobre la perspectiva de construir alianzas público-privadas para la lucha contra la corrupción.
La evidencia empírica alrededor del mundo de alianzas público-privadas –indica Robert Klitgaard– es exitosa en la desestabilización de redes de corrupción en países donde esta última es endémica (Filipinas y la India, por ejemplo). Los motores de reforma bajo el soporte de este tipo de articulación incluyen las industrias tecnológicas y el desarrollo de sistemas de información para identificar solicitudes de soborno, por ejemplo, los portales de internet "ipaidabribe.com" y los denominados *scorecards* en la administración pública; los pactos de integridad bajo el soporte de organismos internacionales y la certificación de "buenas prácticas", siguiendo el ejemplo de "Ciudadanos al Día"; y finalmente la identificación y estudio de sistemas paralelos corruptos, que supone diagramar en documentos de trabajo –elaborados conjuntamente con actores del sector privado y la sociedad civil– la dinámica sistémica de las redes de corrupción. Este es un caso paradigmático de sinergias que ha mostrado resultados concretos en la desestructuración de redes de corrupción y, por ende, bajo el soporte de una política criminal bien instituida. Debe ponderarse su aplicación en el Perú.

TERCERA CONCLUSIÓN:
Sobre el tránsito de un modelo weberiano de organización a un modelo basado en la gobernanza.
En las últimas décadas del siglo XXI América Latina exhibe la desestructuración paulatina del modelo weberiano de administración pública, basado en la verticalidad, en la gestión monopólica de los Estados sobre los asuntos públicos, la escasa participación y rendición de cuentas, y una idea aún precaria de ciudadanía. El tránsito hacia un modelo de gobernanza –caracterizado por la participación del Estado, el sector privado y la sociedad civil en los asuntos públicos– no es solo el destino ineluctable a las demandas y movilizaciones en varias partes de América Latina, sino, también, la vía coherente para desarrollar una administración eficiente y mantener la gobernabilidad en sistemas sociales concretos.

CUARTA CONCLUSIÓN:
Sobre los paradigmas de participación política y rendición de cuentas.
En el contexto reseñado, la participación política y la rendición de cuentas aparecen como ejes axiales de la gobernanza pública contemporánea. Sin embargo, la experiencia latinoamericana –hasta el momento– muestra que el modelo anterior es difícil de implementar en la práctica concreta, por la complejidad inherente a coordinar las actividades de tres sectores –el Estado, el sector privado y la sociedad civil– con pautas organizacionales distintas entre sí. Es en ese espacio, precisamente, donde el rol de las contralorías es estratégico: promoviendo la transparencia, los espacios de diálogo y participación, las tecnologías de la información, la fiscalización coordinada de las licitaciones, etc.

QUINTA CONCLUSIÓN:
Sobre la política criminal anticorrupción.
Es imperativo –dada la extensión y gravedad del fenómeno– el diseño, construcción, formalización y ejecución de una política criminal contra la corrupción. Toda política criminal combina elementos preventivos y represivos, estrategias basadas en incentivos y riesgos de detección. La corrupción como un reto de este tipo de política entraña, principalmente, reducir el espectro de oportunidades y los costos morales asociados a incurrir en ella. La importancia de establecer una política criminal anticorrupción es que en el Perú, sociológicamente, el fenómeno en cuestión se ha dispuesto en una dinámica de "círculo vicioso": la poca confianza en las instituciones, la elevada tolerancia hacia práctica ilícitas y la correspondiente expectativa de este tipo de comportamiento por parte de los demás, retroalimenta las redes y circuitos sistémicos de la corrupción. El objetivo de la política criminal es desestabilizar los cimientos de esta estructura.

