

LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

V Seminario
de Reforma del Estado

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

V Seminario de Reforma del Estado

LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

La lucha anticorrupción como política de Estado

Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani (editores)

© Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: setiembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

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

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-11352

ISBN: 978-612-4146-13-8

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200674

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Índice

| | |
|---|----|
| Tabla de ilustraciones | 9 |
| Presentación | 11 |
| Palabras preliminares <i>Marcial Rubio Correa</i> | 15 |
| Capítulo 1 | |
| La lucha anticorrupción como política de Estado y como objetivo internacional | 19 |
| La lucha anticorrupción desde la Fiscalía de la Corte Penal Internacional <i>Miriam Spittler</i> | 21 |
| Debate en panel: la lucha anticorrupción desde el sistema de justicia peruano <i>César San Martín</i> | 41 |
| La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la política anticorrupción de los Estados <i>Diego García-Sayán</i> | 49 |
| Experiencias democráticas y de lucha anticorrupción en el Perú <i>Walter Albán Peralta</i> | 57 |
| Respuestas a las preguntas del público | 63 |

| | |
|--|-----|
| Capítulo 2 | |
| La experiencia peruana | 75 |
| Economía de la corrupción | |
| <i>José Távora Martín</i> | 77 |
| La corrupción y el desarrollo económico del Perú contemporáneo | |
| <i>Alfonso Quiroz Norris</i> | 109 |
| Panel: Blanche Cotlear y Gabriel Sánchez | 129 |
| Respuestas a las preguntas del público | 153 |
| | |
| Capítulo 3 | |
| Para una agenda ética de la democracia | 161 |
| La corrupción vista desde la escena política | |
| <i>Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani</i> | 163 |
| Panel: Jaime Reyes Miranda y Carlos Fernández Fontenoy | 177 |
| Sobre la agenda ética de la democracia | |
| <i>Ciro Alegría Varona</i> | 201 |
| Respuestas a las preguntas del público | 215 |
| Sobre los autores y participantes | 225 |

Tabla de ilustraciones

| | |
|---|-----|
| Ilustración 1. Castilla y la comercialización del guano | 120 |
| Ilustración 2. Manuel Ignacio Prado y las reformas económicas | 120 |
| Ilustración 3. Augusto Dreyfus y Nicolás de Piérola | 121 |
| Ilustración 4. Henry Meiggs y José Balta | 122 |
| Ilustración 5. Augusto Leguía como ministro de Economía | 123 |
| Ilustración 6. Augusto Leguía, Luis Sánchez Cerro y Óscar Benavides | 124 |
| Ilustración 7. Las reformas de José Luis Bustamante y Rivero | 125 |
| Ilustración 8. Barómetro de la corrupción global | 143 |
| Ilustración 9. Lista de congresistas | 165 |
| Ilustración 10. Financiamiento de viajes de parlamentarios y magistrados | 168 |

Presentación

En octubre del año 2010 se realizó, en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), el V Seminario de Reforma del Estado, cuyas ponencias y paneles se estructuraron a partir de dos ejes temáticos: «La democracia y sus instituciones en debate» y «La lucha anticorrupción como política de Estado».

Posteriormente, en el año 2011, publicamos la primera parte de ese evento, que trató sobre las instituciones democráticas y su realidad en América Latina y el Perú. En esa primera parte participó el profesor Dieter Nohlen, a quien la Universidad nombró Doctor Honoris Causa. Participaron, además, los alumnos del Doctorado en Ciencias Políticas de la PUCP y se debatieron temas y problemas con el objetivo de hacer que las instituciones democráticas tengan vigencia en nuestro país y la región.

En esta ocasión publicamos la segunda parte del evento, que convocó un asunto fundamental: la lucha contra la corrupción. A propósito del título de ese panel, «La lucha anticorrupción como política de Estado», que es, además, el título del presente libro, conviene retroceder en el tiempo y precisar algunos detalles. Cuando diseñamos el seminario, con José Távara y Ciro Alegría, recordamos que, en una entrevista para el diario *El País* de España,

César San Martín definió a la corrupción de esa manera; a él, pues, le debemos este título. Por ello, acordamos, precisamente, que la lucha contra este mal fuera uno de los puntos de partida para reflexionar sobre la reforma del Estado y, a partir de él, seguir los pasos que señaló San Martín, a quien hoy consideramos como el paradigma de lo que es la justicia, gracias a la excelencia de la actuación del tribunal, presidido por él, que juzgó al autócrata Alberto Fujimori. Por eso, cuando nos referimos a la reforma del Estado es preciso hablar de excelencia, capacidad de resolver problemas y capacidad profesional en cada uno de los campos de la función pública.

A la ciudadanía le preocupa la corrupción. En una encuesta que el Instituto de Opinión Pública (IOP) realizó en mayo de 2010, el 79% consideró muy corrupto al Congreso de la República; el 73%, al Poder Judicial, y el 71%, al Gobierno. Luego, respecto a la percepción de la lucha contra la corrupción, tan solo un 12% la reconoce, mientras que el 86% la ve poco eficiente. Sin duda, estos datos iniciales muestran que estamos trabajando un tema que a la ciudadanía le impacta y preocupa. Ahora bien, el tema de la lucha anticorrupción tiene que ver con el mal funcionamiento de las reglas de juego; es decir, de nuestras instituciones políticas. De hecho, un ejemplo de la preocupación y el desencanto en relación con este tema ocurrió durante la primera parte del seminario. Allí, varios alumnos del doctorado cuestionaron, entre otros temas, la posibilidad de hablar de reglas en el Parlamento debido al constante cambio e informalidad de estas. Como muestra de ello, actualmente hay bancadas en el Congreso que tienen tres miembros e incluso se premia al que abandona a la suya. Es más, en las tres últimas mesas directivas del Parlamento —2008, 2009 y 2010— ha habido un vicepresidente que ha roto con su bancada y, no obstante, conserva su

cargo; es decir, se premia al tráfuga. Como puede observarse, este tipo de informalidad está funcionando y es precisamente ahí donde se encuentra la base de los candados que se les han puesto a los mecanismos constitucionales de control político, razón por la cual la mayor parte de las denuncias sobre corrupción no provienen de los organismos fiscalizadores, sino del escándalo mediático. Y, quizá, así como hace años algunos se decía que solo un determinado partido salvaría al país, hoy podríamos decir: «solo el escándalo salvará al Perú».

La segunda parte del seminario se dividió en tres secciones que ahora conforman los capítulos de este libro. El primero se inicia con la conferencia de Miriam Spittler, quien presenta una visión global de la criminalidad, así como alcances sobre los instrumentos del sistema internacional que pueden emplearse para la lucha anticorrupción, pues, en contraposición con el Perú, en otras partes estos sí se utilizan. Les pongo un ejemplo: a muchos ha escandalizado que el Metropolitano y otras obras de la Municipalidad de Lima no puedan ser fiscalizadas por la Contraloría General de la República debido a que han sido financiadas por el Banco Mundial. ¿Por qué nuestras instituciones no pueden inspeccionar algo que, a fin de cuentas, se realiza con el dinero del país (en tanto dichos préstamos se pagan con nuestros impuestos)? En todo caso, se trata de un problema esencial de transparencia: las organizaciones del sistema internacional no deberían ser usadas para que no se fiscalice sino, por el contrario, para hacer más transparentes los procesos administrativos.

Seguidamente, en el segundo capítulo se exponen dos aspectos vinculados a la historia y la economía de la corrupción. Finalmente, en el tercero, se muestra a la corrupción en la escena política, con todo lo que esta tiene de mediática en una sociedad tan marcada por los medios de comunicación. Con ello esperamos

abrir un primer surco para que los temas de la lucha anticorrupción sean vistos como política de Estado y construyamos una especie de agenda ética de la democracia.

Henry Pease García
Director de la Escuela de Gobierno
y Políticas Públicas de la PUCP

Palabras preliminares

Marcial Rubio Correa
Rector de la PUCP

Para la PUCP el tema de la honestidad, no exactamente el de la corrupción, es trascendental, así como para toda persona de buen vivir y todo ciudadano decente: es como tener dos ojos y una lengua. Pero sabemos que en la realidad no es así, que la honestidad a veces es sobrepasada por la corrupción.

Hace ya diez años, Diego García-Sayán y yo fuimos ministros de Valentín Paniagua en el Gobierno de Transición. Y, por las casualidades de la vida, yo me sentaba al costado del ministro del Interior, Antonio Ketín Vidal, en el gabinete. Un día llegó Ketín Vidal —quien es una gran persona— y me dijo: «Marcial, tienes que votar a favor de mí en esto que propondré». Entonces, yo le dije: «¿Qué propondrás?». Él replicó: «Tú vota nomás». Ketín Vidal es un hombre decente, pero no por ello podía votar así nomás. ¿Y qué expuso? Informó que, algunas semanas atrás, la Inteligencia de la Policía había detectado tres problemas: uno en Cusco, otro en Arequipa y otro en la ciudad de Casma; todos por distintas razones. Entonces, pedía que los soldados (militares) ayuden a la Policía porque esta no se daba abasto para el control. Así, se debatió la propuesta, se habló del presupuesto y, bueno, fue toda una discusión. Mi conclusión fue que el Perú era un país

«honesto» y «organizado», porque si la Policía no podía cuidar al mismo tiempo Cusco, Arequipa y Casma, ¿cómo funcionaba el país? La anécdota es, pues, un microcosmos en el cual se muestra, a su vez, un cosmos, como suele suceder en la vida política.

No obstante, creo que sí hay una gran concepción de honestidad en el Perú. Lo que ocurre es que muchas veces la corrupción es impune y eso genera una mala percepción. Eso es lo que suscita el camino corto, la ganancia rápida. Y, si a eso añadimos la tolerancia a la corrupción y el miedo a ser públicamente honesto, los problemas se complican. Hay, sin duda, asuntos de estructura e institución. Hay, también, asuntos de conducta política.

Francisco Moncloa, un viejo amigo que murió hace muchos años, era socialista-marxista y me decía en la fase final de su vida: «Querido Marcial, no todo lo explica el materialismo histórico. Hay cosas que las explica, en la política, la conducta de la gente». Había llegado a esa conclusión tardía en su vida. Sin embargo, creo que, en todo, la combinación de los diversos elementos, institucionales, estructurales, de conciencia política y actuación ciudadana, es lo que funciona.

Esta universidad está radicada en el Perú, es patriota —en el buen sentido de la palabra— y cree que el tema de la honestidad debe tratarse y el de la corrupción solucionarse. Por ello, estamos todos reunidos aquí, en casa, en familia; todos en contra de la corrupción y a favor de la honestidad en nuestra sociedad. César San Martín presidió ejemplarmente, en 2010, el juicio que todos conocemos a Alberto Fujimori. Él es sanmarquino de origen, de la hermana mayor, pero ha enseñado muchos años en la PUCP. Somos colegas de enseñanza en Derecho y sé que él es un ejemplo de anticorrupción, así como muchos otros que nos acompañan en el presente seminario.

Nosotros queremos que este seminario tenga éxito, no solo en el trabajo que ustedes hagan, sino, sobre todo, en lo que la Universidad y otras universidades puedan recoger como investigación sobre la corrupción. Y este es un problema velado: nadie sabe a ciencia cierta nada y el corrupto trata de que esa situación sea normal. Entonces, nosotros, que debemos investigar, crear, desarrollar, así como buscar solución a los problemas de nuestra sociedad, tenemos el compromiso, como Universidad, de investigar y trabajar todo lo relacionado con la corrupción. Sé que en esta oportunidad contamos con gente de Derecho, expertos de Ciencia Política, así como alumnos de las maestrías y los doctorados vinculados a estas especialidades. Por ello, quisiera pedirles a todos que, a partir de este seminario, analicen seriamente la posibilidad de hacer investigaciones sobre la honestidad y sobre cómo combatir la corrupción para beneficio de nuestro país.

CAPÍTULO 1
LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN COMO POLÍTICA
DE ESTADO Y COMO OBJETIVO INTERNACIONAL

La lucha anticorrupción desde la Fiscalía de la Corte Penal Internacional

Miriam Spittler

La corrupción es un tema que nos concierne a todos. Si bien no es uno de los crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional (en adelante, la Corte), hay comportamientos constitutivos de actos de corrupción que pueden reflejarse en casos conocidos por ella. Como el acto de corrupción tiene, además, frecuentemente elementos transnacionales, varios aspectos relacionados con la investigación y la necesaria cooperación jurídica internacional pueden ser similares a las actividades de la Fiscalía de la Corte. En este sentido, a continuación se incluirá también información sobre este organismo y su funcionamiento, la cooperación jurídica internacional y la relación entre la corrupción y los crímenes de competencia de esta Corte.

Si se realiza una búsqueda de la palabra *corrupción* en Google, se encontrará, en 0,15 segundos, por lo menos 35 millones de resultados; y si se busca la misma palabra en inglés, se encontrará, en 0,14 segundos unos 141 millones de resultados. La corrupción, por tanto, es un tema de actualidad que nos concierne a todos. Existen varias definiciones, empezando por aquellas derivadas de la palabra de origen latino *corrumpere*, que significa «sobornar», «falsificar», «dañar», «echar a perder». Por otra parte, hay toda una

panoplia de diferentes definiciones que abarcan desde «alterar», «descomponer alguna cosa», «echar mal olor», «hacer perder la paciencia», etcétera.

Pero la que nos interesa hoy particularmente es la definición de corrupción como manifestación de debilidad institucional, falta de valores éticos, la desviación de incentivos y la deficiencia en la aplicación de la legislación. Es de fundamental importancia definir y reconocer la problemática de la corrupción, reconocer y admitir que estos actos reprobables abarcan una serie de comportamientos ilícitos, que empiezan por la cerveza que se le ofrece a un policía de tránsito para evitar que nos multe, hasta la transferencia de millones de dólares para que alguna autoridad tome o deje de tomar cierta decisión. Según una encuesta conducida por el Barómetro global de corrupción en 2007, la cuarta parte de todas las personas que en algún momento de su vida han tenido contacto con un agente de policía ha pagado una coima. Leemos a diario sobre actos de corrupción, y algunos de estos, que parecerían una excepción, como un escándalo o algo inmoral, a veces se inician cuando se les considera como algo soportable, como un mal necesario para alcanzar metas trazadas. Algunos de estos comportamientos se han convertido en lo que hoy se denomina *corrupción institucionalizada*; es decir, aquella corrupción que forma parte del funcionamiento de un sistema y que sin ella, este no funcionará adecuadamente. Una lucha eficaz contra la corrupción tiene que intervenir en todos sus aspectos, empezando por la sensibilización de cada uno y la toma de conciencia de que ciertos comportamientos considerados inocuos son en realidad actos ilícitos.

En el pasado la corrupción constituía un tema más bien de preocupación interna para los Estados; sin embargo, hoy en día, en un mundo globalizado y de mercados libres, la corrupción

trasciende las fronteras. Según estudios realizados, la cantidad de dinero que se paga anualmente en sobornos superaría los mil millones de dólares; y según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cifra alcanzaría hasta los tres mil millones de dólares. Por tanto, no se puede hablar solo de un problema moral; se trata de un problema que tiene consecuencias económicas de gran envergadura. El desvío de recursos de un país como resultado de la corrupción tiene como efecto que el desarrollo social se estanque; así, a falta de estabilidad, las inversiones extranjeras serán suspendidas, y sin recursos, el Estado no estará en condiciones de brindar los servicios ni de proteger los derechos de sus ciudadanos. La corrupción manifiestamente sigue siendo un importante obstáculo para el logro de los ocho «Objetivos de Desarrollo del Milenio», que han sido establecidos por la ONU y cuyo propósito fundamental es la reducción de la pobreza.

Análisis recientes señalan que la corrupción continúa prosperando en todo el mundo; simultáneamente, a medida que aumenta el conocimiento de este fenómeno, crece también el reconocimiento de la gravedad de sus consecuencias, y se han adoptado reformas políticas, económicas y también sociales. Consecuentemente, para una lucha anticorrupción que pretenda ser eficaz, será necesario que se encuentre una solución global que incluya instrumentos legales.

Para ello existen convenios internacionales y regionales, pero, además, hay una serie de iniciativas de organizaciones internacionales y no gubernamentales, como el Banco Mundial, Transparencia Internacional, la ONU y sus departamentos especializados, la Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos —que también consta de un relator especial—, que cuentan con programas anticorrupción, así como muchos

proyectos e iniciativas en el ámbito local. En ese sentido, el 8 de setiembre de 2010 se inauguró la primera Academia Internacional Anticorrupción en Viena.

