

Perspectivas sobre la corrupción en América Latina

Entrevista con Camilo Enciso Vanegas⁺

RAYZA OBLITAS*

Pontificia Universidad Católica del Perú
rayza.oblitas@pucp.edu.pe

ANTONIO ZÚÑIGA**

Pontificia Universidad Católica del Perú
antonio.zrome@gmail.com

<https://doi.org/10.18800/rcpg.201702.007>

Sobre el entrevistado: Camilo Enciso Vanegas

Ha sido secretario de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia. Abogado y especialista en Derecho Penal por la Universidad del Rosario. Eximido de presentar exámenes preparatorios por promedio académico. Su tesis de grado fue laureada y obtuvo el tercer lugar a nivel nacional en el Concurso Nacional Otto de Greiff de mejores tesis de pregrado. En 2009 fue elegido por Colfuturo como becario para realizar una Maestría en Leyes en la Universidad de Columbia, en Nueva York, en donde fue asistente de investigación de George Fletcher y discípulo de John Coffee y Joseph Raz. En 2014 obtuvo el mejor puntaje de ECAES de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, en desarrollo de su segunda carrera.

Ha sido profesor de Derecho Penal General, Derecho Penal Financiero, Mecanismos de Terminación Anticipada del Proceso Penal, Política Criminal en los Delitos contra la Administración Pública, Oralidad Procesal Penal, Estatuto Anticorrupción, Derecho Penal de los Delitos Aduaneros, Derecho Internacional Público, Teoría Política y Negocios Internacionales, en las universidades del Rosario, Javeriana, Externado, Sergio Arboleda, Piloto y Republicana. Como voluntario, en 2002 trabajó en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Washington D.C. y en 2010 en Human Rights First en Nueva York. Entre 2003 y 2006 estuvo vinculado con la firma Jaime Lombana Villalba & Abogados, en donde tuvo bajo su cargo casos relacionados con delitos contra la administración pública, el medio ambiente, la propiedad intelectual, el patrimonio y los delitos financieros. En 2006 participó en un proyecto de modernización de la rama judicial del Banco Mundial en Guatemala. Posteriormente trabajó en Brigard & Urrutia, entre 2008 y 2009. Entre 2011 y 2013 ocupó el cargo de director de regulación del Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, en donde redactó el Proyecto de Ley de Lucha contra el Contrabando que actualmente cursa trámite en el Congreso de la República.

⁺ Recibido el 21 de setiembre de 2017; aceptado el 29 de noviembre de 2017.

^{*} Estudiante de la Maestría de Economía con mención en Desarrollo Económico en la Pontificia Universidad Católica del Perú, licenciada en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

^{**} Estudiante de la Maestría en Ciencia Política en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad del Perú.



INTRODUCCIÓN

La corrupción que azota a la región latinoamericana en los últimos años involucra a varios países y, dentro de los mismos, a más de un gobierno. En ese sentido, no se trata de acontecimientos aislados, sino que podríamos decir que estamos ante la presencia de, en términos de Quiroz (2013), un ciclo de corrupción sistémica.

Cabe precisar que, para el mencionado autor, pueden ser dos los ciclos de corrupción: sistémica y percibida. El primero se entiende como:

[...] de naturaleza más orgánica, al estar ligados a la evolución de las instituciones, el Estado, los marcos legales, los recursos económicos y públicos disponibles, los auges exportadores y las redes de corrupción adaptadas. Los segundos [de corrupción percibida], en cambio, pueden ser más volátiles y dependientes del destape de escándalos a través de los medios, la sociedad civil y un sistema político conflictivo, así como de la reacción moral y ética que dichos escándalos generan (Quiroz, 2013, p. 35).

Al respecto, y con el objetivo de contribuir al debate sobre las causas, características y formas de combatir la corrupción actual, se presenta esta entrevista a Camilo Enciso Vanegas, exsecretario de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia, realizada el 12 de agosto de 2017. Entendiendo que la corrupción es un fenómeno complejo —que representa también una forma de relacionarse con la política— y que no es solo un fenómeno jurídico, económico o policial, sino también cultural (Mujica, 2011, pp. 19-32), Enciso nos ofrece una mirada panorámica del fenómeno en la región, mencionando ejemplos comparados que nos pueden ayudar a pensar el caso peruano en el contexto latinoamericano.

AZ: Para empezar, ¿nos podrías dar un diagnóstico de las características de la macrocorrupción, de la corrupción a gran escala, que hay en la región en la actualidad?

Entrevistado: Pienso que la macrocorrupción en el hemisferio americano es el resultado de un proceso histórico muy largo que encuentra sus raíces en la tradición cultural judeocristiana y que fue un caldo de cultivo, durante tres siglos de experiencia colonial, de una serie de valores de forma, de existencia y coexistencia social que al final terminó por potenciar cierto nivel de relatividad moral, que cuando se mira bajo el prisma de la administración pública termina generando un daño inmenso en la institucionalidad y en el gobierno. Pero ese caldo de cultivo de tres siglos de vida colonial se transforma, se transmuta en las instituciones republicanas un tiempo después a través de los procesos de independencia que vivieron todos los países del continente.