SEXTA CONCLUSIÓN:
Sobre las estrategias y tácticas de lucha anticorrupción. La evidencia empírica demarca estrategias diferenciadas según el tipo de corrupción.
Para los casos de corrupción que implican transacciones individuales: es necesario estimar los tiempos y costos promedios en la búsqueda de socios fiables, en la negociación de acuerdos, en la entrega de productos pactados, el uso de delatores, la introducción de elementos que incrementen la ambigüedad situacional del contexto de reproducción, control de la situación patrimonial de los funcionarios y el uso de sanciones asimétricas, las más severas dispuestas sobre los intermediarios que ofician de vínculo estratégico. A nivel estructural es necesario desestabilizar los sistemas de comunicación por donde fluyen las transacciones corruptas, simplificar procedimientos administrativos, establecer estándares para el cumplimiento de plazos, fortalecer iniciativas de "movimientos de eje anticorrupción", rotación de personal en áreas pasibles de corrupción, castigar el financiamiento político ilegal (frecuente a nivel subnacional en la subvención de campañas electorales para fines privados), la alteración de registros, y priorizar la desestructuración de redes en todos los niveles de la sociedad.

SÉPTIMA CONCLUSIÓN:
Sobre la relación entre el fenómeno corrupción y los Derechos Humanos.
Es visible el nexo entre las prácticas de corrupción, su disposición en redes de flujo sistémico, y vulneraciones correlativas a los Derechos Humanos: desde sobornos a jueces y consecuente afectación al acceso a la justicia de terceros, pasando por robos de medicinas destinadas a proveer de salud a los más pobres, hasta casos de corrupción en el desarrollo urbano que implican víctimas mortales por uso de materiales de bajo costo en la construcción de viviendas. La corrupción, por ende, excede el desvío económico en beneficio privado, es una violación de derechos que –como tal– amerita una agenda propia bajo soporte de los instrumentos jurídicos internacionales. Actualmente, la CIDH, Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos proveen de un marco común de convenios que es necesario profundizar, y así lograr, de este modo, un soporte jurídico para situaciones específicas en que la respuesta de los Estados es insuficiente.

OCTAVA CONCLUSIÓN:
Sobre la corrupción y su vínculo con el desarrollo urbano.
América Latina experimenta un crecimiento exponencial de inversiones en infraestructura. Actualmente las convocatorias a licitación y la solicitud de permisos de licencia son espacios donde se gestan oportunidades para transacciones corruptas (varias de estas ya documentadas). En escenario, la auditoría externa constituye –a la luz de la evidencia empírica– un instrumento poderoso para desincentivar la corrupción al interior de oficinas públicas donde se evalúan y autorizan planes de construcción civil.

La condición necesaria, sin embargo, es que la auditoría externa sea independiente y cuente con el apoyo explícito, dispuesto material y simbólicamente, de los superiores jerárquicos. La evidencia experimental de este instrumento –indica Paul Lagunes– es de particular importancia pues proviene de una ciudad (Querétaro) que es similar en sus condiciones sociodemográficas y culturales a otras urbes latinoamericanas en el contexto de desarrollo urbano e inversiones sistemáticas en infraestructura.

NOVENA CONCLUSIÓN:
Sobre la función parlamentaria y la lucha contra la corrupción.
Las funciones del parlamentario –en virtud de sus mandatos de representación, legislación y fiscalización– son cruciales en la lucha contra la corrupción. La representación política obliga a defender los intereses ciudadanos, por ejemplo, de la penetración de intereses exógenos (lobbies) dentro de la estructura estatal, y mantener una conducta ética con arreglo a los valores y principios estatuidos en la Constitución. La función de legislación, por su parte, obliga a establecer leyes adecuadas a cada tipo de corrupción prevalente en la sociedad, lograr especial cuidado en la focalización de los instrumentos jurídicos, también en la simplificación de los procesos (para evitar que, en o como consecuencia no advertida, aquellas terminen gestando oportunidades de corrupción). Finalmente, la labor de fiscalización implica tender puentes con otros actores públicos y privados, como la Fiscalía de la Nación y la Contraloría General de la República. En este sentido, la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) constituye una importante plataforma de diálogo, de mesas de trabajo y de sinergia que actualmente sirve de soporte a las funciones parlamentarias en esta materia.