Respecto a los convenios internacionales y regionales, estos se inician, sobre todo, a partir de 1990. Es en ese periodo en el que salen a la luz los primeros escándalos de transferencias millonarias como producto de actos de corrupción, y en el que se toma conciencia de que estos constituyen un obstáculo para el desarrollo. Asimismo, se adoptan la Convención Interamericana, por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en 1996; el Convenio del Consejo de la Organización y Cooperación y Desarrollo Económicos, y por parte del Consejo europeo, tres instrumentos que incluyen un Convenio Civil sobre la Corrupción; así también, se instaure la Convención de la Unión Africana. De este modo, todos estos convenios no solo definen los actos constituyentes de corrupción, sino que prevén mecanismos de monitoreo e implementación, así como una serie de recomendaciones a escala nacional para una lucha anticorrupción eficaz. Además de estos instrumentos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada en noviembre de 2000, contiene disposiciones de relevancia.

Pero, posteriormente, mucho más importante sería la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), aprobada en Mérida, en 2005, pues es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante contra la corrupción. Cuenta, hasta la fecha, con 154 Estados partes y el Perú la ratificó en diciembre de 2004. La CNUCC introduce un conjunto cabal de normas, medidas y reglamentos que buscan reforzar los regímenes jurídicos y reglamentarios, e identifica cinco niveles de acciones necesarias para la lucha contra la corrupción.

El primero de estos niveles es la prevención. Al respecto, la CNUCC adelanta una serie de medidas, como políticas preventivas modelo, establecimiento de órganos anticorrupción a escala nacional y el aumento de la transparencia, lo cual abarca también la contratación de funcionarios públicos. Asimismo, incluye códigos de conducta, reglas de ética profesional, mecanismos para el análisis de las transacciones financieras sospechosas con el fin de prevenir el blanqueo de dinero, etcétera.

El segundo nivel concierne a la represión penal. En tal sentido, la CNUCC contiene la lista reciente más completa de actos constituyentes de corrupción, como el soborno de funcionarios públicos nacionales, funcionarios públicos extranjeros y organismos internacionales; la malversación de fondos; el tráfico de influencias; el abuso de funciones; el enriquecimiento ilícito; el soborno en el sector privado; el blanqueo del producto del delito; entre otros. No obstante, requiere que los Estados tipifiquen todos los aspectos constituyentes del acto de corrupción dentro de su ordenamiento interno jurídico.

El tercer nivel trata de la recuperación de activos, la cual ha sido declarada como principio fundamental por la CNUCC. Con ello, se señala claramente que no habrá un lugar seguro donde se puedan ocultar los activos obtenidos por actos de corrupción. Se le ha dado particular importancia a este aspecto con el fin de corregir los peores efectos de la corrupción, lo cual está a la par con el reconocimiento de que la corrupción constituye un obstáculo para el desarrollo. En consecuencia, se busca que las autoridades del Estado en cuyo territorio se cometió el acto de corrupción investiguen, enjuicien y, en particular, ordenen la confiscación de los activos, ya que esta última medida constituirá la base legal para la restitución de los fondos transferidos ilícitamente.

Ahora bien, este capítulo de la CNUCC ha sido ampliamente debatido por los Estados, especialmente por aquellos en cuya jurisdicción se encuentra el producto de actos de corrupción. Dichos Estados expresaron que tenían, en algunos casos, ciertas reticencias de restituir los fondos, ya que, por falta de un sistema de justicia adecuado, existe el riesgo de que estos sean nuevamente objeto de malversación. Si bien, en el curso de los debates, se reconoció que habrían casos en los que las autoridades podrían reconocer la mala procedencia del dinero, también se expresó que muchas veces no estarían ni en condiciones de investigar el acto ilícito ni de hacerlo adecuadamente. Por consiguiente, para que esto no impida la restitución de los fondos malversados, los Estados involucrados deciden restablecer esos activos, pero sometidos a ciertas condiciones: por ejemplo, mediante la intervención de un tercer actor que garantice que los fondos se destinen a programas específicos y que implemente un programa de monitoreo.

Aunque la CNUCC prevé una restitución hecha sobre la base de una decisión de confiscación y sin condiciones, los Estados podrán acordar tales requisitos entre sí. De hecho, hay una serie de casos en los cuales un sistema judicial y de monitoreo de transacciones financieras eficientes ha permitido que se identifiquen y bloqueen fondos de proveniencia ilícita, procedentes de Estados cuyos regímenes conocen la corrupción y en los cuales se ha procedido a su restitución —también sin una decisión de confiscación final— con o sin condiciones¹.

¹ Filipinas, Ferdinand Marcos: se bloquearon y restituyeron más de US\$ 680 000 000. Se determinó que con la tercera parte de ese monto se compensaría a las víctimas de violaciones de derechos humanos que se dieron durante su régimen y que parte de ese dinero se destine al programa de reforma agraria. Perú, Montesinos: restituidos US\$ 92 000 000; México, Salinas: restituidos US\$ 74 000 000; Nigeria, Abacha: restitución bajo condición de que se utilicen para programas de desarrollo, etcétera; Kazajstán: se restituyeron US\$ 24 000 000 con la condición de que se usen para programas de protección y a favor de los niños.

El cuarto nivel contemplado por la CNUCC fue el de la cooperación internacional, que ha sido considerada como el mayor obstáculo para la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción transnacional. Si no hay cooperación jurídica internacional, no se obtienen los medios de prueba necesarios para los procesos e investigaciones, no se pueden bloquear cuentas bancarias u otros bienes producto de la corrupción ni recuperar los fondos bloqueados. Antes, será necesario y prioritario que los Estados tipifiquen los crímenes contemplados en la CNUCC en su propio ordenamiento interno, pues algunos podrán anteponer la condición de la doble incriminación² de los hechos antes de poder proporcionar la cooperación jurídica internacional.

Un concepto que durante mucho tiempo ha generado algunas dificultades, sobre todo en relación con la cooperación jurídica acordada para países latinoamericanos, es el acto delictivo conocido como *enriquecimiento ilícito*³, el cual se encuentra contemplado en el artículo 20 de la CNUCC. Aunque bastante conocida en América Latina, en muchos países esta figura delictiva era desconocida; además, la consecuente ausencia de la doble incriminación de los hechos delictivos les impedía proporcionar cooperación jurídica.

El último nivel de acciones previsto por la CNUCC contempla la asistencia técnica y mecanismos de aplicación. Estos incluyen la asistencia práctica, el fortalecimiento para la implementación de la CNUCC y la creación de un grupo internacional de coordinación. Además, dispone un mecanismo de supervisión y monitoreo que incluye evaluaciones de un Estado por parte

² En otras palabras, que los hechos investigados en un Estado sean también considerados delitos en otro.

³ El incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no puede ser razonablemente justificado.

de otro en la implementación correcta de la CNUCC y de ciertos sistemas de control nacional para la lucha anticorrupción. Ha sido difícil encontrar un consenso, así como acordar un carácter más obligatorio para esta convención, sobre todo, en el tema de las evaluaciones, pues lo que finalmente facilitó su aceptación fue, precisamente, el carácter opcional de estas⁴.

Ahora bien, lo que fue difícil de acordar en el caso la CNUCC sí ha sido posible para el Estatuto de Roma, ya que este instrumento ha generado una serie de obligaciones que deben cumplir todos los Estados que lo conforman.

A modo de breve reseña, el Estatuto de Roma es la base legal para la creación y el funcionamiento de la Corte. En 1998, 120 Estados se comprometieron a terminar con la impunidad en relación con los crímenes más graves y adoptaron el mencionado estatuto. La Corte es una institución judicial independiente. No es una entidad de derechos humanos, no es parte ni depende de la ONU y tampoco es una instancia de recursos o una corte de apelación que se encargará, en última instancia, de los casos del ámbito nacional, tal como lo pueden hacer, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) o la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante, Corte EDH).

La Corte inició sus actividades en julio de 2002, en el momento en que 60 Estados ratifican el estatuto. Hoy cuenta con 115 Estados parte; el Perú lo ratificó el 10 de noviembre de 2001, con lo cual se convirtió en el Estado parte número 44. Esta corte tiene competencia material para conocer de crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra. Durante la reciente

⁴ No tienen carácter obligatorio la publicación del informe completo de una evaluación ni la implementación de las recomendaciones.

Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, en Kampala, en junio de 2010, también se incluyó una definición para el crimen de agresión. Así también la Corte tiene competencia personal y territorial para conocer de los crímenes cometidos en el territorio de un Estado parte o por un acusado que sea nacional de un Estado parte; excepción hecha cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas remite la investigación a la Corte. Cabe precisar que su competencia temporal está limitada a crímenes cometidos a partir del 1 de julio de 2002.

La adopción del Estatuto de Roma crea un sistema mundial de justicia penal internacional. El preámbulo de este estatuto enfatiza el funcionamiento de la Corte como un tribunal complementario a las jurisdicciones nacionales. Según este principio de la complementariedad, esta corte tiene competencia extraordinaria, la cual solo se activa si un Estado no está dispuesto o no está en capacidad de llevar a cabo una investigación y un enjuiciamiento. Para determinar estos casos se ha desarrollado una serie de criterios, como, por ejemplo, para situaciones en que exista incapacidad de llevar una investigación cuando hay un colapso total o sustancial de la administración nacional de justicia de un Estado, ya sea por falta de personal, de jueces, de investigadores, carencia de infraestructura o ausencia de legislación penal. Algunos de estos criterios incluyen también elementos entre los que se podrían encontrar componentes que pudieran encajar en la definición amplia de actos de corrupción, como, por ejemplo, obstrucción del acceso a la justicia por grupos armados o la promulgación de ciertas amnistías e inmunidades que equivalen a que se deniegue el acceso a la justicia.

Sin embargo, en el contexto de esta presentación, será de particular relevancia establecer la disponibilidad y voluntad de las autoridades nacionales de iniciar una investigación y proceder

a un enjuiciamiento en casos concretos. Este tema fue debatido durante la Conferencia de Roma. Por un lado, se quiso evitar que un Estado, simplemente, iniciara una investigación con el fin de eludir una intervención por parte de la Corte; por el otro, se discutieron temas relacionados con la soberanía y la territorialidad, pues no se deseaba una autoridad supranacional que se dedicara de manera generalizada al monitoreo de los Estados y de sus autoridades judiciales.

A efectos de determinar si hay disposición de investigar o enjuiciar, se desarrollaron una serie de circunstancias y criterios que podrían servir de indicios. En algunos de ellos vemos ciertos elementos de actos de corrupción, como, por ejemplo, interferencia política directa o indirecta, irregularidades procesales, dependencia política de las ramas investigativas y judiciales; también cuestiones como intimidación de testigos, parcialidad, falta de independencia, así como casos de corrupción de investigadores, jueces y fiscales. Cabe señalar que el papel que desempeñará la Corte en la evaluación de estos criterios será muy restringido, ya que solo determinará si hay o no competencia para investigar o enjuiciar por los crímenes cometidos en un caso concreto. Por tanto, no evaluará a un sistema nacional de justicia ni el funcionamiento de las instituciones nacionales. Como ya se mencionó, la Corte no tiene el mandato de garantizar procedimientos correctos en el ámbito nacional ni el cumplimiento de todos los estándares internacionales; no es una entidad de protección o monitoreo de derechos fundamentales. Una evaluación podría efectuarse, más bien, en el contexto de las medidas previstas por la CNUCC o por medio de las cortes regionales de derechos humanos.

De este modo, la Fiscalía de la Corte conocerá, con el fin de determinar su competencia, casos en los cuales estén considerados los criterios antes mencionados. Ahora bien, la Fiscalía recibe

cotidianamente comunicaciones, por parte de personas o entidades, sobre probables crímenes que serían de competencia de la Corte. De momento se han recibido unas 8800 comunicaciones relacionadas con crímenes presuntamente cometidos en 166 Estados diferentes. En el 45% de los casos, las comunicaciones conciernen a informaciones que no son de relevancia para la Corte, ya sea porque los crímenes se habrían cometido antes de la entrada en vigor del Estatuto de Roma, porque han sido cometidos en el territorio de un Estado no parte o porque se trataría de delitos que no son de su competencia, entre otros.

En relación con el 55% restante, se procederá a un examen preliminar de las informaciones para evaluar la competencia de la Corte. Actualmente, las situaciones que se encuentran en fase de evaluación preliminar son: Costa de Marfil, Afganistán, Colombia, Georgia, Palestina, Corea del Norte, Honduras, Nigeria y Guinea. Es importante señalar que en todos estos casos aún no se ha tomado una decisión sobre si se iniciará una investigación o no. Si la Fiscalía ha decidido ser transparente en la comunicación de estos ha sido para causar un efecto preventivo y, de ser positivo el resultado, promover investigaciones y procesos a escala nacional.

De otra parte, los casos pueden proceder ante la Corte de tres maneras: la primera modalidad ocurre cuando un Estado remite a la Corte la situación de crímenes cometidos en su territorio; la segunda, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas remite un caso y, por último, la tercera, cuando el fiscal tiene la competencia de iniciar de oficio la investigación con la autorización de la cámara de Asuntos Preliminares competente.

Los casos que actualmente se encuentran en investigación son: República Democrática del Congo, Uganda y República Centroafricana, casos enviados por los gobiernos de dichos Estados; Darfur (Sudán) y Libia, casos remitidos por el Consejo

de Seguridad de las Naciones Unidas; y la situación de la República de Kenia, iniciada de oficio por el fiscal.

La investigación⁵ en relación con el caso de la República Democrática del Congo se inició en junio de 2004. Se trata de un país en el que perdura, desde hace decenas de años, un conflicto dramático con cientos de miles de víctimas y en el que confluyen elementos de violencia interétnica y control sobre las abundantes riquezas naturales.

Las primeras investigaciones se centraron en los eventos violentos en el distrito de Ituri, en el noreste de dicho país. Sobre la base de informaciones recabadas y presentadas por la Fiscalía a la Cámara de Asuntos Preliminares, se emitió una orden de detención contra Thomas Lubanga Dyilo, presunto fundador del grupo armado Unión de Patriotas Congoleños. Se le acusa, sobre todo, de crímenes de guerra, de reclutar y enlistar a niños, así como de utilizarlos en los conflictos armados. Se supo que muchos niños habían sido secuestrados, manipulados y entrenados como soldados. Este caso ha llamado la atención de la comunidad internacional sobre la gravedad de este crimen y acerca de que el reclutamiento de niños debe ser considerado como un crimen de extrema gravedad y terribles consecuencias, y no como un daño colateral resultado de un conflicto. El juicio se inició en enero de 2009, la Fiscalía y la defensa presentaron todos los elementos de prueba y la decisión definitiva se esperaba para finales de 2011 o principios de 2012⁶. En este contexto se emitió, también, una orden de detención aún pendiente contra Bosco Ntaganda, quien fuera el subordinado de Lubanga.

⁵ La información sobre los casos presentados ha sido actualizada para la publicación del presente libro.

⁶ Para mayores alcances sobre este y otros casos de la República Democrática del Congo, véase el informe completo de la Corte Penal Internacional: <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Cases/>

La investigación sobre crímenes cometidos en la provincia de Ituri ha continuado y se ha concentrado en otro grupo armado, el Frente Nacionalista Integracionista. Sobre la base de órdenes de detención emitidas, se detuvieron y se entregaron a la Corte a Germain Katanga y Mathieu Ngudjolo Chui, acusados de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra vinculados a un ataque indiscriminado cometido en el pueblo de Bogoro. El juicio se inició y, luego de finalizada la parte probatoria por parte de la Fiscalía, la defensa presentó los elementos de su caso.

En paralelo, las investigaciones sobre crímenes cometidos en el territorio de la República Democrática del Congo han continuado y se han concentrado en crímenes cometidos en las provincias del norte y sur de los Kivus. Resalta un fenómeno de mucha gravedad: los crímenes de violencia sexual, perpetrados, presuntamente, en particular, por miembros de las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda. Sobre la base de informaciones recaudadas y presentadas por la Fiscalía, se emitió una orden de detención contra Callixte Mbarushimana, presunto secretario ejecutivo de este grupo, quien fue capturado y entregado a la Corte.

La segunda investigación concierne a la situación en Uganda. A partir de la información obtenida y presentada por la Fiscalía en el contexto de sus investigaciones relacionadas con crímenes presuntamente cometidos por miembros de la Armada de Resistencia del Señor en el norte de Uganda, se dictaron órdenes de detención contra los cinco comandantes principales de este grupo armado. Se les acusa de cometer crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra de una violencia extrema; serían responsables de miles de asesinatos, secuestros, reclutamientos de niños —el 85% de sus soldados serían niños—. No obstante, la ejecución de las órdenes de detención queda pendiente.