Se podría pensar —o uno podría suponer— que esos procesos de independencia habrían generado cierto tipo de cambio estructural sobre la forma de la administración, pero lo cierto es que cambiaron aspectos cruciales relacionados con quién detentaba el control, sobre cómo se repartía el control, pero no sobre los valores y los aspectos culturales más profundos que —uno ya pensaría, viendo desde una perspectiva de cinco siglos— forman parte del ADN de nuestra institucionalidad cultural. Para poner esto en términos simples: tenemos cinco siglos, tres de vida colonial, dos de vida republicana; de los cuales, los valores del relativismo moral han hecho carrera. La lucha contra la corrupción enfrenta entonces no solo al problema de los funcionarios corruptos de hoy, sino que enfrenta a cinco siglos de tradición, de historia y de cultura que ha florecido en Latinoamérica durante mucho tiempo.

Por eso pienso que la lucha contra la corrupción tiene que ser vista desde una mirada de largo plazo. Realmente, a escala mundial la lucha contra la corrupción solo empezó a ser un motivo de preocupación real a finales de los años ochenta. Después, en los años noventa, empezaron a suscribirse las diferentes convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, que muestran que este problema trascendió a la agenda pública internacional. Luego se suscribió la Convención antisoborno de la OCDE, la Convención contra el cohecho de funcionarios públicos en el extranjero. En los Estados Unidos, alrededor de los años setenta, empezaron a impulsar la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA). Pero realmente llevamos muy poco tiempo combatiendo la corrupción y buscando fórmulas para mejorar la administración pública. En parte porque la democracia también es una forma de gobierno relativamente nueva. China, durante milenios, tuvo gobiernos autocráticos, lo mismo los países teocráticos del Mediano Oriente, y ni se diga de lo que ocurrió con las instituciones imperiales o con las instituciones monárquicas del continente europeo.

La democracia, realmente, empezamos a inventárnosla a finales del siglo XVIII, y empezó un proceso de gestación e invención a lo largo de todo el siglo XIX y —obviamente— a lo largo del siglo XX. Entonces, la democracia nos la estamos inventado; el buen gobierno, en el marco de las instituciones democráticas, nos lo estamos inventando; y el problema de la corrupción como fenómeno social, político, administrativo y cultural empezó a abordarse relativamente hasta hace poco.

Digo todo esto porque, como resultado de esta nueva tendencia —y cuando digo nueva es una nueva tendencia que surgió hace unas tres, cuatro décadas de combatir la corrupción— las democracias en el hemisferio empezaron

a construir, tímidamente, inicialmente, instrumentos que apuntan a combatir la corrupción: políticas anticorrupción, leyes anticorrupción u otras herramientas de ese estilo.

En un primer momento, lo que tuvimos en nuestros países fueron leyes anticorrupción, algunas normas que obedecían los tipos penales de los códigos; hubo reformas desde el procedimiento penal, hubo reformas institucionales con la creación de fiscalías independientes que intentaban absorber el sistema acusatorio, sistema acusatorio puro o mixto, superando la tradición de los sistemas inquisitivos tradicionales del derecho continental. Y es relativamente reciente la creación de algunas instituciones más independientes, como la fiscalía y los ministerios públicos, y es aún más reciente la construcción de políticas públicas anticorrupción, de transparencia y de integridad.

En Colombia, por poner un ejemplo, el estatuto anticorrupción del año 2011 le dio más datos al Estado colombiano para diseñar una política pública de integridad, transparencia y prevención de la corrupción; la cual se construye a lo largo del 2012 y solamente se convierte en una política de Estado en el año 2013. Entonces, en Colombia apenas está empezando a implementarse esto hace cuatro años. Hay países que ni siquiera tienen una política pública aprobada. Por ejemplo, Honduras es un país que hoy está en proceso de construcción de su política pública. Y sin política pública, sin carta de navegación, sin una hoja de ruta, es imposible saber hacia dónde ir y qué hay que hacer; y lo que hay que hacer es complejo y tiene que partir de una aproximación holística, que tiene que buscar soluciones en los problemas de cultura de la integridad, a la que ya me referí parcialmente.

Tienes que buscar soluciones en el plano de la coordinación interinstitucional, la represión y la sanción efectiva en lo penal, en lo fiscal, en lo disciplinario, en la recuperación de activos; tienes que tener soluciones en el plano de la cultura de la integridad empresarial, el cumplimiento anticorrupción del sector privado; tienes que tener soluciones en el plano de la buena administración pública, de buenas prácticas, prevención de conflictos de intereses, promoción de una cultura de la meritocracia en la administración pública, entre otras iniciativas importantes.

Entonces, resumo diciendo: la lucha contra la corrupción es relativamente reciente, hace pocos años entendimos que tenemos que tener una carta de navegación integral, que nos muestre el camino hacia dónde ir y cómo hacerlo; que podamos medir y verificar periódicamente y, por esa razón, solo ahora, sobre todo en nuestro contexto, el sector privado empieza a entender cada vez más la importancia de tener programas de prevención de corrupción.

Solo ahora los Estados empiezan a diseñar políticas pedagógicas para una cultura en valores e integridad. Cosa que tenían antes de manera un poco espontánea, por la tradición religiosa, católica, en nuestros países. Pero se veía más como un mecanismo de control social, en sentido estricto, desde el punto de vista religioso, que como un mecanismo de promoción de una ética republicana; y todo eso está empezando a cambiar.