DÉCIMA CONCLUSIÓN:
Sobre las premisas funcionales de la responsabilidad social anticorrupción.
Las leyes son importantes referentes para el comportamiento humano. Las leyes, sin embargo, difícilmente son cumplidas y gozan de legitimidad si es que los valores y principios subyacentes a ellas no son compartidos por la comunidad. Precisamente, las leyes sistemáticamente más vulneradas son las que rigen las actividades de empresas privadas en relación con la administración pública. En el escenario actual, donde las empresas exhiben una mayor complejidad estructural y es más difícil gobernar únicamente bajo reglas formales, es un requisito funcional desarrollar y difundir –dentro de las empresas– mecanismos de responsabilidad social anticorrupción. Estructurar una cultura de cumplimiento contribuye a estandarizar comportamientos con arreglo a paradigmas de no corrupción, pues minimiza –entre los funcionarios– el uso de recursos como "la ignorancia de las reglas", la "complacencia" y la "apatía" en la solicitud y admisión de sobornos.

UNDÉCIMA CONCLUSIÓN:
Sobre las estrategias y técnicas para constituir una cultura de cumplimiento.
Las estrategias y técnicas para consolidar una cultura de cumplimiento combinan incentivos endógenos y exógenos. Los primeros remiten a la institucionalización de mensajes claros sobre el horizonte ético que la misma persigue, desde el ápice estratégico a través de todos los sectores que la conforman; en segundo lugar, el monitoreo y la evaluación constantes de que los lineamientos éticos son, efectivamente, los referentes de conducta. Los incentivos exógenos, por su parte, remiten a paradigmas contemporáneos: los pactos internacionales de integridad (OCDE), que condicionan a sus miembros adherentes al cumplimiento de reglas de conducta (y su certificación anual), y las leyes antisoborno que, a través de sanciones a las empresas, implican un costo severo de imagen y, por ende, resulta evidente que constituyen desincentivos y motores estructurales de cambio. •

Clausura

Palabras de Clausura de la IV Conferencia

Fuad Khoury Zarzar
Contralor General de la República del Perú

La IV Conferencia Anticorrupción Internacional ha dejado lecciones valiosas. Se ha tenido ponencias en donde hemos escuchado frases que nos harán pensar por buen tiempo:

- "La corrupción es como un cáncer social que se expande" (Alfonso García Miró);

- "Es necesario hacer un diagnóstico del sistema formal, pero también del sistema paralelo" (Robert Klitgaard);

- "La gobernanza de un país debe construirse en la equilibrada relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil […] La corrupción es la forma más grosera de violación a los derechos humanos porque le resta las condiciones de salida a la sociedad civil" (Ramiro Mendoza);

- "La corrupción puede matar: cuando combinamos la corrupción con sismos y desastres naturales, entonces, se puede decir que la corrupción mata. No es una exageración, tenemos el caso de Haití, Turquía, China y México […] Los controles externos autónomos como los que ejerce la Contraloría podrían expandirse con el apoyo del sector privado" (Paul Lagunes);

- "La solución al problema de la corrupción, en parte, está en tener convicción de que sí se puede" (César Villanueva);

- "La corrupción resquebraja la legitimidad y confianza en el Estado; es necesario reducir la estructura de oportunidades que facilita la reproducción de esta estructura" (Jean Michael-Simon);

- "La lucha contra la corrupción no debe ser vista como un lujo, sino como un factor imprescindible para el avance económico" (Robert Klitgaard);

- "Hay que ver la corrupción desde la perspectiva de las personas que son titulares de derechos y preguntarnos ¿qué tipo de violaciones generan los actos de corrupción?" (María Luisa Bascur).