Por otro lado, en cuanto al caso de Sudán, las investigaciones, en un primer momento, se concentraron en crímenes cometidos en la región del Darfur, en particular por grupos denominados *yanyauid*, que habrían apoyado a las fuerzas gubernamentales para atacar a la población civil del lugar. Acusados de crímenes de guerra y de lesa humanidad debido a la presunta responsabilidad por los crímenes cometidos por estos grupos, se emitieron órdenes de detención contra el ministro estatal del Gobierno de Sudán, Ahmad Muhammad Harun (o Ahmad Harun) —nombrado luego ministro de Asuntos Humanitarios— y Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman, alias *Ali Kushayb*, nombre con el que se conoce al dirigente de estas milicias *yanyauid*. En una segunda fase, la investigación se ha concentrado en determinar quién tiene la responsabilidad de que se sigan cometiendo crímenes en Darfur con total impunidad. De este modo, a partir de informaciones presentadas por la Fiscalía a la sala competente de Asuntos Preliminares, se emite una orden de detención contra el presidente del Sudán, Omar Hassan Ahmad Al Bashir. Se le acusa, en un inicio, de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra —y a solicitud de la Fiscalía, la cámara incorpora, mediante una nueva orden de detención, el crimen de genocidio—.

La Fiscalía investigó también el ataque contra el campo de refugiados Haskanita, en Darfur, durante el cual murieron y resultaron heridos varios cascos azules de la ONU; se emitieron órdenes de comparecencia dirigidas a tres personas que se presentaron voluntariamente ante la Corte: Bahar Idriss Abu Garda, quien se presentó el 18 de mayo de 2009, pero no se le confirmaron los cargos en ese momento; y Abdallah Banda Abakaer Nourain y Saleh Mohammed Jerbo Jamus, quienes se presentaron en junio de 2010 y a quienes se les confirmaron los cargos en marzo de 2011 y se les envió a juicio.

La situación de la República Centroafricana es otro de los casos en manos de la Corte. En el contexto de esta investigación, que se inició en mayo de 2007, se detuvo y entregó a la Corte a Jean-Pierre Bemba Gombo, presunto responsable de crímenes cometidos después de un golpe de Estado frustrado que tuvo lugar en Bangui, a finales de 2002 e inicios de 2003. Destacan varios crímenes muy graves, pero sobre todo casos de violencia sexual, que, por sus características y violencia extrema, parecen haber constituido un rasgo fundamental de esta penosa etapa.

La siguiente investigación iniciada por la Fiscalía está vinculada con los eventos acaecidos en la República de Kenia, en 2007 y 2008, en el contexto de las elecciones. El 8 de marzo de 2011 la Sala Preliminar II aprobó la solicitud del fiscal y emitió órdenes de comparecencia contra seis personas, entre las cuales se encontraban altos funcionarios gubernamentales, quienes se presentaron el 7 de abril de 2011: William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey, Joshua Arap Sang, Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta y Mohammed Hussein Ali —todos ellos acusados de crímenes de lesa humanidad—.

Por último, el 26 de febrero de 2011 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas remitió a la Corte la situación en Jamahiriya Árabe Libia (Libia) en relación con las represiones violentas efectuadas en las manifestaciones contra el régimen. Inmediatamente, la Fiscalía inició la investigación y presentó elementos a la Sala de Asuntos Preliminares. Es así que el 27 de junio de 2011 esta instancia emitió órdenes de detención contra Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gadafi y Abdullah Al-Senussi por crímenes de lesa humanidad.

Como puede observarse, cada investigación o caso presentado ante las salas ha permitido que se identifiquen y busquen soluciones a las dificultades encontradas. A diferencia de los tribunales *ad hoc*

creados por la ONU (Tribunal para Ruanda, Tribunal para la ex Yugoslavia, Tribunal de Camboya), los cuales iniciaron sus actividades una vez que el conflicto había finalizado, la Fiscalía de la Corte investiga, en algunos casos, situaciones de conflicto y violencia en curso. Por consiguiente, su mayor preocupación es la protección de los testigos y de todas las personas con las cuales interactúa. Y, por ello, dispone de un programa de protección de testigos en el que aplica las medidas de precaución impuestas, pero a partir del contexto particular de cada persona.

Ahora bien, un tema primordial para la lucha anticorrupción es la cooperación internacional. La asistencia jurídica por parte de los Estados y otras entidades es absolutamente esencial en el contexto de las actividades investigativas de la Fiscalía, ya que, de acuerdo con los principios de soberanía y territorialidad, cada actividad investigativa requerirá del concurso de las autoridades nacionales competentes. Así, de particular importancia para la Corte en su conjunto será la cooperación necesaria por parte de los Estados, así como el apoyo que les puedan brindar los organismos internacionales con el fin de ejecutar las órdenes de detención.

Aunque se puedan identificar algunos elementos similares y, sin lugar a duda, algunos principios se apliquen de forma similar, la lucha anticorrupción no está contemplada en el Estatuto de Roma. En el momento de las negociaciones de este estatuto se mencionó una serie de crímenes que se podían incorporar, como el terrorismo, la tortura y el tráfico de drogas; la corrupción no fue uno de ellos.

Sin embargo, hay autores y estudios que indican que la corrupción, en algunos casos, puede considerarse como una violación de los derechos humanos y que, en consecuencia, debería calificarse como un crimen de lesa humanidad. Es importante señalar, en este

contexto, que si bien en el pasado los crímenes de lesa humanidad se conectaban a una situación de conflicto armado —de carácter interno o internacional—, la jurisprudencia nacional e internacional considera hoy en día que estos crímenes también pueden cometerse en un contexto de paz o de paz relativa.

Ejemplos en los cuales la corrupción podría constituir una violación de derechos humanos son, con frecuencia, casos de discriminación: por ejemplo, si se le exige a los niños de un grupo étnico específico pagar una cuota para ir a colegios públicos, que, en principio, son gratuitos; o cuando para recibir tratamiento médico en un hospital público todas las mujeres tienen que pagar una contribución antes de ser atendidas. Otro caso que violaría el derecho fundamental a un proceso justo sería el pago a un juez para que decida en un sentido o en otro, ya que este comportamiento afectaría directamente tanto la independencia como la imparcialidad del magistrado.

Hay ciertas condiciones consideradas de alto riesgo: países ricos en recursos naturales que carecen de instituciones democráticas fuertes, situaciones de reconstrucción después de un conflicto armado o grandes proyectos de infraestructura que no respetan los derechos humanos, entre otros.

Asimismo, varios conflictos actuales están relacionados directamente con el control y la explotación de recursos naturales. Encontramos con frecuencia casos de abuso de poder que tienen como fin despojar a ciertos territorios de sus riquezas naturales, actos de corrupción en la adjudicación de contratos de explotación y también la implementación de campañas de terror sobre poblaciones civiles.

No son pocos los que señalan que si se considera a la corrupción como una violación de los derechos humanos y se establece un nexo entre ambos comportamientos delictivos, se podría

persuadir a la comunidad —sean jueces, políticos, fiscales, empresarios— para que asuma una posición más fuerte frente a esta problemática.

Consecuentemente, una lucha anticorrupción eficaz requiere de medidas globales y de su implementación por parte de todos los actores de nuestra sociedad.

La Corte es una institución nueva, pero también innovadora, ya que es algo más que un organismo: el Estatuto de Roma creó un sistema de justicia global, una nueva herramienta para lidiar con la violencia y acabar con la impunidad. Bajo su régimen de complementariedad, el Estatuto de Roma instituyó un sistema que asegurará el respeto a la ley en todos los Estados parte.

Si la ley es aplicada —con los mismos estándares para todos—, si la impunidad deja de ser una opción, entonces, será posible alcanzar una paz durable, lo cual traerá consigo desarrollo. A su vez, el progreso consolidará las infraestructuras estatales y reforzará la aplicación y el respeto de la ley. Esto aportará claridad, transparencia y previsibilidad, lo cual, conjuntamente, reforzará el desarrollo y generará una estabilidad económica. El Estado de Derecho, la justicia, la paz y el desarrollo económico forman parte de un mismo círculo; por tanto, en el mundo globalizado actual, debemos combinar todos estos elementos para maximizar su potencial.

Con el objetivo de efectuar acciones conjuntas, el 13 de abril de 2011 se reunieron en la sede del Banco Mundial, en Washington D.C., el presidente de esta organización y representantes de importantes entidades represivas y judiciales, como el, en ese entonces, fiscal de la Corte, Luis Moreno Ocampo; el presidente de la Interpol; el director general de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), y representantes de autoridades nacionales del Reino Unido, Brasil y Estados Unidos.

La finalidad de esta asamblea fue debatir sobre la optimización de la lucha anticorrupción. Los participantes coincidieron en que la cooperación y la existencia de liderazgo y perseverancia por parte de las autoridades nacionales y entidades internacionales son primordiales para luchar eficazmente contra el crimen y la corrupción. Al término de esta reunión, las partes firmaron la Declaración sobre principios acordados para la ejecución de medidas anticorrupción de alcance global.

La cooperación y asistencia entre autoridades judiciales, la voluntad de trabajar en conjunto por parte de las autoridades nacionales y la comunidad internacional, así como la implementación de medidas a escala nacional y global son fundamentales para luchar de manera eficaz contra el crimen y la corrupción.

Debate en panel: la lucha anticorrupción desde el sistema de justicia peruano

César San Martín

Hay algunas ideas generales acerca de la corrupción que me parecen importantes para fijar el debate y establecer la agenda de la discusión. Siempre he planteado, en torno a la corrupción, dos grandes líneas de trabajo: primero, considerar que la lucha contra la corrupción es una política de Estado; y segundo —y en la línea profesional del derecho penal—, afirmar que el delito de corrupción es un delito de Estado, un delito del sistema, un crimen del sistema. Dichas consideraciones implican un conjunto de efectos y consecuencias sumamente interesantes, no solo en la regulación jurídica, sino también en la institucionalidad que ello acarrea.

Sabemos del carácter sistemático y generalizado de la corrupción, y de la necesidad de una política holística de combate contra ella. Sabemos que lo que destruye la corrupción es la cultura de la legalidad; sabemos que la corrupción desestabiliza el desarrollo social; sabemos que afecta sobremanera el desarrollo y que también es una fuente fundamental de violación de derechos humanos. Creo, por tanto, que a partir de esas consideraciones será posible entender por qué debemos calificar o afirmar que es necesaria una política de Estado en materia de corrupción. Pero, además, esta política no es de libre configuración, porque está

obviamente impuesta o, mejor dicho, ya enmarcada o delimitada por un consenso internacional, o más aún, definida por el derecho internacional.

Se ha mencionado con bastante puntualidad el conjunto de normas internacionales de derecho internacional penal que son relevantes en la materia. Al respecto, me quedo con tres convenciones que me parecen centrales: primero, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de Palermo; segundo, la Convención Interamericana contra la Corrupción; y, finalmente, la CNUCC. Las tres son los instrumentos formales que señalan cómo deben ser la conducta o las políticas públicas internas en materia de corrupción y cómo deben configurarse. Pero, sobre todo, son el punto de partida hacia una noción importante, esto es, que estamos sujetos a una fiscalización internacional y que debemos aceptarla y promover este tipo de intervenciones, debido a que es importante una visión uniforme respecto a este fenómeno en el sistema internacional. Si esto es así, entonces cae por su propio peso que, en un determinado sector —que es el sector represivo en la lucha contra la corrupción—, se tienen que generar algunas pautas propias diferenciales o específicas para enfrentar este fenómeno, denominado en el ámbito penal como *la dogmática de la globalización en materia de corrupción*. Y sobre esto, se genera un conjunto de ideas básicas y fundamentales.

Si calificamos a la corrupción como un crimen de Estado, esto determinará que, en clave de proporcionalidad, las medidas que se implementen, así como los criterios jurisprudenciales y jurídicos que se asuman, sean propios o distintos en relación con lo que es, por ejemplo, un delito común; es decir, cualitativamente más significativo. El tratamiento de la corrupción, en consecuencia, desde el derecho penal, genera un conjunto

de alternativas interesantes, obviamente bajo un canon claro de defensa, promoción y reconocimiento de los derechos individuales. Entonces, esto es lo que quiero destacar, sobre todo, para comparar cuáles son los estándares que en el campo penal debe tener una política de Estado anticorrupción; y, como ya he dicho, consecuentemente, tenemos que tomar como criterio base lo que dice el derecho penal internacional.

De este modo, si afirmo, por ejemplo, que en el derecho penal material hay siete grandes características relevantes consolidadas, de las cuales —lamentablemente—nuestra legislación actual no cumple ni la mitad, puedo aseverar, por tanto, que estamos en falta frente al derecho internacional.

Seguidamente, para que ustedes tomen en cuenta cuáles son los criterios y los estándares a los que debemos someternos en el ámbito mundial, citaré estas siete características en relación con el ámbito legal peruano. En primer lugar, en el derecho penal material se asume una concepción amplia del funcionario público. Esto me parece importante y, tal vez, la noción más amplia o generosa de cara a la protección social la tenga la Convención Interamericana, que incluso incorpora al funcionario público que ha sido seleccionado para desempeñar actividades públicas; no al que ya está en el cargo, sino al que ha sido recientemente nombrado, para, a partir de esto, desarrollar conductas con anterioridad ordenadas.

Al respecto, en el Perú, el caso Kouri tuvo un efecto interesante. Y la jurisprudencia, mal o bien, forzada o no forzadamente, se inspiró en el artículo 1, párrafo 2, de la Convención Interamericana para poder afirmar, sin mayores problemas de legalidad, lo siguiente: la criminalidad de la conducta en cuestión. En segundo lugar —y esto es significativo porque se criminalizan las formas *anticipadas* de intervención delictiva—, el artículo 27,

apartado 3, obliga, tiende y recomienda una criminalización de la preparación que tiene como fin cometer un delito; es decir, actos preparatorios que se elevan a la categoría de punibles por la especial peligrosidad de la conducta; concepto que está afirmado y aceptado en el derecho eurocontinental. En tercer lugar —de igual trascendencia— se afirma que la prescripción debe ser materia de un plazo amplio para iniciar procesos penales, a la vez que se recomienda plazos mayores y la interrupción de la prescripción cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de justicia. Sostengo lo anterior porque en el Perú hay toda una «avanzada» que trata de cuestionar los supuestos de contumacia o rebeldía cuando la norma establece «que se suspende la prescripción», considerando a dicha norma como inconstitucional porque fundamentalmente extiende los plazos de los delitos de corrupción y los torna imprescriptibles. Luego de este ejemplo, podemos vislumbrar el criterio de la orientación internacional. Igualmente, si tenemos en cuenta el derecho comparado, en Alemania o Austria, por ejemplo, tienen normas similares y, por consiguiente, allí no hay problema ni temor de una criminalización excesiva o que sobrepase el criterio de protección social.

En cuarto lugar, se aclara que la intención o el propósito delictivo, vale decir los elementos subjetivos de la conducta o del tipo legal, podrán inferirse de las circunstancias fácticas objetivas; es decir, que constituyen una *prueba indiciaria* y una prueba del elemento subjetivo, característica que, por lo menos aquí, ya se reconoce de modo prístino y absoluto en el artículo 28. La quinta característica —que me parece vital— es la imposición de la responsabilidad a las personas jurídicas por su participación en los delitos de corrupción. En otras palabras, se acepta la posible responsabilidad penal sin perjuicio de la que corresponda a las personas individuales, y se señala que las sanciones impuestas

han de ser eficaces, proporcionadas y, sobre todo, disuasivas; incluso se prevén sanciones monetarias. En sexto lugar, se reconoce, también, una jurisdicción amplia con el claro propósito de impedir lagunas de punibilidad y perseguibilidad; hecho que considero fundamental porque, cuando se solicita una extradición, siempre se debe afirmar la competencia del Estado que pide a un individuo que se encuentra en otro Estado. Y en nuestro sistema, ampliar estos criterios para afirmar la jurisdicción propia o local me parece sumamente acertado e importante.