Para completar: las redes sociales, los medios masivos de comunicación, están generando una cultura de transparencia total. Ya los Estados son conscientes que la información fluye muy rápido, son conscientes que los ciudadanos quieren consumir información de manera oportuna, que quieren entender qué es lo que está haciendo el Estado, cómo se gastan sus recursos, qué tipos de cosas se hacen, qué no hacen. Y esta cultura de la transparencia está teniendo impacto sobre la forma en que administramos nuestros países: transparencia en los resultados de contratación pública, transparencia con rendición de cuentas, transparencia en las diferentes ramas del poder público, transparencia en cualquier cosa que uno como funcionario haría.

Todo este ecosistema y todo este proceso de cambio, en el cual nada escapa del ojo avizor y vigilante de los medios de comunicación y de la ciudadanía, creo que ha generado al mismo tiempo una explosión de publicidad de los casos de corrupción y además una creciente eficacia de la lucha contra la corrupción a nivel global que está destapando los grandes escándalos de corrupción que involucran a mandatarios y dirigentes de primera línea de nuestras democracias. Y ahí hay presidentes, vicepresidentes, ministros, viceministros y directores o directivos de instituciones públicas de todos los órdenes. Y siento, a pesar de lo desesperanzador que puede aparentar ver estos escándalos de corrupción, que de todos modos el simple hecho de que los Estados, a través de sus órganos de represión penal, tengan detenidos o condenados a varios de estos dirigentes, muestra que hay razones para creer en que el Estado de derecho y el principio de división de poderes se respeta y que nadie está por encima de la ley.

AZ: Y sobre el tema de las estrategias anticorrupción, ¿qué tipo de condiciones tienen que haber para que se pueda tener resultados significativos en el corto plazo?

Entrevistado: Por un lado, creo que hay que involucrar cada vez más a las personas, a la sociedad civil, creo que deben tener un pacto mucho más protagónico en la lucha contra la corrupción. Por otro lado, creo que hay que crear mecanismos de denuncia segura, que le den a los particulares y a las empresas

la tranquilidad de que pueden denunciar los actos de corrupción de los que están siendo víctimas, ya sea a través de actuaciones extorsivas o insinuación de solicitud de sobornos; y tiene que haber una mejor articulación interinstitucional entre las entidades del Estado que combaten la corrupción.

El Estado es ante todo una red de comunicaciones compleja. Si la red de comunicaciones opera mal y no procesa la información de forma tal que un determinado ingreso de información se traduzca en un resultado palpable para la ciudadanía, en particular los casos de corrupción, la falta de confianza y de legitimidad en el Estado se incrementa y la democracia entra en riesgo. Parte del secreto de combatir eficazmente la corrupción tiene relación con la necesidad de mejorar la articulación interinstitucional y las redes comunicacionales del Estado.

Por eso, pensar en la idea de tener una ventanilla única de denuncias contra la corrupción, por ejemplo, cobra mucho sentido. El ciudadano de a pie no tiene por qué saber que si denuncia un acto de corrupción, ante el Ministerio Público o ante la Procuraduría o ante la Defensoría o ante la Fiscalía o ante una Superintendencia, las consecuencias van a ser unas u otras. El ciudadano simplemente quiere denunciar un acto de corrupción y espera que el Estado haga algo al respecto. Es difícil para el ciudadano de a pie saber ante cuál autoridad debe denunciar, pero si después de realizar su denuncia, en el simple proceso de asignación y de reparto de la denuncia se nos van seis meses u ocho meses o nueve meses... la respuesta del Estado siempre va a ser tardía. Mejorar la comunicación, en ese sentido, implica simultáneamente mejorar los tiempos de respuesta y la capacidad del Estado de responder de manera oportuna a estos problemas de corrupción.

AZ: Y sobre el tema que mencionabas, que hay muchos presidentes, vicepresidentes, ministros en procesos penales. El tema de la impunidad, quizás en el rango mediano del funcionariado, cómo crees que va en cuanto a la sanción a este tipo de funcionarios.

Entrevistado: Por lo general, la burocracia de nivel intermedio casi siempre termina siendo o cumpliendo el rol de chivo expiatorio en las investigaciones anticorrupción, es decir, el director, el viceministro, el subdirector, es el que termina pagando los platos rotos de la corrupción de alto calibre que a veces proviene de arriba. Por esa razón, contar con canales que permitan también a esos mandos medios denunciar a los peces gordos es tan importante, porque ellos tienen responsabilidades políticas —por supuesto, de la mayor importancia—, pero por encima de ellos están ministros o directores de entidad que

con mayor razón están obligados a cumplir la ley y proteger el patrimonio público. Y no pueden quedar impunes los casos en los cuales esas personas hayan participado de los problemas de corrupción. Entonces, pienso que esos mandos medios deben tener canales que les permitan colaborar eficazmente con la justicia, siempre y cuando ocurran dos cosas: que la colaboración sea una colaboración eficaz, y que haya reparación integral por los daños causados al Estado. No puede ser una colaboración gratuita en la que simplemente por el hecho de denunciar a otros, les doy beneficios. Debería haber un precio, y ese precio es restaurar el patrimonio público y colaborar eficazmente. Es decir, brindar todos los elementos de juicio, todas las pruebas, toda la evidencia que permita una persecución penal eficaz.