Han sido, pues, momentos de reflexión sumamente valiosos. Es la cuarta ocasión que nos juntamos para este evento. Quiero agradecer a todos su interés, la concentración que han mostrado para escuchar cada una de las interesantes ponencias, finalmente, dirigidas al fin supremo de erradicar la corrupción. Robert Klitgaard, "Alianzas público-privadas para la lucha contra la corrupción". Ramiro Mendoza, "Gobernanza". "Política criminal contra la corrupción", Jan-Michael Simons. "Corrupción y Derechos Humanos", María Luisa Bascur. Paul Lagunes, "Corrupción en el desarrollo urbano". Vicki Baxter y César Jauregui, "La función parlamentaria en la lucha contra la corrupción", y "Responsabilidad social anticorrupción" de David Coates.

Ahora vamos a bajar la tensión y poner un paréntesis metodológico al tema de conversación y hacer un ejercicio. Se llama la dinámica del castigo. ¿En qué consiste? Consiste en recordar cuándo –en qué momento de la infancia– fueron severamente castigados por sus padres y luego de ese castigo nunca más reprodujeron la conducta que lo ocasionó… Suelten un poco los brazos, conversen y rememoren esa ocasión. Recuerden ese castigo luego del cual no cometieron la falta. No creo que nadie no haya recibido un castigo en su vida. Les voy a contar una historia a propósito de castigos:

Tenía un amigo a cuyo hijo, luego de dos o tres mentiras, no tuvo más remedio que castigar quitándole la consola de juegos por treinta días. El niño estuvo treinta días realmente sufriendo sin su dispositivo. Resulta que, pasados los treinta días, al niño le costó mucho volver a mentir, a tal punto que se acostumbró a decir la verdad siempre, así le costara alguna reprimenda. No solo eso, en el colegio –cuando sucedía algún problema–, no

podía mentir. Por temor.

Este ejemplo remite directamente a la teoría de Colbert, psicólogo de la Universidad de Yale, quien desarrolló lo que se conoce con el nombre de "escalera de la moralidad". Esta consta de tres niveles. El primero: no faltar a la norma por temor. El segundo: no faltar a la norma por un sentido de pertenencia. El tercero: no faltar a la norma por un asunto de valores. ¿Ven cómo la escalera va subiendo de niveles? Ya ilustramos el primer nivel de la escalera a través del ejemplo del niño que decidió –más por temor que por convicción– no mentir. Pasemos a los otros dos niveles con el ejemplo, cada vez más extendido, de personas que abandonan el hábito de fumar públicamente. ¿Qué ha pasado para que millones de personas dejen de fumar?

En los años sesenta aquel era un hábito de mucha clase. No había artista que no se presentara en una película sin un cigarrillo en la mano. En ese contexto, se diseñó una campaña que logró –lentamente– transmitir y concientizar sobre los daños que causaba el cigarrillo. Entonces comenzó a difundirse miedos entre la sociedad, miedos acerca de lo que podía desencadenar el hábito de fumar. El eje visual de la campaña se centraba en mostrar la magnitud y severidad de las muertes ocasionadas por fumar sistemáticamente. Después de esa primera fase, hubo una segunda donde el mensaje, además de la salud, era: "no hagas cosas que incomodan al resto de personas". El mensaje caló hondo. Hoy es raro ver personas fumando en restaurantes, o en aviones, los fumadores cada vez más lo practican en comunidad de amigos (también fumadores). Hubo, entonces, toda una transformación de la cultura. Fue visible como el ánimo social de no querer ser identificados como parte de una cultura (de fumadores). Finalmente, el tercer escalón de la escalera, consecuencia consolidada de las otras dos etapas: no fumo porque me mata, por respeto a la vida, etcétera.

Similar es el caso de los cinturones de seguridad. ¿Recuerdan la época en que no se utilizaba el cinturón de seguridad? Muy pronto, hecha la norma, este comenzó a utilizarle. ¿Cuál fue la razón? En gran parte se debió al miedo a la multa. Así comenzó. Más adelante la práctica se normalizó, y ya se veía "bien" utilizar cinturón de seguridad. En los últimos cinco años no se observan campañas de la política en favor del uso del cinturón de seguridad, simplemente lo usamos, porque lo sentimos como parte de nuestras vidas. Y ese es el gran valor: porque queremos y respetamos la vida.