Finalmente, un principio internacional sobre la lucha contra la corrupción: «la recuperación de activos y atacar el punto nodal»; esto es, combatir el tema de los ingresos indebidos como consecuencia de actos de corrupción —en el Perú se admite o se postula que tenemos una legislación pésima— y el hecho de poder decomisar el producto del delito de corrupción. Además, más importante aún, se reconoce el denominado *decomiso proporcional* cuando los bienes delictivos se hayan mezclado con bienes lícitos o con los ingresos, y cuando otros beneficios derivados del producto del delito se hayan transformado o convertido en bienes con los que se haya mezclado ese producto del delito, que es precisamente nuestro caso. En el Perú, cuando en una sede se trata de decomisar o incautar —pues nuestra legislación no cuenta con la claridad necesaria— se plantea previamente el artículo 51 de la Convención, e incluso se considera inhabilitar al funcionario para ejercer cargos públicos y cargos en una empresa estatal. Este es, pues, un tema central, pues existe la posibilidad de suspender al funcionario no solo bajo el supuesto de un delito o pena de inhabilitación, sino también como medida cautelar o provisional a favor de los intereses públicos. Por tanto, si no se cumplen estas reglas, se generarán mecanismos que imposibilitarán el debido esclarecimiento, además de mensajes de corte preventivo general.

Y, evidentemente, este es un tema crucial, ya que son delitos que merecen la mayor atención pública porque ponen en conflicto los intereses de todos los peruanos.

Del mismo modo, desde el derecho procesal, específicamente desde las políticas de persecución penal de los delitos, la Convención plantea un conjunto de medidas o técnicas de investigación particularmente importantes. Muchas de ellas tienen un carácter intrusivo por lo que señalaré solo algunas: la *entrega vigilada*, que es ahora más significativa a partir de la difusión de la cibercriminalidad; la vigilancia o intervención electrónica; además de las operaciones encubiertas; etcétera. Me parecen importantes porque constituyen un tema aún no estudiado en el Perú, pero que tiene que ver con todas aquellas medidas que implican el trabajo a través de la red o el sistema electrónico propio de cada modernidad social. Y dicho análisis es posible, pues ya existe un conjunto de mecanismos y normas en el derecho comparado que nos permitirá, con plena autorización judicial, intervenir en la red y los medios electrónicos con el fin de cautelar nuestras comunicaciones y, con ello, nuestros derechos ciudadanos. Entonces, todos los sistemas de transferencias electrónicas se podrán investigar con mucho cuidado, siempre con un perfil y un mecanismo de intervención muy claro para rastrear cuentas y, desde luego, bloquearlas cuando corresponda.

En fin, creo que estos son algunos pasos importantes que se juntarán con lo que es aún más efectivo: las políticas de prevención que, sin duda, no pueden prescindir de la lógica de la transparencia. Por otro lado, cuando decimos que debe haber una política de Estado, no necesariamente tenemos que concentrarnos en leyes que siempre constituyen el 10% del problema, sino trabajar mecanismos institucionales, prácticas judiciales, estatales y sociales que logren bloquear la corrupción sistémica;

es decir, impedirla en la medida de lo posible y, en suma, evitar la impunidad. Tal vez un tema central sea el fortalecimiento de los sistemas judiciales —una Fiscalía fuerte e independiente, un Poder Judicial autónomo— pero lo más importante es que la política de la honestidad atraviese todos los sistemas y conceptos como criterio fundamental. A todo esto hay que agregar políticas y regulaciones que flexibilicen la investigación, la agilicen y, por tanto, nos permitan dedicarnos a temas y hechos especialmente graves, a aquellas personas o funcionarios que tienen más poder, y atender, sobre todo, a la llamada *corrupción gubernativa*—.

Si no se tiene la fortaleza, el coraje, la fuerza, la convicción; en última instancia, si en la institución no hay la voluntad política de luchar contra este fenómeno, ninguna de las reglas servirá. Y es que, en buena cuenta, detrás de las políticas están siempre los hombres y las mujeres de la sociedad, y detrás la política está una voluntad institucional que persigue y que debe perseguir el bien público. Creo que este es el punto nodal de toda una línea que postula políticas de Estado contra la corrupción. Y es que debemos resaltar a la corrupción como *delito de Estado*, como un *crimen de Estado*. Solo así podrán configurarse un conjunto de instituciones y, sobre todo, un conjunto de pautas, formas de proceder y mecanismos de interpretación de la ley que traten de quebrar un delito que se asienta en el abuso del poder público.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la política anticorrupción de los Estados

Diego García-Sayán

Como en nuestras sociedades hay muchos temas complejos que desarrollan el fenómeno de corrupción, me concentraré en los enfoques que considero más importantes.

Primero, recapitulemos. Si tratamos de recordar y reflexionar qué cosa ha sido o es la corrupción en el Perú, inmediatamente el imaginario trae a la mente los *vladivideos* —lo más visible de la corrupción pública—. Y es que ver a un dueño de un medio de comunicación o a un parlamentario a punto de convertirse en tráfuga con una cantidad exorbitante de miles de dólares desarrolla en la opinión pública una imagen muy viva de la corrupción; todo ello opuesto a conceptos públicos que son esenciales para enfrentarla, como la transparencia y el acceso a la información. Es decir, una negociación oculta, hecha a espaldas de la información de la sociedad, y, por supuesto, de la legalidad, es un elemento que circunscribe los actos de corrupción. Estas reflexiones nos remiten a algo que me suscita una interrogante acerca del sinnúmero de referencias a la corrupción que hay en internet, tanto en castellano y en inglés; y, como consecuencia de ello, también sobre la cantidad enorme de definiciones de la corrupción, que pueden ir en un sentido o en otro, pero que, en su gran mayoría,

se refieren, esencialmente, al problema del poder que tiene que ver con la función pública, con el uso y abuso de esta función para el beneficio del funcionario o funcionaria o del ciudadano que se quiere beneficiar. Es decir, se trata de una acción extralegal por parte de alguien que ocupa una posición de poder y que beneficia ilegalmente a intereses particulares. De manera que en la prevención y en el enfrentamiento a la corrupción la clave es cómo se organiza y orienta el poder. Sin entrar en particularidades, quería, con este comentario —aunque Miriam Spittler y César San Martín ya han hecho algunas alusiones directas al tema de las violaciones de los derechos humanos y la corrupción—, referirme, específicamente, a las decisiones y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en lo que pueda ser pertinente para este macrotema de la corrupción.

La Corte IDH, como todos ustedes saben, tiene que ver con la interpretación y aplicación de tratados sobre derechos humanos, particularmente con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH) y no con convenciones internacionales o regionales sobre la corrupción. Así, la Corte IDH no es un tribunal interamericano contra la corrupción ni tampoco un tribunal penal regional: lo que hace es determinar si los Estados han cometido o no una violación a los derechos humanos y estipular, a partir de la constatación de que sí pueda haber ocurrido esa violación, un conjunto de reparaciones indemnizatorias. Entonces, ¿cuál el marco normativo de referencia y qué relación tiene la Corte IDH con la corrupción? La respuesta es esta: la CADH establece una serie de obligaciones con el fin de respetar los derechos humanos; sin embargo, por encima de los aspectos específicos del derecho a la vida, integridad física, garantías judiciales, debido proceso y muchísimos otros, preside la obligación internacional, el compromiso que hacen los Estados desde que

son parte de la CADH: la obligación de adecuar su legislación y su práctica institucional a estas normas internacionales. Es decir, no solo se trata de no violar los derechos humanos; se trata también de no torturar a la gente, no someterla a ejecuciones extrajudiciales y de organizarse de determinada manera para garantizar que los derechos humanos sean respetados por el conjunto del aparato estatal. Entonces, desde su primera sentencia, el dictamen *Velásquez-Rodríguez v. Honduras* de fines de la década de 1980, la Corte IDH estableció un componente que ha sido constante en su jurisprudencia en casi más de 25 años de condenas, y que es, como ya se ha mencionado, el compromiso y la obligación de los Estados de adecuar su ordenamiento interno y, en consecuencia, de no poder organizarse de cualquier manera sino de forma que se asegure el cumplimiento y el respeto de los derechos humanos de sus ciudadanos.

No detallaré aquí los desarrollos jurisprudenciales, que ustedes conocen bien, sobre distintos temas de otros países y del Perú, sino que analizaré qué relación puede haber entre la jurisprudencia de este tribunal —que ha sido creado por los Estados, por decisión soberana— y la definición de políticas de Estado que estén vinculadas con la prevención de la corrupción; y es que, en apariencia, un tribunal de derechos humanos no tiene directamente mucho o nada que ver. Expondré dos ejemplos para transmitir la idea más fácilmente. En los últimos años han llegado a la Corte IDH—tarde, es verdad, para un continente donde los pueblos indígenas tienen una presencia demográfica tan grande— muchos casos de varios países como Colombia, Surinam, Paraguay, México y algunos centroamericanos —no ha llegado ningún caso peruano sobre este tema—, y se ha suscitado una serie de temas importantes que tienen que ver con el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y con un asunto

que ha mencionado Spittler: los recursos naturales, tierras y territorios de estos pueblos. No resumiré los casos, pues no interesa la especificidad. A lo que me refiero es que si en el proceso de análisis judicial internacional llega un caso en el cual lo que se discute es el derecho de propiedad de una comunidad indígena, la Corte IDH, tras las constataciones, puede concluir: primero, que ese derecho fue violado en varias ocasiones; segundo, que el derecho individual de la propiedad (porque estos son tratados de derechos de individuos) se traduce, teniendo en cuenta la particularidad de la identidad indígena, en uno de propiedad colectiva y, en consecuencia, está garantizado y protegido para estas comunidades. El tercer corolario es que este tipo de circunstancias, y los casos concretos que ha conocido la Corte IDH, se desarrollan en tierras y territorios que cuentan con recursos naturales significativos en materia energética o forestal, muy requeridos para su explotación por parte de ciertas empresas o personas naturales, a pesar de que dichas actividades atentan contra los derechos humanos de los indígenas. Para concluir con esta presentación, es necesario señalar los aspectos inherentes a las políticas de Estado —es decir, los principios de la Corte IDH— que actúan como elementos de prevención frente al uso discrecional, por parte de la administración burocrática, de las decisiones estatales en esta materia. El primero de ellos consiste en constatar que los recursos naturales, de acuerdo con esta jurisprudencia que es vinculante para los Estados, son parte de la tierra y el territorio. El segundo afirma que, sin perjuicio de la legitimidad que tienen los Estados de entregar concesiones para la exploración y explotación de los recursos naturales, antes se debe reconocer el principio esencial de tutela de los derechos humanos. Este principio no ha sido inventado por la Corte IDH, ya está considerado desde el Convenio 169 de Pueblos Indígenas y Tribales, así como en los lineamientos

institucionales del Banco Mundial y en los de otras organizaciones crediticias internacionales. Por ende, debe entenderse como una incorporación vinculante del derecho interno de nuestros países que la concesión de esos recursos naturales solo puede darse en tanto se cuente con el consentimiento previo, libre e informado, de los pueblos indígenas concernidos y se garanticen sus derechos humanos.

Entonces, todos estos principios y derechos se traducen en una serie de instrumentos internacionales, contenidos en la sentencia de un tribunal, cuyas decisiones son vinculantes y obligatorias, tal como ocurre con el Tribunal Constitucional del Perú, que cuando falla no lo hace solo para el caso específico que revisa, sino para todos —como una *ratio legis* que se aplica para todas las situaciones parecidas que se presenten—. Esta figura se incorpora un poco en el ordenamiento jurídico vinculante de nuestros países y en la posibilidad de que se recurra a una instancia internacional si se viola el hecho de que la asignación y el otorgamiento en concesión de los recursos naturales no pueden ser actos discrecionales de la autoridad o la burocracia (sean cual sean los procedimientos y reglamentos que para ese efecto se dicten), sino que tienen que contar con el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas concernidos. Este es un elemento importante, muy sensible. Como todos sabemos, hay un alto nivel de conflictividad en América Latina y en otras regiones del mundo por el tema de la asignación de recursos naturales, y creo que Latinoamérica es la única región del mundo en donde ya se ha establecido esta obligación, que si bien no está claramente delimitada en la CADH, sí ha sido interpretada por la Corte IDH para todos los países que han reconocido su jurisdicción.

Otros aspectos importantes en relación con el primer ejemplo dado al inicio de esta ponencia —los sobornos en miles dólares

durante la década de 1990 en el Perú— son el tema de la transparencia y el acceso a la información pública, que, además, fueron asuntos iniciales en la agenda del Gobierno de Transición en 2001. Incluso, posteriormente, se dictó una ley y el Perú fue uno de los primeros países en contar con una norma de acceso a la información pública en la región —luego prácticamente todos los países vecinos se alinearon con este espíritu normativo y ahora muchos, no solo en América Latina, tienen esta ley—. Pero si nos preguntamos nuevamente cómo llegan estos temas a la Corte IDH, la respuesta le corresponde a un caso ocurrido en Chile. Un señor llamado Claude Reyes y unos amigos pidieron información al Estado chileno sobre una concesión forestal solicitada por un grupo privado. No obstante, el ente del Ejecutivo encargado de autorizar las inversiones no quiso otorgar esa información, pues, según alegaba, no tenía ninguna obligación de entregar esos datos al señor Reyes, ya que este era un tercero que no tenía interés directo en los hechos: no era dueño de esa tierra ni tampoco vivía allí. Entonces, el caso llegó al fuero de la Corte IDH y esta dictó una sentencia en 2006 en la que se estableció que el señor Reyes tenía razón y, por ende, derecho a acceder a esa información pública. Pero lo más importante fue que el Estado chileno tuvo que dictar una norma a través de la cual se comprometía, sin excepción, a dar información pública en situaciones como la descrita. En síntesis, la sentencia se refería a tres principios que tienen vigencia más allá del caso específico y que son vinculantes para todos los Estados que han reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH: primero, el acceso a la información pública no es una gracia que otorgan el Estado y el Gobierno, sino un derecho; por tanto, el Estado tiene la obligación de dictar las normas sustantivas y procesales administrativas que aseguren el acceso a esta información por parte de la ciudadanía dentro

de un plazo razonable. Segundo, si dicho derecho es negado, existe un recurso sencillo y expeditivo para que esta violación cese. Y, tercero, el principio fundamental, dado el carácter obligatorio de este derecho, el principio general de organización del Estado tiene que ser la publicidad; consecuentemente, el secreto solo puede ser la excepción en casos taxativos.

Los dos ejemplos, el de los pueblos indígenas y el del ciudadano Claude Reyes, me permiten concluir que cuando los Estados se hacen parte de tratados que afectan a su organización interna, sus políticas, sus normas y la forma en la que se tienen que estructurar, comparten su espacio de toma de decisiones y el ámbito del poder, en este caso, con un tribunal internacional, específicamente con el Tribunal Interamericano, que es la Corte IDH. Y ello no supone una violación a la soberanía del Estado; antes bien, hay una soberanía que se transfiere para poder resolver determinados conflictos y situaciones tensionales. En consecuencia, el Estado parte debe organizarse no en función de lo que se le ocurra o lo que diga su Parlamento o su Ejecutivo exclusivamente, sino según estándares y cánones internacionales de la cada vez más interactiva aldea global, que, a su vez, delimitarán las políticas públicas. Con ello, no estoy afirmando que las políticas públicas, de aquí en adelante, serán definidas por un tribunal internacional o por la Corte IDH, pero sí que los Estados deben considerar los ingredientes que otorgan estas instituciones internacionales de las que son parte y que tienen que ver, sin duda, con el hecho de tener una institucionalidad más transparente y participativa. Ingredientes, en suma, que son sustantivos para atenuar el fenómeno de la corrupción institucionalizada o sistémica como la que sufrió el Perú en la década de 1990.

Experiencias democráticas y de lucha anticorrupción en el Perú

Walter Albán Peralta

Quisiera ensayar una respuesta a una interrogante que sin duda ha estado presente en las anteriores ponencias y que me parece relevante: ¿en qué medida se puede plantear la ecuación de «a mayor autoritarismo mayor corrupción»? Y es que, evidentemente, los gobiernos antidemocráticos son precisamente aquellos que generan las mejores condiciones para el desarrollo y el arraigo de este fenómeno de la corrupción, porque, más allá de las consecuencias negativas derivadas de este tipo de regímenes, tenemos, además, la profundización de usos, costumbres, lo que podríamos calificar como *prácticas* e, incluso, normas jurídicas que son propicias para la corrupción.

Los antecedentes de la historia relativamente reciente de América Latina señalan que, hacia mediados de la década de 1980, cuando habían concluido los regímenes de facto, esas viejas dictaduras militares o cívico-militares, se produjo un fenómeno de recuperación constitucional en la mayor parte de nuestras sociedades. Pero ciertamente restaba mucho todavía para hablar de una democracia en el sentido de una institucionalidad que la sustente; por tanto, había que hacer enormes esfuerzos para superar esos usos y costumbres inspirados en prácticas antidemocráticas.