RO: A partir de las propuestas que nos has dado, por ejemplo, la ventanilla única de denuncias en contra de la corrupción, y tomando en cuenta que en los países de América Latina el sistema interinstitucional no está claro, ¿cuáles crees que serían los elementos claves para que esa ventanilla única de denuncias sea efectiva? Y, pensando en la micro corrupción, ¿debería estar a cargo del Ministerio Público o debería ser un organismo independiente?

Entrevistado: Creo que debería haber un arreglo institucional que permita que esa ventanilla exista de forma tal que le dé comodidad a todas las instituciones que pueden ser destinatarias de las denuncias. Una opción es crear una especie de entidad independiente con una junta directiva conformada por delegados de cada una de estas organizaciones.

En el caso del Perú, podría ser un delegado del Ministerio Público, un delegado de la Contraloría, un delegado de la Defensoría o hasta de la OSCE; y ese comité directivo debería tener también un grupo operativo, que básicamente lo que hace es recibir la denuncia, radicarla en un portal virtual, asignarle un número único de expediente y entrar a revisar cuál es la entidad competente de conocer esa denuncia. Y una vez hecha la revisión, se debe dirigir de manera virtual o física, depende, a la entidad competente. Pero quien hace ese trabajo de clasificación es este grupo de trabajo operativo de la ventanilla única de denuncias, no es el ciudadano adivinando a quién le tiene que enviar la denuncia, porque es lo que ocurre siempre. Con eso evitamos varios problemas: evitamos el tiempo perdido en el traslado entre una entidad y otra; evitamos la duplicidad, triplicidad o cuadruplicidad de denuncias, hay gente que envía denuncias a todo el mundo. Evitamos, además, el costo de transacción de eso, porque cada institución tiene su ventanilla de ingreso con gente que revisa

si la denuncia que llega es para ellos o no, entonces se termina generando un costo agregado importante para el Estado.

Esos son los elementos más importantes a tener en cuenta, tiene que generarse una estructura institucional que le de confianza a las instituciones, pero sobre todo que sea transparente para los ciudadanos. Que el ciudadano vea una sola cara de entrada y que vea solo una cara de salida al presentar su denuncia. O más bien, que haya una retroalimentación frente a su denuncia, asignándole un número único a la denuncia de forma oportuna y además sabiendo cuál fue la entidad a la que finalmente se envió su denuncia. Es decir, la ventanilla única de denuncias debería tener la capacidad de recibir la información y de comunicarle al ciudadano que su número de denuncia ha sido asignada a la Fiscalía General para que pueda hacer seguimiento a la misma.

RO: Otro tema que mencionabas es que hay varias iniciativas para el tema de la lucha contra la corrupción, el marco de integridad, entre otros. Uno de ellos es el tema del sector privado, los programas de cumplimiento. ¿Cómo crees que estos programas de compliance se adaptan al sector público? ¿Cuáles consideras, en tu experiencia, que serían los principales retos para poder implementarlos?

Entrevistado: El primer reto es lograr que el encargado de los programas de cumplimiento del sector público tenga un acceso lo suficientemente alto al equipo directivo de la entidad y a la cabeza de la entidad. Si el jefe de cumplimiento se convierte en una especie de ratón de biblioteca o de agente de control y vigilancia que termina reducido a trabajar en un escritorio —en una oficina de tres por tres—, cualquier tipo de impacto positivo sobre el funcionamiento de la institución se va a ver diluido. Tienes que tener la capacidad de poner a ese funcionario al más alto nivel para que pueda oponerse a decisiones trascendentales. Donde vea riesgos, tiene que tener la capacidad de tener una interlocución directa con los directivos de la institución al más alto nivel, no puede ser visto como una persona de menor jerarquía. Eso es lo que ocurre con los programas de compliance de las empresas que funcionan bien, tienen jefes de cumplimiento que tienen la capacidad de ir a la junta directiva, no están sometidos a lo que diga la junta directiva y pueden hablar fuerte y duro y ser escuchados. De otro modo, esa herramienta se convierte en un objeto de decoración institucional.

Por otro lado, tienes que brindarles los instrumentos necesarios para que puedan hacer su trabajo. Eso implica contar con un personal idóneo para hacer sus auditorías y sus funciones de prevención de la corrupción. En este caso, de prevención de cumplimiento anticorrupción, y el problema es que esa

asignación de recursos muchas veces termina dependiendo de la misma institución y del director de la institución. Si el director de la institución no quiere ser vigilado, entonces asigna pocos recursos y el jefe de esta oficina de cumplimiento no puede contratar a mejor gente y termina ahogado en su trabajo, porque no le da las herramientas que necesita.

Entonces, una de las cosas importantes que hay que mirar es cómo asegurar que los recursos que recibe el jefe de cumplimiento de la organización realmente se corresponden con lo que necesita para poder cumplir bien su trabajo. Y esa es una de las grandes cosas, dependiendo de la institución de la que se trate, algún ente o algún jefe de cumplimiento de una unidad recaudadora de impuestos va a tener un nivel de responsabilidad muy diferente a lo que tiene un jefe de cumplimiento de, por ejemplo, la unidad del instituto de ciegos y sordos de Lima, si existe. Son niveles de responsabilidad distintos, son trabajos inmensamente diferentes desde el punto de vista de su complejidad. Por lo tanto, también tienes que tener la capacidad de entender cuál es la complejidad de la institución que se va a vigilar y cuál es el equipo que necesitas para vigilarla bien.