Esta teoría de la moralidad desemboca finalmente en la siguiente pregunta: ¿en qué escalón está el Perú? Lamentablemente en una posición muy baja. En parte, a la luz de los ejemplos, las personas que incurren en prácticas de corrupción carecen de temor alguno. La corrupción difícilmente te conduce a la cárcel. Por consiguiente, deberíamos comenzar desde esa perspectiva. El video que sigue a continuación refleja metafóricamente la teoría que acabo de describir. […].

Quiero, finalmente, rendir homenaje a los miembros de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción que se encuentran hoy día acompañándonos. La sociedad civil, el Congreso de la República, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el representante del premier (ahora en Arequipa atendiendo una emergencia): eso es lo que llamo una red, lo que da sentido al nombre del evento: redes de prevención de la corrupción. Y lo que precisamente está construyendo la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción es una red de instituciones comprometidas en buenas prácticas. La Contraloría conforma, desde luego, esta red de instituciones y, desde nuestra posición, seguiremos trabajando arduamente: en temas legislativos, en temas de liderazgo, de prevención y transparencia, que son los elementos fundamentales en el camino hacia un país sin corrupción. •

Galería de imágenes

Con éxito se realizó la IV CAAI “Redes para la prevención de la corrupción”. Asistentes recibieron material de trabajo.

Escenificación de la lucha anticorrupción.

Algarabía total ante derrota de la corrupción en el tabladillo.

Contralores, ministros y líderes de opinión participaron en evento.

Ana Jara, Fuad Khoury, Juan Jimenez y Pedro Cateriano.

Participaron en el evento 8 expositores internacionales y 30 panelistas.

Más de mil personas asistieron a IV CAAl organizada por la Contraloría General.

Robert Klitgaard, Universidad de Claremont, Estados Unidos.

Abogado Alfredo Ferrero recibe placa recordatoria.

Reconocimiento a Alfonso García Miró, presidente de la Confiep.

René Cornejo, ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Panel “Alianzas público privadas en la lucha contra la corrupción”.

Panel “Control fiscal y gobernanza: un contrapunto histórico”.

Contralor Khoury, Luis Bedoya y Daniel Figallo

Ávido lector con boletín de la CAAI

Contralor Khoury entregando placa a su par chileno Ramiro Mendoza .

Anécdotas de Luis Bedoya cautivaron a asistentes.

Luis Bedoya, líder del PPC, recibe placa recordatoria.

Material de trabajo distribuido a asistentes.

Participantes tomando nota de medidas exitosas para desincentivar corrupción.

Contralor, Jan-Michael Simon, Horst Schönbohm y Carlos Basombrio.

Reconocimiento a Horst Schönbohm, miembro del Concejo Consultivo del Poder Judicial .

Panel “La política criminal contra la corrupción”.

Contralores Ramiro Mendoza y Fuad Khoury comentando exposiciones.

Contralor y Carlos Basombrío, analista político.

Asistentes concentrados en exposición de Aníbal Quiroga, presidente del TSRA.