Y ese fenómeno de contingencia institucional, a su vez, ha tenido, en varios casos, como en el Perú, obstáculos muy serios de consolidación, más aún cuando se han sufrido nuevas formas de autoritarismo como la acaecida en nuestro país en la década de 1990 con el régimen de Alberto Fujimori. En este contexto destacan prácticas como el secretismo de información pública por parte del ente estatal, la concentración del poder político, la nula fiscalización y, en consecuencia, la inexistente participación ciudadana. Deducimos entonces que en nuestro país la corrupción es estructural e histórica. Sin embargo, las estructuras que replican este mal no siempre son visibles o fáciles de identificar, pues la ciudadanía desvía fácilmente su atención hacia los nulos resultados o efectos de este modelo sucesivo de corrupción. De este modo, se está pendiente de los escándalos y no de los causantes: la debilidad institucional o la indulgencia de las sanciones.

Por otro lado, es necesario señalar el riesgo que supone la priorización de salidas penales —esto es, mayor criminalización o aumento de las penas— como solución a la corrupción estructural. Es como si en una invasión de moscas concentráramos la atención en hacer más eficaces a los matamoscas en lugar de en las causas y los orígenes de la plaga, así como en las medidas para evitar su propagación. Es, justamente, en este punto donde creo que está el problema de fondo: en determinar las medidas preventivas.

En su exposición Miriam Spittler aludió a este primer componente de los contenidos de la CNUCC: la prevención. Las medidas que, por ejemplo entre nosotros, se han tomado recién a partir de 2001, como las señaladas por Diego García-Sayán que aludían a la experiencia vivida durante el régimen fujimontesinista —como se le conoce—, fueron un impulso muy fuerte, por parte del Gobierno de Transición, para aprobar normas sobre

transparencia a favor de los intereses públicos. De hecho, las primeras disposiciones que autorizaban el ingreso por internet a portales estatales para mirar la ejecución del presupuesto de la República las tomó el gobierno del ex presidente Valentín Paniagua hacia febrero de 2001, todas ellas promulgadas por decreto supremo. Así, las prácticas de buen gobierno cobraron enorme fuerza y el mensaje comprometía la voluntad de los políticos de llevarlas adelante con el fin de asegurar transparencia, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana a través del acceso a la información pública. En muy poco tiempo el Perú reformuló gran parte de su normatividad para erradicar las prácticas nocivas de los regímenes autoritarios. Empero, aunque este hecho ha sido primordial, todavía se encuentran algunas resistencias: en muchos aspectos el progreso es insuficiente y hay varios informes al respecto.

Por ejemplo, los informes de la Defensoría del Pueblo y de la institución Ciudadanos al Día coinciden en señalar que el punto débil de los portales de transparencia respecto del presupuesto público y su ejecución es el de las contrataciones y adquisiciones. ¿Por qué será que ese siempre es el rubro más frágil y el más desactualizado? Hay sectores que permanentemente lo tienen en este estado. Todo esto debería llamar nuestra atención. Por otro lado, hay temas pendientes: ¿por qué no tenemos una carrera pública en el Perú?, ¿por qué, a pesar de que ya hace varios años se aprobó una ley de bases de la carrera pública, hasta ahora no se dan las leyes complementarias que la hagan factible?, ¿qué pasa con el sistema institucional? En una palabra, podríamos decir que está fragmentado: el Congreso marcha por su lado, la Contraloría por el suyo, se crean oficinas contra la corrupción que luego desaparecen y nadie se enteró de lo hicieron en el camino. En realidad, se necesita más la articulación de todas las instituciones que la independencia

de cada una. En suma, debería haber un liderazgo, que muy bien podría asumir la propia Contraloría, pero antes habría que reformular el diseño institucional para que se genere una estrategia de Estado que pueda vencer la fragmentación.

De otra parte, también sería interesante que se aborden otros contenidos de las convenciones internacionales. Por ejemplo, no contamos con una legislación que sancione la corrupción en el sector privado; es decir, que establezca la ética en esta esfera y en el ejercicio de la profesión. Y esta es una de las razones por las que en la Facultad de Derecho de la PUCP estamos impulsando las reglas éticas para el ejercicio del Derecho en el país, y esperamos tener éxito en este empeño. Pero atender estas cuestiones de fondo referidas al tema preventivo no quiere decir, en absoluto, que queramos contribuir con la impunidad. De hecho, en el caso de la corrupción local, probablemente más allá de algunos ajustes posibles desde el punto de vista técnico penal, bastaría con aplicar las normas vigentes; pero ese también es un problema: dichas leyes no se aplican en buena medida. Por tanto, hay que afinar la función de las instituciones.

Del mismo modo, hay que considerar la dimensión internacional del problema, en tanto vivimos en un mundo globalizado con un vertiginoso desarrollo de la economía e intercambio comercial. Como el Perú es un receptor importante de esas inversiones, tenemos, gracias a ellas, un crecimiento económico notable en estos últimos años. Luego, respecto a la corrupción en sí, esta tiene una especial magnitud porque está vinculada a fenómenos del crimen organizado, lavado de activos y modalidades transnacionales. Esta es la gran corrupción que tenemos que atender, precisamente, inspirándonos y aplicando lo contenido en la Convención Interamericana contra la Corrupción o en la CNUCC. Una lucha eficaz exige superar viejas normas

y prácticas entre Estados, provenientes de un contexto en el cual había enorme desconfianza entre unos y otros. Basta señalar el ejemplo de la extradición. Hasta el día de hoy, la extradición en muchos casos está regida por normas que complican sobremedida los procesos en contra de quienes son responsables de graves hechos de corrupción. Esto tendría que ser revisado —de hecho en algunos casos se está haciendo—, pero todavía resta mucho por hacer.

En ese sentido, existen dos grandes objetivos en el plano internacional: uno es la estandarización de la normatividad en materia penal y el otro, los acuerdos bilaterales o multilaterales entre los Estados para que haya una efectiva cooperación. Por consiguiente, habría que eliminar el tema de la doble incriminación como requisito para poder perseguir la corrupción, así como el límite de la nacionalidad, pues si alguien es oriundo de un Estado no se le extradita. Y aquí tenemos un ejemplo muy cercano de lo que eso significó y el problema que generó para la extradición por muchos años: el caso Fujimori. Por tanto, hay que hacer lo necesario para que los mecanismos de información sean fluidos y erradiquen el secreto bancario o de reserva tributaria, ya que son cuestiones que están contenidas en estos convenios y que exhortan a los Estados para que anulen estos obstáculos contra la lucha anticorrupción. Finalmente, otro tema por tratar es la agilización de trámites en lo relacionado con el decomiso y la recuperación de activos logrados por actos de corrupción.

Para concluir, considero que tenemos mucho por hacer, pero aún estamos en una etapa inicial que, como decía, empezó en 2001. Además, este es un problema que no solamente ocurre en el Perú y en muchos países latinoamericanos, sino también en los países más desarrollados. A algunos de ustedes les sorprenderá —como a mí— descubrir que la CNUCC, que es de 2003,

en su artículo 12, párrafo 4, señala que «Cada Estado parte denegará la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan sobornos, que es uno de los elementos constitutivos de los delitos tipificados con arreglo a los artículos de la presente convención». Vale decir, ya en el año 2003 la CNUCC afirmaba que el soborno no era deducible para temas de impuestos y, por tanto, recién hemos puesto en marcha prácticas de mucho tiempo atrás, que estaban perfectamente legalizadas y legitimadas en diferentes Estados, varios de ellos poderosos, de donde muchas veces provenían estas fuentes de corrupción.

Pienso entonces que podemos ser optimistas pues tenemos la posibilidad de construir todo lo necesario para luchar eficazmente contra la corrupción. Indudablemente tenemos retos, pero hemos avanzado muchísimo respecto a los que teníamos antes del año 2000.

Respuestas a las preguntas del público

Miriam Spittler:

a) ¿Qué tanto se ha avanzado en el marco normativo internacional que penaliza y sanciona a empresas transnacionales por prácticas que atentan contra la salud de países enteros?

No sé concretamente a qué casos se refiere, pero puedo imaginar aquellos en los que los desechos que crean estas empresas son depositados en un Estado en vías de desarrollo al que le ofrecen una suma de dinero para que reciba esta basura. Aunque no es un tema de competencia de la Corte Penal Internacional, sí sé que se ha adoptado un convenio internacional, no sé si es la traducción exacta en castellano, pero hay un convenio sobre el procesamiento de desechos peligrosos o químicos que incluye una serie de normas, no solo sobre su proceso y eliminación, sino que también prohíbe su transporte e incorpora medidas que deberían garantizar que estos no signifiquen un peligro para la salud pública. Asimismo, se prohíbe la venta de los desechos a cambio de ciertas sumas de dinero.

b) ¿Cuál es su opinión respecto a las organizaciones privadas militares acusadas de crímenes y abusos en Irak, y la poca acción de Estados Unidos en cuanto a este tema?

Es una pregunta muy interesante porque relaciona varios temas: por un lado, la situación en Irak, por el otro, la de Estados Unidos que, como ustedes sabrán, no ha ratificado el Estatuto, y, finalmente, la de estas empresas de protección y seguridad. En la Corte hemos recibido muchísimas comunicaciones referentes a crímenes cometidos en Irak. Esta instancia no tiene jurisdicción para conocer estos crímenes, ya sea porque Irak no es un Estado parte o porque los nacionales —si fueran estadounidenses— tampoco son de un Estado que haya ratificado el Estatuto. Por tanto, al no haber la competencia, no está bajo monitoreo de la Corte ni de la Fiscalía. En todo caso, la competencia sería de las autoridades nacionales de Irak y Estados Unidos. Desconozco en qué punto están las investigaciones; sé que se han iniciado, que se han enjuiciado a algunos de ellos, pero ignoro los detalles.

c) En todos los procesos de selección para bienes y servicios los postores pagan un porcentaje al área de abastecimiento para ganar la buena pro. En otros países este pago es parte del proceso. ¿Es esta la solución?

No sé si yo pueda dar una respuesta a esta pregunta. Lo que sí puedo decir —no sé si es una solución o no— es que mientras estos pagos constituyan un acto delictivo tienen que ser investigados y procesados.

César San Martín:

a) ¿Qué actos de corrupción han sido descubiertos por los sistemas de control? ¿O es que estos, más bien, han sido denunciados por terceros?

Todos los sistemas de control interno que pertenecen al Sistema Nacional de Contraloría General de la República tienen pautas, procedimientos, planes de acción, que implican investigaciones especiales, de oficio, cuando son por denuncia de terceros. El tema es que si descubren la comisión de delitos, como órganos administrativos, tienen que denunciar el hecho ante el Ministerio Público y es evidente también —y considero que ese es uno de los grandes problemas que tenemos de comprensión con la Contraloría— que los estándares de prueba y los requisitos de procedimientos propiamente judiciales son diferentes. En consecuencia, se generan debates muy profundos, muy serios, acerca de en qué medida son suficientes y adecuados el informe especial de este organismo y sus criterios de imputación. Al respecto, la Contraloría ha comunicado su malestar pues muchos de sus casos fracasan en sedes jurisdiccionales y, tal como sucede en la cultura de sospecha, se dice que esto fracasa porque hay impunidad judicial. Ni lo uno ni lo otro. Pero, en todo caso, hay serios problemas para la configuración de los estándares de prueba, los estándares jurídico-penales que utiliza el Sistema Nacional de Control. Y acá el problema es muy claro: falta de diálogo, coordinación y respeto al proceso de la ley, así como a la independencia judicial.

b) ¿Los convenios internacionales encubren la corrupción que conducen los procesos de contratación basados en licitación con precios sobrevaluados?

Todos los órganos, los organismos internacionales, tienen inmunidad de jurisdicción; es evidente. Esto no es impunidad, sino que todos los cuestionamientos a las conductas indebidas de dichas organizaciones deben de ser trabajados y dilucidados por estas. Entonces, ¿por qué la legislación peruana permite que un conjunto de obras públicas se desarrollen mediante mecanismos

con intervención de organismos internacionales? Creo que la pregunta es anterior y la política debería pautar la revisión de estos temas y luego analizar en qué medida se deben trabajar los mecanismos de coordinación con los centros internacionales para que necesariamente, en casos límites como estos, el Estado tenga una posibilidad de denuncia o control de lo que sucede. Finalmente es dinero público, dinero que el Estado paga. Este es un problema que, aunque está en la cartelera, se ha profundizado debido a que nuestra legislación interna autoriza, en muchísimos casos, que los mecanismos de contrataciones públicas se hagan mediante este sistema internacional.

c) En muchas municipalidades y entidades públicas los órganos de control informan sobre irregularidades de gestión, pero estos casos constituyen procesos lentos que no concluyen en denuncias. ¿Qué recomendaciones daría para que la ciudadanía participe directamente?

Sabemos que uno de los lineamientos o políticas de prevención que el derecho internacional impone o prevé son las líneas de transparencia. Consecuentemente, la información debe de estar al alcance de todos, y para eso sirven las páginas y los portales electrónicos, junto con el derecho y la obligación de la información pública. Este es un mecanismo importante. Además, existen otros de acción popular o denuncia que puede utilizar cualquier ciudadano que considere que determinado hecho afecta el interés público. Por ende, las fiscalías y los organismos estatales deben procesarlas según su propio mérito.

Por consiguiente —y esto tiene que ver con otra pregunta que hace mención a las políticas de anticorrupción, ¿por qué no hay una sólida política de Estado?— este es un problema que se relaciona con la opacidad en los asuntos públicos, con una

cultura de la opacidad asentada. Y, también, con una falta de voluntad institucional de los sectores del Estado y la sociedad para instaurar una política de transparencia. Este es el tema central: en la medida en que una sociedad se dinamiza, los ciudadanos y sus organizaciones adquieren mayor conciencia y, por tanto, las respectivas bases y protecciones legales para inquirir, denunciar e, incluso, constituirse en parte activa de los procedimientos. Siempre y cuando esto se afirme e institucionalice, se intensificará la política de transparencia, así como la cultura del control y respeto que los servidores públicos tienen y que deben tener hacia la sociedad.

d) ¿Por qué no hablamos más de la impunidad, que es tan o más grave que la propia corrupción? ¿Son, acaso, corruptas las leyes?

Lo que puede afirmarse es que las leyes pueden profundizar o consolidar bolsones o espacios de actividades corruptas. Eso ocurre y, desde luego, la impunidad es un cáncer que envenena todo un sentimiento nacional, y ello es indudable debido a sus efectos lesivos, sobre todo, en la seguridad ciudadana. Contra ello, una línea política correcta es la transparencia, pues supone una fuerte intervención de la colectividad en los asuntos públicos. Y esta política debe ser respetada por el Estado, no solo tolerada, sino también promocionada, para que todos los que tengamos algún espacio de poder sepamos y asimilemos que somos objeto de control por parte de todos los ciudadanos.

e) ¿Por qué los gobiernos no establecen la lucha anticorrupción como política de Estado?

Esto depende de la forma en la que es ejercido el poder en una sociedad determinada.

f) ¿Quiénes cometen más delitos de corrupción: los funcionarios del Estado o los del gobierno de turno?

Ciertamente, los efectos más lesivos provienen de la llamada *corrupción gubernativa*, que es perpetrada por altos funcionarios que tienen el control de instituciones fundamentales o que establecen, dinamizan y ejecutan políticas públicas. Este es el sector más perjudicial para la sociedad, más allá de números en función a su dimensión y sus posibilidades de afectación. Por eso, un Estado y principalmente, cito, «un Congreso tiene que estar a la altura de las circunstancias». El Congreso no solo debe promulgar leyes y generar políticas; debe controlar. Eso le corresponde a la clase política; la demanda recae sobre ella.

g) Cuando se extraditó a Alberto Fujimori a Chile se señaló que solo se le podía juzgar por determinados delitos, pero que las investigaciones y juicios por los actos de corrupción quedarían impunes. Por tanto, ¿tiene jurisdicción la Corte Penal Internacional en este caso?

Creo que eso ya se ha aclarado antes: en temas de corrupción, en principio, no hay una competencia de la Corte. Obviamente, si introducimos los elementos del contexto en casos en los que la corrupción implica atentados graves contra los derechos humanos, esta podría involucrarse. Pero corrupción en sí, como tal, no es un problema, un tema o una competencia de este organismo.

Diego García-Sayán:

a) Las normas tienen más de diez años; no obstante, se aplican mínimamente en un Estado autoritario como el nuestro, aunque este se declare democrático. ¿Qué se puede hacer?: ¿fortalecer la sociedad civil o recurrir a instancias internacionales que presionen al Estado?