Un último punto, siempre hay que pensar en un proceso permanente de formación y capacitación de estos equipos. Tienes que formarlos en auditorías forenses, en temas de cumplimiento anticorrupción, tiene que ir acompañado de una capacitación permanente a tus equipos.

RO: Sobre lo que nos comentabas inicialmente, ¿cual crees que debería ser el foco ahora para fortalecer la democracia y combatir efectivamente la corrupción? Sobre todo pensando en la corrupción al más alto nivel, la corrupción de los presidentes, ministros y los casos que hemos visto.

Entrevistado: Yo creo que el foco tiene que ser la formación, la promoción de lo que yo llamaría la virtud republicana. El ejemplo de la Revolución francesa es perfecto. Cuando estalla la Revolución francesa, los delegados que conformaban parte de la Asamblea Nacional en los diferentes estamentos, en los estados generales, tenían representación de los diferentes estados existentes en Francia. Tenías al clero, la parte religiosa, tenías la nobleza y tenías, digamos, lo que se llamaba los *sans culottes*, que eran los comunes, los plebeyos. Pero los plebeyos tenían ya una burguesía creciente, cada vez más educada, cada vez más culta, cada vez más formada, que además empezaba a formar y a ocupar algunos de los cargos de la burocracia francesa más relevante. Algunos eran jueces, algunos eran magistrados, abogados, médicos, gente de cierto nivel de renombre. Durante todo el proceso revolucionario la asamblea general empezó

a cobrar cada vez más fuerza en perjuicio de la monarquía y de la nobleza, pero además empezó a tener cada vez más poder el grupo de los *sans culottes* y el discurso predominante de los revolucionarios franceses para poder legitimar la revolución francesa y la estructuración de una nueva forma de gobierno democrático; fue el discurso de los valores y de la virtud republicana. Tener a alguien en la asamblea general tenía que ir acompañado de un cierto nivel de respetabilidad por parte de quien hablaba, porque quien hablaba era un representante del interés general, porque era una persona virtuosa, virtuosa desde el punto de vista de la república, de la idea de la res-pública, de la cosa pública, y eso es lo que ha perdido la democracia moderna. Nuestros congresistas, nuestros presidentes, nuestros ministros, muchas veces representan cualquier cosa menos la virtud republicana. Y por eso pienso que el agente tiene que ir enfocado a eso, cómo formas dirigentes, cómo formas políticos, cómo formas administradores, cómo formas una ciudadanía que haya cultivado sus valores sobre la idea de la virtud republicana. Si no logras eso, la democracia, digamos, al final se ahoga en un pantano.

Nicolás Maquiavelo tenía una frase, uno puede tener en un Estado todas las instituciones y las normas que le apuntan a garantizar la transparencia, el buen gobierno y la sanción de la corrupción, pero en una sociedad corrupta —diría Maquiavelo— ninguna de esas normas sirve para nada. No hay norma que valga y ese es el desafío al que nos enfrentamos nosotros como países latinoamericanos.

Por eso empezó esta conversación y espero que cierre con lo mismo. Cinco siglos de vida en la que la corrupción fue el pan de cada día, tres siglos de vida colonial y dos de vida republicana con prácticas clientelistas y en donde —y esto no lo he mencionado y es importante— la violencia ha cumplido un factor fundamental porque la violencia, en mi opinión, es la radicalización de la corrupción. La violencia es quitarle a otro por la fuerza, la corrupción es quitarle a otro por medio del fraude. Pero esa interacción entre violencia y corrupción en nuestros países ha funcionado como una especie de círculo vicioso en donde si la corrupción no es suficiente, entonces uso la violencia; cuando la violencia ya es demasiado excesiva y quiero un poco de paz y tranquilidad, entonces institucionalizo el fraude y el robo. Institucionalizo el robo a través de la democracia corrupta. Entonces hay que buscar romper ese círculo vicioso entre violencia y corrupción, y la única forma de hacerlo es transformando los valores de la sociedad a través de un hondo esfuerzo de reingeniería cultural.

RO: Entonces, ahí jugaría un rol importante la formación de partidos políticos, la sociedad, en las escuelas. ¿Cuál crees que debería ser el principal motor a llevar a cabo para fomentar esta cultura de valores, de virtudes republicanas? ¿Debería ser desde el sector público?

Entrevistado: Creo que el sector público y la sociedad civil tienen que hacer un esfuerzo cada vez mayor por transformar los valores desde la más temprana edad.

Cuando uno llega a los partidos políticos e intenta predicar, llevar esta especie de palabra evangelizadora, la iniciativa de ser transparente y ser íntegros, con lo que te encuentras ahí es con políticos que llevan ahí toda la vida o varios años. De alguna manera, han ido reproduciendo las prácticas corruptas o clientelistas que han aprendido de los que les han precedido, porque la política es como una especie de pirámide en donde hay unos que están arriba pero debajo de ellos vienen otros que van aprendiendo las mismas prácticas. Y ese discurso que a veces se escucha, que la juventud es el futuro y la renovación de la política, etcétera, etcétera, cuando la miras bajo la óptica de los partidos políticos, te das cuenta que los que están debajo mirando a sus jefes políticos o mirando a sus ídolos políticos al final lo único que quieren es reproducir y volver a representar esa gran obra de teatro que es la política en nuestros países.