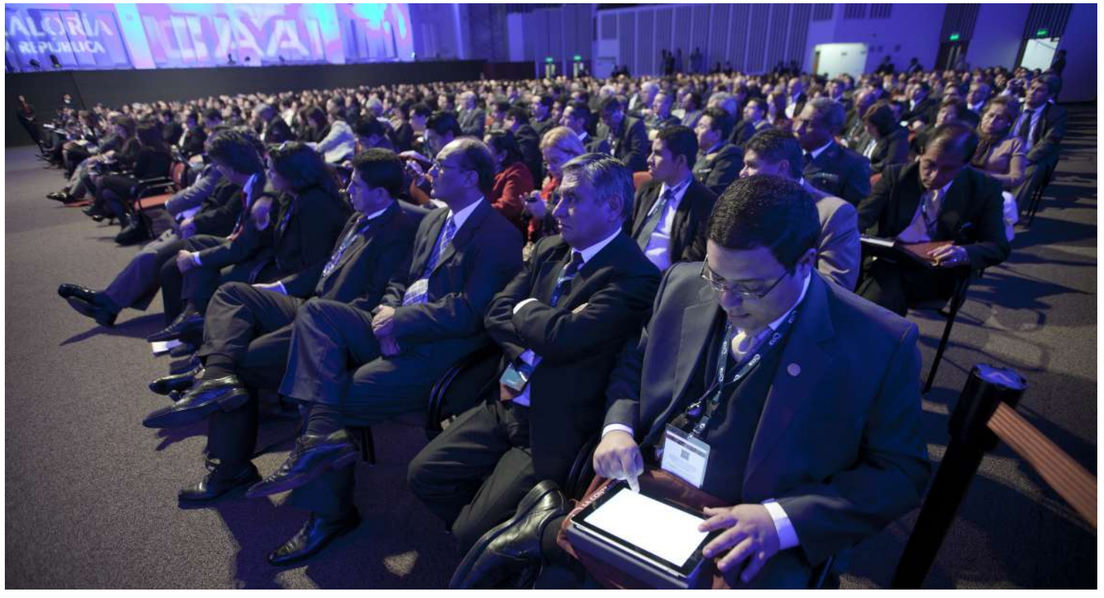
Walter Albán, representante permanente del Perú ante la OEA.

Yván Montoya, coordinador del proyecto anticorrupción del IDEHPUCP.

María Luisa Bascur, Universidad de Chile.

Javier Iguíñiz, secretario técnico del Acuerdo Nacional.

Panel “La corrupción y su impacto en los derechos humanos”.



La CAAI logró colocar en la agenda pública la lucha anticorrupción.

Mayoría de asistentes a la CAAI fueron funcionarios y servidores públicos.

Óscar Quezada, decano de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Lima.

María Teresa Quiroz del Instituto de Investigación Científica de la Universidad de Lima.

Expositor Paul Lagunes de la Universidad de Columbia, Estados Unidos.

Panel “¿Cómo combatir la corrupción en el desarrollo humano?”.

Panel “La función parlamentaria en la lucha contra la corrupción (Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción - GOPAC)”.

Rosa Mavila, Luz Salgado, Lourdes AlcortA, Carlos Bruce y Vicki Baxter

Asistente informándose cómo denunciar corrupción.

Vicki Baxter Amade, asesora programática de la Secretaria Mundial del GOPAC.

César San Martín, presidente del Poder Judicial atento a desarrollo de paneles.

César Jáuregui del GOPAC México.

Carlos Bruce, congresista.

IV CAAI cubrió las expectativas del público.