César San Martín se refirió a un tema muy importante que es la falta de transparencia y cómo esta contamina a todos los funcionarios públicos y a la sociedad, ya que no estamos acostumbrados a que la rendición de cuentas sea un derecho y, en consecuencia, una obligación para la autoridad. Y si bien esas normas están vigentes hace más o menos diez años —o un poco menos—, se aplican con ineficiencia. Pero es cierto, también, que existen instituciones públicas, ministerios y municipalidades que sí funcionan. Confieso que como ciudadano he recurrido a esta ley y he obtenido —con algún esfuerzo y, en mi tercer recurso, diciendo que hay una responsabilidad penal si esta no se entrega— la información. Pero sí es necesaria una mayor vigilancia por parte de las organizaciones civiles; no obstante, algunas sí tienen este tema en su agenda: por ejemplo, el Consejo de la Prensa Peruana hace un récord de los portales de transparencia estatales, y lo mismo ocurre con el Instituto de Prensa y Sociedad, y Proética. Lamentablemente este asunto ha perdido liderazgo, pues en este momento no hay una fuerza —que debería ser esencialmente el Poder Ejecutivo— que dicte las normas, no solo para asegurar que en sus instancias funcionen plenamente, sino también en otras reparticiones del Estado. Por ejemplo, tenemos 1500 municipalidades distritales en las que esto no es factible porque no hay un funcionario encargado de ello ni se conoce —por parte del ciudadano o la autoridad— el derecho a la información pública. Consecuentemente, esto debe ocupar un lugar preponderante en la agenda gubernamental.

b) En el año 2005 la Corte IDH dictaminó que Alan García tenía libertad para ingresar al Perú, pero el ministro de Justicia de aquel entonces no ratificó la sentencia de inmediato; se demoró tres meses y, antes de que nuestro país fuera sancionado,

se publicó el derecho de ingreso. En este caso, ¿se violaron los derechos humanos o hubo corrupción administrativa por parte de aquel ministro?

En realidad no sé si hubo corrupción o no, pero el hecho es que esa decisión —que no fue de la Corte IDH sino de la Comisión Interamericana y, en consecuencia, no era una sentencia vinculante sino una recomendación— fue de alguna manera encarpetaada. Además, el Ejecutivo de ese entonces nunca la transfirió al Poder Judicial, que era el encargado de decidir si la prescripción se aplicaba o no. Luego, cuando ingresé al Ministerio de Justicia en el año 2000, encontré esa notificación literalmente en el cajón, y lo único que hice fue enviarla a quien correspondía, que era la Corte Suprema, la cual permitió que Alan García regresara al Perú. Eso era lo que había que hacer; no me echen la culpa de nada.

c) La corrupción se ha convertido en un crimen organizado fusionado con el narcotráfico, tal como sucede en México y Bolivia. ¿Qué acciones se están efectuando para combatirla?

Este es un tema inmenso: tendríamos que hacer no solo un encuentro sino un seminario completo. Se trata de un problema enorme, ya que no está atado a la criminalidad en general sino al crimen organizado en particular que, como todo el mundo sabe, hoy en día es mucho más grave de lo que era hace cinco años, y hace cinco años era mucho más grave de lo que era hace diez. Entonces, la gran pregunta es si el curso por el cual marchan los países en materia de normas preventivas, policiales y punitivas es el adecuado o tiene que ser revisado. Estoy dentro de los que creen que este curso tiene que ser evaluado. He participado, por invitación del ex presidente Fernando Henrique Cardoso, de Brasil, en la reflexión sobre este tema, que propone una modificación

de las políticas en esta materia, que la acción del Estado se concentre en la lucha contra el crimen organizado y que el tema del consumo de drogas sea tratado como un asunto de salud y no como uno de represión penal al consumidor, tal como ocurre hoy en día en buena parte del mundo. Podríamos seguir reflexionado sobre este tema, pero sin duda abre una dinámica de asuntos que no son muy populares, porque lo que puedan decir ex ministros y ex presidentes en una comisión como la de Cardoso no es lo que dirán como candidatos al Parlamento o a la presidencia, pues tienen que decir exactamente lo contrario, que es lo que la gente quiere escuchar. De manera que, en un futuro, probablemente no veamos muchas novedades prácticas.

d) Hay dos preguntas relacionadas con el tema de los pueblos indígenas. Una tiene un matiz: ¿Es cierto que hay Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que financian a alcaldes y presidentes regionales para oponerse a la inversión extractiva de recursos naturales? Y la otra va en sentido opuesto: En cuanto a los decretos legislativos que originaron los hechos ocurridos en Bagua, ¿hubo corrupción en beneficio de determinados intereses económicos para adecuar la normatividad amazónica a aquellos intereses?

Son dos preguntas en sentidos diametralmente opuestos, pero que tocan, sin duda, un asunto importante concerniente a una dinámica social del presente, muy distinta de la que había hace muchos años. Antes, cuando se dictaba una disposición del Estado sobre cómo se debían administrar los recursos naturales y esta se aplicaba medianamente, al final intervenía la Guardia de Asalto o el Ejército para poner orden, si era necesario. Hoy en día la situación ya no es propicia para ese tipo de manejos pues existe una demanda democrática en la sociedad: la gente, en general, siente que tiene derecho a tener información

y —al margen de si conoce o no la sentencia de la Corte IDH— a ser consultados. Y es más o menos evidente que esos decretos legislativos no fueron consultados; ahora bien, esto no quiere decir que, eventualmente, no existan intereses políticos específicos para levantar una oposición en un sentido determinado. Eso es normal en una sociedad democrática, siempre y cuando se dé en el marco de la legalidad. Pero el hecho es que el Estado tiene el deber de crear un mecanismo adecuado para que las consultas se produzcan oportunamente. Es fácil constatar, en muchas páginas web de transnacionales que invierten en minería o en el área forestal, que existen una serie de estándares, como el consentimiento previo, libre e informado, que ojalá se traduzcan en normas internas en todos los Estados que otorgan las concesiones de los recursos naturales. En suma, este es un tema sobre el cual se seguirá discutiendo, porque aún suscita una alta conflictividad social, como lo demuestra aquí el hecho de que tengamos dos preguntas sobre él que, además, expresan diversos criterios de reflexión. Ahora bien, lo que sí está claro es que el Estado tiene algo que hacer o regular, que es fijar políticas que lo ubiquen ya no como un Estado que hace lo que sea con los recursos naturales —a pesar de que, según la Constitución, estos le pertenecen—, sino como uno que actúa siempre de acuerdo con lo que las transnacionales llaman *licencia social*; es decir, con mecanismos de consulta y concertación que aseguran y garantizan la legitimidad del Estado y la inversión privada.

Walter Albán Peralta:

Antes de responder a las preguntas, quisiera comentar una de las ya mencionadas, pues me pareció advertir cierta impaciencia en ella: ¡diez años en este asunto y no se llega a nada!

Bueno, los procesos de aplicación de las normas no son tan rápidos como muchas veces quisiéramos. Mencionaba antes que la primera norma sobre disposición de la información estatal se dio en marzo de 2001, pero la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública la aprobó el Congreso en 2002 y tuvo una modificación en 2003, y hay que mencionar que se trataba de una ley vanguardista en la región respecto a este tema. No obstante, la ley ya estaba vigente y aún existían reglamentos internos del Ministerio del Interior o del de Defensa que clasificaban la información, si mal no recuerdo, en cinco categorías: reservado, confidencial, secreto, altamente secreto y clasificado. En conclusión, la información accesible al público no solo debía ser solicitada por alguien, sino también, autorizada. Es decir, esta coyuntura coexistió con la ley ya vigente y, créanlo, no ha sido fácil cambiar esta manera de pensar de nuestros funcionarios, esta racionalidad nacida del secretismo en el que ha estado imbuido el Estado. Actualmente, al contrario, ese reclamo es un derecho exigible; sin embargo, no hay que olvidar que estamos en un proceso. No hay que ser impaciente o, como se dice, «tirar la toalla» tan rápido, porque hemos cambiado para bien en mucho, aunque todavía falte bastante. Por otro lado, hace poco conversaba con César San Martín sobre la existencia de normas que aún consagran el secreto y contrarían la lógica de la referida ley, como la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por consiguiente, el rol de estos procesos será decisivo para erradicar normas que instalan el secretismo en el interior del aparato de justicia y que en gran medida explican por qué hay tanta desconfianza en la ciudadanía y por qué solo el Congreso le gana —por muy poco— en mala percepción.

a) ¿Por qué si el 82% de la población está en contra de la corrupción, las encuestadoras colocan a la cabeza de las preferencias para la elección presidencial del 2011 a Keiko Fujimori?

Bueno, cada cual puede tener una respuesta; yo creo que se ha generado cierta tolerancia a la corrupción. Es decir, mucha gente es tolerante no con la corrupción en sí misma, sino con aquella persona que hizo obras pero fue corrupta. Así, llegan a una máxima errática: «Si hizo obras o cosas positivas, se le puede perdonar». Pero tampoco nos engañemos: todas esas encuestas no llegan al 30%. Y puede que esta candidata esté a la cabeza, pero eso no implica que el resultado general la colocará allí. Creo que eso también está claro.

Por último, quiero señalar que el Tribunal Penal Internacional era una vieja aspiración de la década de 1970. Creo que la primera propuesta la hizo Amnistía Internacional o la Comisión Internacional de Juristas y costó muchísimo que los Estados acepten que se cree una Corte Penal Internacional. Y es que muchas veces falta voluntad política en los Estados para poder luchar contra estos crímenes. No obstante, aunque se reconozca que, por el momento, la corrupción organizada internacional, con todas estas características, o el hecho de abrir la competencia de la Corte Penal Internacional a temas de corrupción, no sean puntos prioritarios en la agenda, creo que no hay que descartar dicha aspiración. A la larga, debemos tener también la garantía de que allí donde los Estados no pongan de su parte para erradicar la corrupción, se pueda apelar a una instancia de esta naturaleza. Solo así podríamos sentir que estas cosas de ninguna manera quedarán impunes.

CAPÍTULO 2
LA EXPERIENCIA PERUANA

Economía de la corrupción

José Távora Martín

Compartiré con ustedes algunas reflexiones sobre la corrupción desde una perspectiva económica. Es una exposición marcada por mi experiencia profesional, pues he aprendido sobre el tema desempeñando cargos en el sector público, aun cuando buena parte de mi vida académica y profesional la he pasado aquí, en la PUCP. La presentación cubrirá cinco grandes temas: los tres primeros son, más bien, conceptuales; el cuarto está dedicado a los avances y retrocesos en la lucha contra la corrupción en el Perú, y el quinto presenta algunas reflexiones de alcance general¹.

1. LA CORRUPCIÓN Y SUS CAUSAS

Hay diversas definiciones sobre la corrupción. Una, relativamente antigua, frecuente en libros de texto, postula que «[...] es la utilización de un cargo público en beneficio propio» (Gray & Kaufmann, 1998, p. 7). Esta acepción concentra la atención en el funcionario público y ha sido cuestionada pues deja de lado «el papel de las corporaciones multinacionales y los gobiernos

¹ La versión original de las citas traducidas por este autor se encuentra en las notas a pie de página.

de los países industrializados en los escándalos de corrupción» (Oppenheimer, 2001, p. 5). También coloca en un segundo plano al rol activo que pueden jugar las empresas y los grupos económicos locales. Alfonso Quiroz, quien nos acompaña en esta mesa, observa acertadamente, cuando discute el concepto, que «no se trata solo del robo de fondos públicos [...] [también] comprende [...] la desorientación interesada de las políticas, el fraude electoral y otras transgresiones administrativas»² (2008, p. 2). En consecuencia, para entender la corrupción necesitamos una visión sistémica. Por eso, tomaré prestadas algunas de las ideas de Quiroz, quien seguramente ilustrará su relevancia al exponer las lecciones de la historia de la corrupción en el Perú.

Uno de los ejes de la concepción sistémica de la corrupción es la referencia al uso y abuso del poder en perjuicio del público en general, del progreso y el desarrollo del país. El significado etimológico del término *corromper*, según el *Diccionario de la Lengua Española*, es «alterar y trastocar la forma de algo», «echar a perder, depravar, dañar, pudrir» (RAE, 2001). La metáfora biológica de la corrupción como algo que se malogra, se descompone, pierde su naturaleza, sentido y finalidad, nos refiere a la dimensión ética y normativa de este fenómeno. Por ejemplo, la corrupción en nuestra Universidad implicaría que esta pierda su naturaleza autónoma y plural, su orientación a la excelencia académica guiada por principios y valores católicos; significaría, además, que se degrade la calidad, se vendan los títulos, se subasten las notas, se pervierta la enseñanza, lo cual deformaría nuestras bases éticas y normativas.

Esta metáfora biológica aparece con mucha fuerza en los textos sobre corrupción: la referencia a la manzana podrida que descompone a las demás y, por ello, debe ser separada,

² «It is not just the coarse plunder of public funds [...] It involves [...] interested misguidance of policies [...] electoral fraud and other administrative transgressions».

es usada frecuentemente para graficar el fenómeno. En la película *La corporación*, por ejemplo, aparecen líderes políticos trivializando el problema: «*It's just a bunch of bad apples*» («es solo un puñado de malas manzanas») y, por tanto, no habría que preocuparse mucho; bastaría con escarmentar y encarcelar a algunos para resolver el problema. Esta metáfora es muy apropiada porque en la visión sistémica son organismos vivos e instituciones los que se descomponen como resultado de la corrupción.

De otra parte, una dimensión central de este fenómeno desde la perspectiva económica se encuentra en la naturaleza de la relación entre el Estado y las empresas. Joel Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann distinguen tres tipos de relación que afectan la distribución de las rentas generadas por actividades económicas (2000). El primer tipo se refiere a la modalidad más conocida de *corrupción administrativa*, que involucra pagos privados a funcionarios públicos, lo cual supone la transgresión de reglas establecidas —normas, leyes, reglamentos—. Se trata de una modalidad relativamente fácil de sancionar, una vez que se detecta la transgresión y se identifica a los responsables. En este tipo de corrupción lo que está en juego es la exigencia de cumplimiento y las sanciones a los que infringen las normas vigentes. Una segunda modalidad de interacción entre Estado y empresas se refiere a la influencia de los intereses privados en la formulación de las reglas, sin utilizar pagos ilícitos. Se trata, en este caso, de la actividad conocida como el *lobby* o *cabildeo*, que no supone actos de corrupción propiamente dichos. Las personas naturales, así como las empresas, en tanto personas jurídicas, tienen el derecho de promover y defender sus intereses, incluso en el proceso legislativo. El cabildeo en el Congreso tiene legitimidad cuando se lleva a cabo de manera transparente y cuando todas las partes afectadas por la promulgación de una norma tienen la posibilidad

de expresar sus opiniones. En teoría, cuando la participación es abierta y transparente, se supone que los intereses de todos los agentes económicos se neutralizan entre sí. Si todos expresan sus intereses y preferencias, se asume que los legisladores tomarán en cuenta el conjunto agregado de intereses y legislarán en función del interés público. Sin embargo, la evidencia disponible revela que los intereses de los grupos más poderosos prevalecen.

Por ejemplo, las empresas que se beneficiaron en Estados Unidos con el rescate financiero y que recibieron miles de millones de dólares de transferencias (AIG, Citigroup, JPMorgan Chase, Merrill Lynch, Bank of America, Goldman Sachs, entre otras) con recursos del fisco —es decir, con dinero de los contribuyentes— ocupan los primeros lugares en el *ranking* de empresas que más gastan en actividades de cabildeo. De hecho, parece existir una correlación positiva entre la magnitud gastada y los montos de las transferencias recibidas. Las empresas y, en particular, las entidades financieras invierten mucho dinero en tratar de influir en los congresistas con el fin de que sus decisiones favorezcan sus intereses. Sin embargo, en otros países, deben reportar estos gastos y publicar las cifras.

Lamentablemente, en el Perú el cabildeo ocurre con muy poca transparencia. Hace algún tiempo se aprobó una ley que regula esta actividad, pero no contamos con información al respecto, y se trata de un tema central de investigación que ha recibido muy poca atención. Se sabe, por ejemplo, que grupos de interés, como la Asociación de Bancos o la de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) cuentan con personal permanente en el Congreso. El objetivo es tratar de que las reglas de juego se mantengan o, si se modifican, que esto no afecte sus intereses. Sería de gran ayuda para la comprensión del fenómeno de la corrupción investigar las modalidades de funcionamiento

de estos *lobbies*, la magnitud de los recursos involucrados y los resultados de esta actividad. En general, los funcionarios públicos con poder de decisión deben publicitar sus reuniones con representantes del sector privado. Esto implica que indiquen cuándo y con quién se reunirán, y que detallen los temas tratados en las reuniones. Supuestamente la conducta de los congresistas debe regirse por los mismos estándares de transparencia, pero este es un tema sobre el cual tenemos escasa información.