No estoy seguro, entonces, de que ahí esté la solución, en los partidos políticos actuales. Lo cual no quiere decir que no haya que trabajar con ellos. Los partidos tienen que hacer un esfuerzo mucho mayor por rendir cuentas, por ser transparentes de cara a la ciudadanía. En varios países del mundo los partidos políticos son sujetos obligados por sus leyes de transparencia, pero son los sujetos obligados que menos cumplen los mandatos de las leyes de transparencia; hay que meter más presión sobre los partidos, hay que meter más presión sobre la financiación de cuentas, de la financiación de campañas políticas y sobre todo hay que rendir cuentas sobre la relación, y esto es muy importante, de los congresistas de los partidos con el Gobierno. A qué me refiero con esto: es legítimo en la democracia que un presidente gobierne con aquellos que lo ayudaron a llegar al poder, de eso se trata la democracia —sino estaríamos en una aristocracia o en una monarquía—, pero en una democracia uno gobierna con las personas que comparten una cierta visión de lo que debería ser el Estado, y apoyamos a ese movimiento o a ese grupo político llegado al poder. Entonces, cuando un presidente es electo, lo lógico es que ese presidente escoja a sus ministros, a sus directores de instituciones, mirando la cantera de lo que ha sido su apoyo político, es natural. El problema viene cuando los partidos

políticos que apoyan a los candidatos a la presidencia empiezan a exigir el nombramiento de uno u otro funcionario que ellos están postulando y se agrava cuando ese funcionario llega a las instituciones a robar o a promover contactos o beneficios para su partido político o para quienes lo promovieron para llegar a ese cargo; y los partidos políticos no tienen responsabilidad política en ese punto hoy en día.

Una reforma fundamental es que los partidos políticos sí tengan la posibilidad de postular a quienes ellos quisieran ver como ministros o como directores de una institución pública, pero ese derecho, que no necesariamente el presidente tiene que acatar porque puede nombrar a quien quiera según nuestras constituciones, ese derecho tiene que ir acompañado de una obligación correlativa: y es informar públicamente cuales son las personas que están promoviendo; así, el partido político asume la responsabilidad política del fraude, de la defraudación o del mal gobierno en el que hayan incurrido las personas que ellos postularon para gobernar.

De lo contrario, en lo que esto se convierte es en una situación que el profesor Edgar Reveiz, un académico colombiano impresionante, denomina «el Estado como mercado», y es que los partidos políticos llegan a prácticamente rifarse el Estado, a distribuirlo como un mercado público en el que ellos creen que son propietarios de las instituciones.

Yo no sé cómo sea acá, pero en Colombia por ejemplo la gente dice cosas como esta: «es que el Ministerio de Agricultura es de los conservadores», porque los ministros que han estado allí son del partido Conservador, «es que el Ministerio de Comercio Exterior es del Partido Social de Unidad Nacional», «es que la Superintendencia Notarial del Registro es de Cambio Radical» y así. Entonces, es como si las instituciones de gobierno y la administración pública tuvieran dueños, cada partido llega allí y lo que hacen es que se distribuyen esa naranja entre sus amigos políticos, y convierten literalmente al Estado en un mercado. Eso es lo que hay que impedir.

RO: Aquí, en Perú, como la oposición es mayoritaria en el Congreso, el Presidente, por presión política, ha tenido que, digamos, «ceder» algunas instituciones públicas a la oposición.

AZ: Sí, hay ese juego político, pero Perú es uno de los pocos casos en Latinoamérica de los que se habla de un colapso del sistema de partidos.

Entrevistado: En todos los lugares, los partidos políticos fracasaron, en todos los lugares, no hay un solo país del hemisferio que tenga un sistema de partidos

funcional, ni siquiera en los Estados Unidos. Trump no puede gobernar porque su propio partido está con los demócratas en los temas de migración, pues, no todo su partido pero una parte importante de su partido, no lo respetan, no lo siguen, no apoyan su bancada, no hay coherencia de bancada porque se oponen a los temas del Obamacare, hay otros que se oponen a las normas de inmigración de Trump, hay otros que están muy preocupados por la política exterior, como los problemas que tienen con Rusia, con China, con Corea del Norte. Entonces, ni siquiera en el contexto de los Estados Unidos, que tiene un bipartidismo muy marcado, esto está funcionando; la falta de credibilidad en las instituciones es inmensa. Macron en Francia es el resultado de la falta de credibilidad en las fuerzas tradicionales, entonces Macron es una fuerza de ruptura, de cambio. En México, ni se diga. En Colombia tenemos 16 partidos políticos, ninguno representa nada claro, ninguno representa ningún valor ideológico, político, filosófico claro. Todos son lo mismo, todos representan unos un poquito más de derecha, unos un poquito más de izquierda, no hay claridad de norte político de verdad. En Argentina, el presidente Macri no tiene control del Congreso, tiene un Congreso partido, en el que hay una fuerza de ruptura que está marcando, está definiendo la balanza de hacia dónde va la cosa, después tiene la tercera de parte de un Congreso y la tercera parte de un partido de oposición que no lo deja gobernar, entonces nadie cree que es posible un sistema de democracia funcional así.

AZ: Entonces, cuando se quiere plantear una política anticorrupción, es complejo porque el Ejecutivo quiere plantear una cosa y el Legislativo otra.