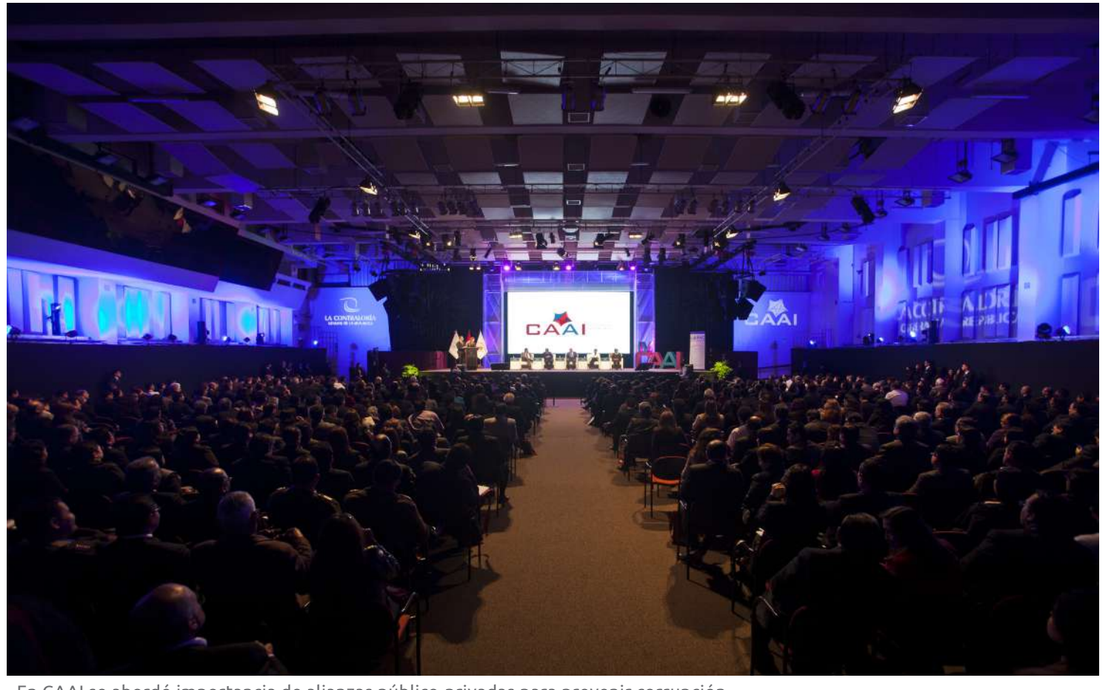
Los periodistas Martín Riepl y Lorena Álvarez oficiaron de maestros de ceremonias.

Otto Guibovich y Adan Ríos.

Entusiastas Lourdes Alcorta, Carlos Bruce y Rosa Mavila.

Expositores María Luisa Bascur y Paul Lagunes.

Integrantes de las Fuerzas Armadas también se sumaron a evento.



En CAAI se abordó importancia de alianzas público-privadas para prevenir corrupción.

Javier Zúñiga, Director de la Escuela de Negocios de la Universidad de Lima.

Luis Salazar Steinger, presidente de la SNI.

Jaime León Ferreyra, Director de la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Lima

Expositor Paul Lagunes posando para el lente de la CGR.

Panel “Responsabilidad social anticorrupción y cultura de cumplimiento”.

Luis Salazar Steinger y Jaime León Ferreyra intercambiando opiniones.

José Peláez, Contralor Khoury y Oscar Urviola.

Interés general concitaron las exposiciones de la IV CAAI.

Firma de convenio de cooperación institucional entre las EFS de Chile y Perú.

Óscar Urviola, presidente del Tribunal Constitucional

Mario Rivas, Óscar Núñez del Arco, José Paiva, Guido Rodríguez y César Palomino.

Contralor Khoury calcula que el costo de la corrupción equivale al 2% del PBI.

Robert Klitgaard sostuvo que lucha anticorrupción no es un lujo.

Todos estamos llamados a integrar red anticorrupción.

Agradecimientos

UNIVERSIDAD DE LIMA
SCIENTIA ET PRAXIS

EMBASSY OF THE UNITED STATES OF AMERICA
Lima - Perú

BANCO MUNDIAL
PERÚ

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Créditos

Recopilación y edición de contenidos:
Departamento de Cooperación y Prevención de la Corrupción, Contraloría General de la República.

Coordinación y cuidado de edición:
Departamento de Prevención de la Corrupción, Contraloría General de la República.
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, Cooperación Alemana GIZ.

Producción fotográfica:
La Ceguera Foto

Diseño y diagramación:
Departamento de Comunicaciones, Contraloría General de la República.

Corrección:
Johanna Brahim Bianchi

Tiraje:
Primera edición: Lima, Perú, junio de 2014.
1000 ejemplares.

Hecho en Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°201308413

2014, Contraloría General de la República
2014, Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)ç

La Contraloría General de la República agradece el apoyo de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, el auspicio integral de la edición del presente documento.