La tercera modalidad de relación entre el Estado y las empresas, según la tipología de estos autores, se conoce como la *captura del Estado*. En este caso la actividad de un grupo de interés privado configura la formulación misma de las reglas básicas de juego «a través de pagos privados ilícitos y oscuros a funcionarios públicos»³ (Hellman, Jones & Kaufmann, 2000, p. 2); es decir, define el contenido de leyes, decretos, resoluciones, reglamentos y hasta la propia Constitución, con el fin de que sirvan a sus intereses, en lugar de servir al interés público. Ante la falta de una cultura de la transparencia, este tipo de corrupción es muy difícil de detectar y sancionar. Se trata de una modalidad muy grave, pues trae consigo una apariencia de legalidad. A diferencia del primer tipo de corrupción administrativa, si los «pagos privados ilícitos y oscuros» no son descubiertos, el grupo beneficiado obtiene ganancias ilegítimas pero dentro de un marco de legalidad que ahora lo favorece. Esta modalidad de corrupción y captura del Estado tiene costos muy altos para la sociedad, y ha sido documentada en algunos estudios, incluso en aquellos referidos a procesos de privatización en Europa del Este. Por consiguiente, creo que la distinción entre estos tres tipos de articulaciones entre el Estado y las empresas es esencial para entender lo que está en juego en el análisis de la corrupción.

³ «[...] through illicit and non-transparent private payments to public officials».

Ahora bien, en relación con las causas de la corrupción, Quiroz sostiene que: «[...] la corrupción “sistémica” o a gran escala se presenta cuando las reglas constitucionales, favorables al crecimiento, formales e informales —protección de los derechos de propiedad, reducción de los costos de transacción, desincentivos a la búsqueda de rentas y garantías a los contrapesos políticos— son inexistentes, inciertas o están distorsionadas»⁴ (2008, p. 8).

En el *enfoque institucional de la corrupción*, las instituciones se definen como las reglas que estructuran las interacciones entre los agentes económicos, los ciudadanos y sus representantes. Así, las reglas formales pueden distorsionarse y su cumplimiento puede debilitarse. Al respecto, conviene anotar que la relación entre corrupción y debilidad institucional tiene una doble causalidad. La corrupción ocasiona el deterioro y el debilitamiento de las instituciones, pero, al mismo tiempo, se retroalimenta con ellos.

Por otro lado, un postulado central de la teoría económica convencional es que los seres humanos tienen una conducta más o menos racional, aunque limitada por consideraciones cognitivas. No obstante, también actúan motivados por normas sociales. De este modo, en asuntos económicos su conducta racional frecuentemente se orienta al beneficio individual, por lo que se estima la magnitud del beneficio neto que se puede obtener con una acción determinada. Por tanto, si la acción es ilegal, el cálculo incluirá no solo la magnitud del beneficio ilícito, sino también la probabilidad de ser detectado infringiendo la norma, así como la de ser procesado y sancionado, y por último, la de la penalidad.

⁴ «[...] large-scale or “systematic” corruption occurs when formal and informal, pro-growth, and constitutional rules —protecting property rights, reducing transaction costs, discouraging rent seeking, and guaranteeing political checks and balances— are nonexistent, distorted, or uncertain».

La dimensión de estas probabilidades dependerá de distintos factores, especialmente de los sistemas policial, de investigación fiscal y judicial, así como de la fortaleza de los mecanismos de sanción.

Ahora bien, cuando el valor esperado de la sanción puede ser reducido, el espacio para la corrupción aumenta. En consecuencia, los corruptos pueden obtener beneficios significativos aun si son descubiertos y sancionados. De allí el viejo refrán, «la vergüenza pasa pero el dinero queda en casa». No importa, entonces, pasar unos años en la cárcel, cuando queda buena parte del botín. Cuanto menores sean las probabilidades de detección y sanción, y cuanto más leve sea el monto de la sanción en relación con la magnitud del botín, mayor es el riesgo de corrupción. La literatura sobre sanciones óptimas, de carácter disuasivo, explica la manera de calcular la magnitud de las multas a partir del beneficio ilícito, el perjuicio causado al público y estas probabilidades de detección y sanción.

Finalmente, es necesario destacar la continuidad de la corrupción en la historia de nuestro país, al menos desde la Colonia, documentada muy prolijamente en el libro de Quiroz. Como nota anecdótica puedo señalar que una de las primeras reacciones que tuve luego de leer el libro, fue pensar que deberíamos cambiar varios de los nombres de las calles de la ciudad de Lima. Estos nombres aparecen, de manera poco edificante, por decir lo menos, en la historia de corrupción documentada por este autor, y es una afrenta que se encuentren en la denominación de nuestras calles y avenidas, sobre todo por la connotación de impunidad y de amnesia que parecen revelar. Porque, como sabemos, los pueblos que no conocen su historia ni aprenden de sus errores están condenados a repetirlos.

2. LA CORRUPCIÓN Y EL ESTADO

En las sociedades contemporáneas los Estados pueden jugar un rol fundamental en el combate a la corrupción, pero también pueden ser parte del problema. Quiroz sostiene al respecto que: «[...] el carácter limitado de los resultados de las sucesivas fases de las reformas económicas adoptadas en América Latina durante la década de 1990, en el marco del Consenso de Washington, puede explicarse, entre otras causas, como la consecuencia de una corrupción persistente y sin restricciones»⁵ (2008, p. 3). En otras palabras, ante la ausencia de corrupción o una corrupción menos extendida, el impacto positivo de estas reformas habría sido mayor.

También, Alberto Alesina y George-Marios Angeletos observan que las economías de mercado tienden a la generación de grandes desigualdades en los ingresos y la riqueza. Los pobres siempre exigen políticas redistributivas, pero la justificación moral de esta pretensión es mayor cuando la desigualdad es inducida por la corrupción y no por el esfuerzo productivo o la competencia en el mercado. Luego, puede surgir un círculo vicioso entre desigualdad y corrupción, conforme las presiones redistributivas causan una mayor intervención gubernamental en la forma de regulaciones y políticas redistributivas: «[...] cuanto mayores son los recursos que controla el Gobierno y más extendidas las regulaciones del mercado, mayor es el ámbito o alcance de la corrupción y la conducta rentista»⁶ (2005, p. 1228).

⁵ «[...] the limited outcomes of successive phases of economic reform adopted in Latin America in the 1990s, under the advice of the “Washington consensus”, might be explained, among other key causes, as the consequence of unrestrained and persistent corruption».

⁶ «[...] the larger the resources controlled by the government, or the more extensive the regulation of the market, the larger the scope for corruption and rent seeking».

Dicho de otro modo, cuanto mayor es el Estado, mayor el ámbito de la corrupción; por ello, los agentes corruptos preferirían más Estado en lugar de menos. Desde esta perspectiva, *la mano codiciosa del Estado* remplace a *la mano invisible del mercado*. Exagerando un poco el argumento, este enfoque asume que el Estado es poco menos que el robo organizado. Por tanto, para combatir la corrupción habría que reducirlo y debilitarlo; de allí la consigna *starve the beast*, esto es, «matar de hambre a la bestia», usada por grupos libertarios fundamentalistas. Esta visión es consistente con la primera definición que presentamos de corrupción, a saber «la utilización de un cargo público en beneficio propio». Con menos cargos públicos, tendríamos menores posibilidades de corrupción.

Empero, para entender las implicancias de este enfoque debemos examinar más de cerca el significado de las reformas del Consenso de Washington, entre las cuales destacan la apertura de las economías al comercio y las finanzas internacionales, la disciplina fiscal, la reforma tributaria, la privatización de las empresas públicas y la desregulación de los mercados. Es cierto que algunas de estas reformas redujeron las posibilidades de corrupción en el Perú y tuvieron un impacto positivo en elevar la transparencia de muchas transacciones. Hasta comienzos de la década de 1990 el Estado peruano era propietario y administraba hasta salas de cine, existían empresas públicas en diversas actividades y, al mismo tiempo, el Gobierno descuidaba funciones esenciales como la salud, la educación y la seguridad. John Williamson, quien en 1990 publicó el famoso artículo en el que se sintetiza el Consenso de Washington, escribió un nuevo artículo en el que advierte que es muy importante cómo se lleva a cabo la privatización: puede ser un proceso con un alto grado de corrupción, mediante el cual se transfieren activos a una élite privilegiada por una fracción

de su verdadero valor, o un proceso que genere beneficios sustantivos cuando se realiza adecuadamente y las empresas se sujetan a un buen sistema de regulación (2002).

De hecho, en la experiencia peruana la privatización de algunas industrias generó una expansión sin precedentes en la inversión y la cobertura de las redes de servicios públicos, y trajo consigo un aumento considerable en el bienestar de millones de personas —hay numerosos estudios con evidencia convincente al respecto—. Pero también tenemos investigaciones que revelan casos flagrantes de corrupción en algunas privatizaciones, tal como se evidenció en el informe de la Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros (CIDEF) durante el gobierno de Fujimori, establecida por el Congreso. Por ejemplo, la empresa Solgas se vendió muy por debajo de su valor, tanto así que al poco tiempo fue vendida a otro operador por cuatro veces el monto obtenido en la privatización. La venta de AeroPerú también fue otro caso escandaloso, debido al evidente conflicto de interés generado por la participación del asesor del ministro de Economía como consultor de la empresa compradora que adquirió los activos y las rutas. Luego, este asesor asumió el cargo de presidente de la empresa privatizada, pero no pudo mantenerla a flote. Como defensa ante la CIDEF, esta persona alegó que no había conflicto de interés debido a que no se desempeñaba como funcionario del Estado, sino como asesor del ministro, quien a su vez presidía la Comisión de Privatización.

En los aspectos sustantivos, el postulado de que la intervención gubernamental inevitablemente eleva las posibilidades de corrupción confunde dos aspectos o dimensiones que es preciso distinguir, referidos por un lado al ámbito o amplitud de la mediación del Estado, y por el otro, a la fortaleza y eficacia de dicha injerencia. Uno puede estar de acuerdo con reducir el ámbito

de la intervención estatal y al mismo tiempo afirmar la importancia de fortalecer el rol del Estado en determinadas funciones. Como advierte agudamente Francis Fukuyama: «[...] los sectores estatales en muchos países en desarrollo constituían, en realidad, obstáculos al desarrollo y en el largo plazo solo la liberalización económica podía arreglarlos. El problema fue que si bien los Estados requerían de recortes en ciertas áreas, requerían, simultáneamente, ser fortalecidos en otras áreas»⁷ (2004, p. 20).

Lamentablemente, con la implementación de las reformas del Consenso de Washington «[...] el énfasis se concentró fuertemente en la reducción de la actividad estatal, lo cual pudo ser honestamente confundido, o deliberadamente distorsionado, como un esfuerzo para reducir o recortar la capacidad del Estado en todos los ámbitos»⁸ (2004, p. 20).

Entre los sectores que sufrieron recortes y reducciones en la capacidad estatal destacan servicios básicos como salud, educación, seguridad, justicia y la lucha contra la corrupción. Cuando se promovió la privatización en el Perú se afirmó que el Estado no debía distraer recursos en manejar empresas públicas y que, más bien, debía concentrar sus energías en estas funciones esenciales. Sin embargo, después de muchos años vemos que el desempeño de algunas de estas actividades se ha deteriorado. Además, hay evidencia del debilitamiento en la capacidad de supervisión y fiscalización de empresas con poder monopólico y de actividades de explotación de recursos naturales que generan

⁷ «Many developing-country state sectors were in fact obstacles to growth, and in the long run only economic liberalization could fix them. The problem was rather that while states needed to be cut back in certain areas, they needed to be simultaneously strengthened in others».

⁸ «[...] emphasis in this period lay heavily on the reduction of state activity, which could often be honestly confused with or deliberately misconstrued as an effort to cut back state capacity across the board».

un impacto negativo en el medio ambiente. Lo mismo puede afirmarse en relación con el cumplimiento de las normas laborales. Citando nuevamente a Fukuyama, en el caso peruano, «la agenda de construcción del Estado, que era al menos tan importante como la agenda de reducción del Estado, no recibió mayor énfasis ni reflexión alguna»⁹ (2004, p. 20). Así, uno de los temas prioritarios en la agenda de investigación se refiere a la relación entre las funciones que el Estado efectivamente desempeña, con mayor o menor eficacia, y las posibilidades de corrupción, contrastando las hipótesis de Alesina y Angeletos y, por otro lado, las de Fukuyama.

3. DESIGUALDAD Y CORRUPCIÓN

Antes de continuar analizaremos más de cerca la relación entre desigualdad y corrupción. ¿Cuál es la naturaleza de esta relación? Dos investigadores de la Universidad de Harvard publicaron hace pocos años un artículo en el que se examina esta relación y se presentan resultados de pruebas econométricas aplicadas a una muestra de varios países. Su argumento central es que «mayores niveles de desigualdad son social y estructuralmente conducentes a mayores niveles de corrupción, a través de mecanismos materiales y normativos»¹⁰ (You & Khagram, 2005, p. 138). Así, encuentran una relación positiva y estadísticamente significativa entre la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini y los índices de percepción de corrupción (2004, 2005).

⁹ «The state-building agenda, which was at least as important as the state-reducing one, received no particular thought or emphasis».

¹⁰ «[...] greater levels of inequality are social structurally conducive to higher levels of corruption through material and normative mechanisms».

Como ya hemos mencionado, la primera proposición central del análisis es que a mayor desigualdad hay mayor corrupción: «[a] medida que la desigualdad en los ingresos aumenta, los ricos tienen más que perder como resultado de procesos políticos, administrativos y judiciales equitativos. [...] los ricos también cuentan con mayores recursos que pueden utilizar para pagar influencias, legal e ilegalmente»¹¹ (You & Khagram, 2004, p. 8). Además, cuando la desigualdad es elevada, «[...] tienden a inhibirse las capacidades de los pobres y de los sectores medios de monitorear las actividades corruptas de los ricos y poderosos [...]. Una mayor igualdad generalmente involucra una clase media más grande, que puede actuar para proteger sus intereses»¹² (You & Khagram, 2005, p. 139).

En segundo lugar, respecto a los mecanismos normativos, los autores postulan que la desigualdad facilita la adopción de normas y conductas permisivas frente a la corrupción: En efecto, «[...] en las sociedades desiguales los pobres tienen mayor probabilidad de quedar excluidos del acceso a los servicios públicos básicos [...]. Por ello, es más probable que recurran a la corrupción a pequeña escala, o que estén sujetos a la extorsión burocrática en el intento de asegurar su acceso a los servicios básicos»¹³ (You & Khagram, 2005, p. 139).

¹¹ «As income inequality increases, the rich have more to lose through fair political, administrative, and judicial processes. [...] the rich also have greater resources that can be used to buy influence, both legally and illegally».

¹² «[...] are [...] likely to inhibit the capacities of middle-class and poor groups to monitor the corrupt activities of the rich and powerful [...]. Greater equality is likely to entail a larger middle class that can act to protect its interests».

¹³ «[...] in high-inequality societies, the large numbers of poor are more likely to be deprived of basic public services [...]. Hence, they are more likely to rely on petty corruption or to be the targets of bureaucratic extortion in their efforts to secure basic services».

Asimismo, en las sociedades desiguales las personas suelen considerar a las instituciones políticas y las reglas que favorecen a los ricos como injustas y carentes de legitimidad. Y cuando las leyes y regulaciones son consideradas ilegítimas, más gente está dispuesta a incumplirlas y evadirlas. Consecuentemente, las personas justifican sus actividades corruptas conforme la desigualdad aumenta: «[l]a tolerancia frente a la corrupción puede ser explicada no solo por los valores [...], sino también por las percepciones concernientes a la extensión de la corrupción [...]. Si las personas están rodeadas por la corrupción [...] pueden tener que aceptar e incluso participar en ella, a pesar de sus valores»¹⁴ (You & Khagram, 2005, p. 139).

En tercer lugar: «[la] corrupción suele reforzar y amplificar las desigualdades existentes [...]. La corrupción contribuye a la desigualdad al facilitar una apropiación desigual de la riqueza y los privilegios, y al inhibir los cambios institucionales que podrían amenazar las ventajas o privilegios existentes»¹⁵ (You & Khagram, 2005, p. 140). Existe, por ello, una relación de refuerzo mutuo entre desigualdad y corrupción.