Entrevistado: Así es. Doy un ejemplo en Argentina: el Gobierno estaba promoviendo una ley de responsabilidad penal de personas jurídicas para actos de corrupción. En el Congreso el discurso híper populista de los tres partidos compitiendo transformó esa propuesta legislativa del Gobierno en una ley de responsabilidad de persona jurídica para todos los delitos, para cualquier delito. Y no digo que eso esté necesariamente mal, lo que digo es que es algo muy distinto a lo que el Gobierno había planteado, es algo que no es tanto lo que el Gobierno quería hacer, pero, aun así, ahí está la discusión, y logró ganar la idea de que sea para todos los delitos. Una ley anticorrupción se transformó en una ley en la que cabe cualquier cosa.

Los Gobiernos no están pudiendo gobernar, no tienen control; y tenemos un caso como el de China, por ejemplo. En China, quién manda: el Partido Comunista Chino. Allá no manda el Gobierno, allá el Gobierno es un funcionario del partido prácticamente. En cambio, acá, en este contexto, una vez que

el presidente se elige, él lo que hace es que usa al partido, no es al revés, no es el partido exigiéndole al Gobierno, es el Gobierno viendo cómo cuadra a los congresistas y a su bancada, su fuerza política.

RO: Y eso impide que puedan avanzar con sus objetivos políticos y de gobierno. La situación en América Latina refuerza la idea de formar una cultura de valores, ¿cuál crees que sería una forma de mejorar este sistema democrático, que es el que tenemos ahora, que lamentablemente sirve a sus propios intereses?

Entrevistado: Yo creo que hay que reivindicar la política, la política está muy desprestigiada y los partidos también, pero no hay muchas opciones. Hay solo dos: o dejamos que gobiernen los malos, los perversos y los corruptos; o gobernamos los buenos y los que queremos hacer las cosas bien. No hay más opciones, esas son las dos alternativas.

Entonces, cuando optas por la primera, cuando optas porque ellos gobiernen, les entregas el país a la peor gente. Por lo que, ahí la pregunta es cómo entramos a formar parte del gobierno, cómo entramos a formar parte del partido y en qué condiciones. Si una persona joven quiere hacer política y mira el espectro de los partidos políticos que tiene por delante, lo que se va encontrar ese joven es partidos en los que nadie cree, que tienen valores que no son claros, que no tienen una visión política coherente, consistente, entonces le va a entrar la duda: de estos siete o cinco partidos, a cuál me matriculo y porqué. Y si en ninguno de estos partidos hay alguien que me genere por lo menos el menor nivel de admiración o respetabilidad política, qué hago. Y yo creo que esos son los desafíos.

Tengo la idea de que los partidos políticos deberían tener líderes éticos, como champions éticos, no sus comités de ética, sino que deberían tener una persona —que ellos saben que es de la más alta calidad— a la que la gente, la ciudadanía, los jóvenes, realmente puedan mirar. Y todos los partidos tienen eso, todos los partidos tienen gente buena, gente regular, mediocre, mala, gente decente y corrupta. Los partidos por lo menos deberían decir «jóvenes, si ustedes quieren hablar con alguien, ahí está ese hombre o esa mujer, hablen con él o ella», y estas personas podrían crear esta especie de mesa multipartidista para la decencia en el ejercicio de la política.

Hay una organización que a mí me ayudó mucho en Colombia, en mi trabajo como Secretario de Transparencia, que es el Netherlands Institute for Multiparty Democracy; hacíamos foros, encuentros, espacios en los que todos los partidos políticos con independencia de su origen o de su posición política frente a temas de coyuntura podían compartir preocupaciones comunes.

Qué tipos de cosas compartimos allí: yo era un gran preocupado de la implementación de la Ley de Transparencia de los Partidos Políticos, entonces invitamos a todos los partidos políticos a participar en unas mesas de diálogo sobre esto.

Ahí por ejemplo capacitamos a todos los partidos políticos en el cumplimiento de la Ley General de Archivos, porque los partidos están obligados a eso. Los capacitamos en torno a todas las obligaciones de rendición de cuentas frente a la financiación de campañas políticas y frente a la publicidad e información a las cuales están obligados por la Ley de Transparencia. Entonces, ahí teníamos desde el uribismo más radical hasta el santismo más acérrimo y la oposición de izquierda más destacada, pero en esos puntos mínimos nos encontrábamos y logramos tener un dialogo constructivo, útil.

Entonces, creo que tener más espacios para este tipo de diálogos —no solo frente a estos temas más técnicos de rendición de cuentas, sino para otro tipo de cosas—, me parece que podría ser una salida interesante. Por ejemplo, promover una mesa multipartidista para la superación del discurso de la post-verdad, hablemos de eso; es que los partidos políticos están haciendo un populismo de discurso y dicen mentiras; es una cosa impresionante. Yo creo que los partidos políticos deberían tener una posición seria sobre eso: está bien, tenemos posiciones distintas y vemos la realidad de manera diferente, pero pongámonos de acuerdo en algo y es en cómo transmitimos mensajes de manera que respeten unos elementos de la realidad mínima, no deformar la realidad de la forma en que lo estamos haciendo. Cosas como esa, me parece que ahí hay un punto de encuentro y de construcción de la democracia.

RO: Para cerrar, ¿cómo deberíamos incluir el uso de tecnologías a futuro para enfrentar el fenómeno de la corrupción?

Entrevistado: Creo que hay que apuntar a la interoperabilidad de los sistemas públicos, en particular los sistemas que administran justicia o que tienen funciones de control. Les doy un ejemplo, es relevante para el Estado saber cuáles son los abogados sancionados por el Colegio de Abogados o por el Consejo de la Judicatura —dependiendo de lo que tenga cada país— para efectos de determinar si esta persona pueda ocupar otro tipo de cargos en el Estado. Pero esas sanciones que imponen los colegios de abogados o los consejos de la judicatura normalmente no son públicos y no están enlazados con otras herramientas tecnológicas de los sistemas judiciales o del Estado.

Entonces, qué tipo de cosa termina ocurriendo: el Colegio de Abogados o el Consejo de la Judicatura sanciona a un abogado por corrupción o por defraudar

a un cliente y le prohíbe hacer uso de la función por quince años; pero después tienes el Juzgado Civil del circuito en el que se está disputando un pleito, y resulta que la parte procesal le ha dado un poder especial para este caso a uno de estos abogados. Este nunca habla con ese, el Juzgado Civil nunca se entera de que este abogado está sancionado porque no hay interoperabilidad de los sistemas, pequeño gran problema. Entonces, poder combatir la corrupción en todas sus formas implica mejorar la interoperabilidad.

Te doy un segundo ejemplo: la Contraloría, en Colombia y en la mayoría de países, puede tomar medidas cautelares para congelar bienes, congelar activos, para que la persona sobre la que hay cierta sospecha no pueda mover dinero o sacarlo del país o vender un activo, etcétera. Entonces la Contraloría congela ese activo; pero resulta que a veces es el Ministerio Público el que lo hace primero, pero a veces hay una sociedad de activos especiales que administra esos bienes. Pero resulta que como nada de esto dialoga entre sí, la administración de este activo termina siendo desastrosa, porque a veces hay duplicidad de medidas cautelares sobre el activo, no es claro quién lo puede devolver, quién tiene el deber de administrar los bienes de una u otra forma, a veces ni siquiera sabes quién es el responsable de la custodia del bien, por eso la mayoría de los bienes que se decomisan e incautan a los narcotraficantes y a los lavadores de activos en nuestros países terminan completamente destruidos, les decomisan un Ferrari y el Ferrari un año después está completamente deshuesado —diríamos nosotros— en una bodega que nadie sabe dónde está, perdió todo su valor, y si el procesado o si ese bien era parte de un proceso de extinción de dominio, no puede ser finalmente —digamos— decomisado por el Estado, por lo que el Estado tiene que indemnizar al dueño del vehículo, es una cosa escandalosa. Entonces hay un problema con la interoperabilidad. Ese es el primer gran tema que yo resalto.

El segundo gran tema que mencionaría es que debemos generar canales que le permitan al ciudadano tener una relación de diálogo con el Estado, no sé exactamente cómo. Pero hoy en día el Estado produce información y está avanzando en el proceso de rendir cuentas, cada vez la ciudadanía está demandando más información, mejor organizada y más digerible, ya no solamente hablamos de acceso a la información pública, que era como la etapa uno; ahora hablamos de otra etapa, de datos abiertos, datos que yo pueda procesar, no en PDF sino tablas de Excel, datos que pueda sumar, restar, manipular, jugar con los elementos, en fin. Pero viene una tercera parte, que es el diálogo fácil entre el ciudadano y el aparato estatal, y eso en la política se traduce por ejemplo en que pueda publicar en tiempo real sobre un artículo que se está discutiendo

en el Congreso, con los congresistas. Entonces, esto nos va a permitir reinventar la democracia representativa, convertirla cada vez más en una democracia participativa real. Ese es el segundo elemento.

Tal vez el tercer elemento en temas de tecnología tiene que ver con la capacidad de desarrollar y procesar información y datos complejos, y utilizarlos para mejorar la política pública del país y para tomar decisiones de fondo sobre problemas que les preocupan en temas de corrupción, que a veces uno no dimensiona tanto pero que están a la vuelta de la esquina si uno desarrolla un olfato de cómo buscar información.

En Colombia, siempre que va a haber elecciones, los políticos registran en ciertos distritos a personas que no viven en esos distritos y que no tienen derecho a votar allí, eso lo conocemos en Colombia como «practeo electoral», entonces la gran pregunta es qué tan representativo es el practeo del elector y qué puedo hacer para prevenir esto. Qué hicimos allá: cruzamos la base de datos de la Registraduría, que es la institución que recibe la información de dónde quedaban los lugares para votar; cruzamos esta información con los registros de la gente según los servicios públicos donde estaban registrados, información sobre la seguridad social en salud y otros elementos, cruzamos como cuatro bases de datos más complejas que nos ayudaron a ver dónde es que realmente viven. Lo que encontramos fue que más de un millón de personas habían sido registradas en lugares donde no tenían derecho a votar; entonces tomamos una decisión de política pública muy radical, que fue que se anulan los registros para estos electores, esto fue en las elecciones de 2014. Ahora, desarrollamos un procedimiento para que la gente a la que se anulaba su lugar de voto pudiera impugnar y quejarse, pero la verdad es que no hubo ni el 1% de quejas. O sea, toda esa gente sí iba a votar con votos amarrados por los candidatos. Entonces, este es un ejemplo de cómo puedes usar la big data para luchar contra la corrupción, en este caso corrupción electoral.

REFERENCIAS

- Mujica, J. (2011). *Micropolíticas de la corrupción: redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. 2.º ed. Lima: IEP.