El análisis de You y Khagram llega a conclusiones similares a las del artículo de Alesina y Angeletos, en el sentido que existe una relación positiva entre desigualdad y corrupción. Sin embargo, los mecanismos que explican esta relación difieren sustantivamente entre los autores. Para los últimos dicha relación tiene el carácter de un círculo vicioso, que se explica por las presiones

¹⁴ «Tolerance of corruption [...] may be explained not only by [...] values, but also by perceptions concerning the extent of corruption [...]. If people are surrounded by corruption [...] they may have to accept and even participate in corruption despite their values».

¹⁵ «Corruption tends to reinforce or widen already existing inequalities [...]. Corruption contributes to inequality by facilitating the unequal appropriation of wealth and privilege, and by inhibiting institutional changes that could threaten existing advantages».

redistributivas, así como por la intervención y las regulaciones gubernamentales que dichas presiones ocasionan. En contraste, You y Khagram destacan las consecuencias derivadas de la desigualdad y la consiguiente concentración de recursos materiales, los cuales pueden ser utilizados para corromper procesos de decisión con el fin de asegurar los intereses de grupos poderosos y, al mismo tiempo, resaltan el impacto corrosivo de la desigualdad y la corrupción en su dimensión normativa. Por tanto, se trata de dos hipótesis rivales que, espero, motiven nuevas investigaciones en este campo.

4. AVANCES Y RETROCESOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En el año 2000, empezó a levantarse el velo de la corrupción en el régimen de Fujimori y se evidenció que esta había alcanzado dimensiones sistémicas. Hoy en día, en pleno proceso electoral, algunos tenemos la impresión de que los principales líderes políticos han olvidado que hace solo diez años la corrupción había corroído y descompuesto nuestras instituciones pilares. Por ello, nos asalta el temor de perder la batalla, pero si examinamos la historia reciente existen algunos signos que alientan el optimismo.

Cito nuevamente a Quiroz, quien luego de analizar este momento de nuestra historia, encuentra que:

Luego de toda la conmoción y el trauma, el país tuvo que asumir la tarea de evaluar los costos de la corrupción durante «la década infame», reconstruir las instituciones, establecer cortes especiales para procesar la corrupción e introducir mecanismos institucionales para controlar la corrupción sistemática. [...] [L]as iniciativas y denuncias contra la corrupción recibieron un respaldo sin precedentes. Los medios de comunicación despertaron, la sociedad

civil fue informada y se dejó escuchar, y emergió una nueva generación de líderes, periodistas y jueces anticorrupción de diversos orígenes y trayectorias políticas (2008, p. 419)¹⁶.

Diego García-Sayán —uno de los protagonistas de esa generación— jugó un rol destacado como ministro de Justicia del Gobierno de Transición al establecer nuevas bases normativas que facilitaron el desmantelamiento de todas estas redes de corrupción. De la misma manera, César San Martín, quien presidió la sala de la Corte Suprema, juzgó y sentenció al ex presidente Fujimori. Desde fines del año 2000 se organizó un sistema anticorrupción que permitió investigar, juzgar y sancionar, de manera legítima y efectiva, a los principales responsables. Los cabecillas de estas redes están ahora en la cárcel, inclusive el propio Vladimiro Montesinos y sus cómplices, ex comandantes generales de las Fuerzas Armadas, ex ministros y un ex presidente de la República. Quería resaltar también, que durante el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua y, luego, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se pusieron en marcha un conjunto de reformas institucionales, algunas menos visibles y llamativas, dirigidas al fortalecimiento del Estado. Y hemos sido testigos de la emergencia de una nueva generación de líderes, como señala el trabajo de Quiroz, de diversos orígenes y trayectorias. La sociedad civil reaccionó, despertó y logró recuperarse. Esta emergencia se expresó en el Gobierno de Transición y, de alguna manera,

¹⁶ After much commotion and trauma, the country was left with the task of evaluating the costs of corruption during the «infamous decade», rebuilding damaged institutions, establishing special courts to prosecute corruption, and introducing institutional devices for controlling systematic corruption. [...] anticorruption efforts and denunciations received an unprecedented boost. The media awakened, civil society was informed and heard from, and a new generation of anticorruption leaders, journalists, and judges of diverse political backgrounds emerged.

en el gobierno de Toledo, y permitió enfrentar con éxito una red de corrupción muy extensa, que según el estudio realizado por la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA, 2001), había establecido varios núcleos de corrupción y crimen organizado en los cargos más altos de los Poderes Ejecutivo y Judicial, y el Ministerio Público. No estoy seguro de si continúa en la cárcel la ex Fiscal de la Nación, al igual que varios ex congresistas e integrantes de la cúpula militar que operaron al servicio del régimen. Conspicuos líderes de grupos empresariales privados tuvieron también una conducta cómplice. ¿Alguien recuerda quién facilitó el jet privado para que Montesinos evadiera a la justicia y se fugara del país? Ninguno de estos cómplices de la corrupción pasó por la cárcel. Durante la década de 1990 Fujimori concentró el poder de decisión en el aparato del Estado, pero eso cambió velozmente con el nuevo gobierno.

Veamos ahora el tema de la regulación de las empresas de servicios públicos. Es un tema central, pues la normativización enfrenta a empresas con muchos recursos. Así, las decisiones que toman los reguladores son complejas, comprometen inversiones de largo plazo y enfrentan una sensibilidad política muy aguda, sobre todo cuando hay cambios o ajustes en las tarifas. Las presiones son intensas, de varios lados, y hay riesgos muy altos de corrupción. Cada punto porcentual que se mueve en una tarifa son millones de dólares que pasan de un lado a otro, del bolsillo de los consumidores al de las empresas, o al revés. Como sabemos, las empresas estatales se privatizaron durante la década de 1990 y luego se establecieron nuevos organismos de regulación. Fujimori concentró el poder designando a los funcionarios y tecnócratas que manejaban esos organismos. Y durante esta época se institucionalizó una *cultura del secreto* que permitió la corrupción a gran escala.

Recuerdo que, salvo algunas excepciones, los reguladores clasificaban casi toda la información como confidencial, con lo cual impedían que los ciudadanos participen en los procesos de fijación de tarifas. Incluso el término *participación ciudadana* fue manipulado y cambió de significado; con él se bautizó al programa de venta de paquetes minoritarios de acciones de las empresas que se privatizaron. De este modo, el que no compraba acciones no podía participar como ciudadano. Durante esa época se presentaron también varios casos que se conocen en la literatura como la *puerta revolvente*: los funcionarios pasaban con mucha facilidad del Estado a la empresa privada, y viceversa, sin mayor control. Uno se enteraba, por ejemplo, de que quien trabajaba como funcionario del regulador de las telecomunicaciones a la semana siguiente laboraba para la empresa regulada, o que quien trabajaba «para el Estado» negociando la venta de empresas públicas a la siguiente semana ya laboraba en los bancos de inversión involucrados en estas transacciones.

Si bien en cierto momento se adoptaron algunas normas para regular este tránsito, fue con el Gobierno de Transición cuando se implementaron reformas sustantivas que sentaron las bases de lo que hoy tenemos en materia de regulación estatal. De este modo, se fortalecieron la autonomía y la independencia de los reguladores con el fin de ofrecer mayores garantías a los usuarios y a las propias empresas reguladas, se adoptaron procesos transparentes para la selección de directores, así como restricciones a su remoción arbitraria. Cuando trabajaba en la Defensoría del Pueblo, en el año 1999, fue a mi oficina el presidente del consejo directivo de un organismo regulador, pues ese mismo día se había publicado su carta de renuncia en *El Peruano*. Lo habían removido sin avisarle. El poder del régimen decidía, a su libre albedrío, quién entraba y quién salía del Estado.

Con el gobierno de Paniagua esto cambió: los directores fueron designados por periodos de cinco años, durante los cuales no podían ser removidos sin expresión de causa, salvo falta grave y luego de un debido proceso con derecho a la defensa. Esta medida se ha respetado y tiene una importancia sustantiva. Yo he sido director de Osiptel y recuerdo que, cuando se tomaban decisiones importantes, por ejemplo, cuando se anunciaba el factor de productividad usado en el reajuste de las tarifas de telefonía fija, empezaban las presiones: llamadas de congresistas y de algún ministro. El presidente de Osiptel, con buen criterio, apagaba su celular. Concluido el proceso de fijación del factor, que incluía audiencias públicas, la decisión se mantenía y nadie la modificaba. También se estableció un mecanismo de renovación escalonada de los directores, de manera que cada año rotaba un director. Sin duda, esta medida evitaba que los cambios en el gobierno nacional generen una recomposición brusca en los directorios, con lo cual se aseguraba cierta continuidad en las decisiones. Se otorgó cierto *blindaje* a estos organismos para protegerlos de las presiones políticas, las cuales con frecuencia expresan la influencia de los grupos de poder económico.

Luego, en el gobierno de Toledo se promulgó una ley de transparencia en la determinación de las tarifas, cuyo contenido ya se encontraba presente, parcialmente, en algunas normas aprobadas durante el Gobierno de Transición. Esta ley reconoce el derecho de todas las partes afectadas, de todos los ciudadanos y también de las empresas reguladas, de acceder a todos los estudios, informes y dictámenes que sustentan las decisiones. También se establecieron procedimientos para evaluar las solicitudes de confidencialidad de la información presentadas por las empresas. La confidencialidad comenzó a tratarse como una excepción, como corresponde. Anteriormente, durante el régimen de Fujimori, esta era la regla,

todo se manejaba en secreto. Como defensor adjunto para los Servicios Públicos, a fines de la década de 1990, con frecuencia solicité información a las empresas reguladas y a los reguladores, y en varios casos me negaron el acceso con el argumento de que se trataba de información confidencial. Con el retorno de la democracia se estableció la obligación de publicar todos los estudios de los reguladores en sus páginas web y de sustentar todas las decisiones con documentos de libre acceso; también se estableció que los usuarios y sus asociaciones tenían derecho de solicitar audiencias y ser recibidos por los reguladores. Asimismo, los directores y funcionarios de estos organismos debían colocar en su sitio web la información relevante sobre las reuniones celebradas con representantes de las empresas, los temas tratados, la identidad de los participantes, etcétera.

Como hecho anecdótico les comentaré lo ocurrido en un almuerzo de despedida al presidente de Osiptel. Estábamos unas treinta personas en un restaurante en Barranco —directores, gerentes y funcionarios—. En ese instante, se abrió la puerta corrediza de un comedor reservado y apareció, delante de todos nosotros, un conocido congresista y Primer Ministro, almorzando y conversando amigablemente con el presidente y los funcionarios de la principal empresa operadora de telecomunicaciones. Ya se imaginarán las reacciones. A los pocos días ingresamos a la página web de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y no encontramos información alguna sobre dicha reunión, que se desarrolló en un contexto de decisiones políticas importantes sobre la renta básica. Los reguladores debíamos publicar cada reunión con funcionarios de las empresas privadas. Pero no existía norma equivalente en el Congreso; los ciudadanos no tienen forma de conocer con quién y para qué se reúnen los congresistas. Entiendo que en el ámbito del Ejecutivo estas normas están vigentes y he

comprobado que en las páginas web de algunos ministerios se publica la agenda de reuniones de los ministros y sus principales funcionarios. Pero hasta donde sé, no se aplica el mismo estándar de transparencia en todas las instancias del Estado.

Quería subrayar además que, durante la década de 2000, se pusieron en marcha varias iniciativas de promoción de una cultura de transparencia, con la participación de la sociedad civil, y en alguna de ellas participó activamente nuestra Universidad —los primeros portales de transparencia de los organismos públicos fueron diseñados por universidades como la nuestra—. También sobresale la iniciativa por la transparencia en las industrias extractivas, en cooperación con Propuesta Ciudadana, el Centro Bartolomé de las Casas y otras instituciones, que justamente permiten que los ciudadanos nos enteremos, por ejemplo, de cómo se distribuyen las rentas generadas y en qué se usan.

Quiero terminar este punto con algunas referencias al segundo gobierno de Alan García. Creo que hemos retrocedido en la lucha contra la corrupción, al menos en el campo de la regulación, aun cuando se hayan registrado algunos avances en otros campos. Una medida que ha debilitado al Estado fue la reducción y el establecimiento de un tope más bajo a las remuneraciones en el sector público. La norma aprobada ordenó incluso renegociar los contratos de aquellos trabajadores con ingresos superiores al tope. En un país como el nuestro, con muchas personas viviendo en condición de pobreza, la austeridad en la gestión pública es un imperativo ético. No obstante, la reducción de la pobreza y los escandalosos niveles de desigualdad requieren de un Estado fuerte para enfrentar y equilibrar el poder de las grandes empresas y los grupos económicos. Y este tipo de medidas, como la reducción de sueldos a los funcionarios públicos, en realidad debilitan al Estado. He sido testigo de la renuncia de numerosos profesionales

calificados y de la renuencia a asumir cargos públicos por parte de personas valiosas. Necesitamos una austeridad auténtica, con políticas públicas orientadas por principios de equidad y respeto a la persona humana, pero no una contaminada por la demagogia política. El significado de la *demagogia*, como se indica en el *Diccionario de la Lengua Española*, es la «degeneración de la democracia, consistente en que los políticos, mediante concesiones y halagos a los sentimientos elementales de los ciudadanos, tratan de conseguir o mantener el poder» (RAE, 2001). Y a ello podemos añadir «ignorando o escondiendo sus consecuencias en el debilitamiento del Estado».

Pocos meses después de esta medida, este Gobierno promulgó un decreto que concentraba el poder de designar y remover a los gerentes de los organismos reguladores en los nuevos presidentes de los consejos directivos que acababa de nombrar. Esto suscitó la renuncia de todos los directores de Osiptel —entre los que me incluyo— y de los de Ositran. Desde entonces estos organismos han funcionado con directorios incompletos, pues se supone que debería haber cinco personas encargadas de tomar las decisiones, pero en algunos casos, como en Osiptel, debido a nuevas renuncias y remociones, y a la demora del Gobierno en designar remplazantes, el presidente optó por concentrar el poder decisión. En este campo de las telecomunicaciones y de la infraestructura de transporte, el debilitamiento de la capacidad de regulación del Estado ha sido evidente. Sin una reforma del Estado que comprenda el establecimiento de una carrera pública y atraiga a personas honestas y competentes con buenas remuneraciones, es poco lo que se puede hacer.

Termino con algunas reflexiones sobre los medios de comunicación, uno de los núcleos más importantes de las redes de corrupción, según el estudio del INA. Al respecto, comparto con

ustedes un hallazgo sugerente, presentado en una investigación sobre el tema:

El monto del soborno indica cuánto tuvo que pagar Montesinos a aquellos que pudieron haber contrarrestado su poder. El monto típico pagado al titular de una frecuencia de TV fue alrededor de 100 veces mayor que el pagado a un político, el que a su vez fue algo mayor al pagado a un juez. El monto de una sola coima a un canal de TV fue cinco veces mayor que el monto total de las coimas a los políticos de la oposición (McMillan & Zoido, 2004, p. 69)¹⁷.

La evidencia empírica presentada acarrea una conclusión incontrastable sobre el enorme poder que ejercen los medios de comunicación en una democracia, en particular la televisión. Pueden contribuir a su consolidación o a su debilitamiento y, por tanto, es primordial que se atienda mucho más el rol que los medios de comunicación masiva juegan en nuestro país. Del mismo modo, la prensa escrita fue preponderante en la operación de las redes de corrupción durante la década de 1990; algunos de sus propietarios o directores purgaron penas de cárcel, otros se beneficiaron hábilmente con la dilación de los procesos y la prescripción de sus delitos, y otros están aún prófugos de la justicia. En el libro de Quiroz se encuentran referencias a casos de empresas privadas que contrataban los servicios de estos «agentes creativos» vinculados a los medios, quienes asesoraban

¹⁷ The size of the bribes indicates how much Montesinos was willing to pay to buy off those who could have checked his power. The typical bribe paid to a television-channel owner was about a hundred times larger than that paid to a politician, which was somewhat larger than that paid to a judge. One single television channel's bribe was five times larger than the total of the opposition politicians' bribes.

los contenidos de las carátulas de diarios que atacaban y calumniaban a los opositores al régimen como parte de sus campañas de demolición. El gobierno de Paniagua y, en alguna medida, el de Toledo, destruyeron varios de estos núcleos. Sin embargo, nunca se planteó un debate abierto sobre la regulación y la autorregulación de los medios. En el caso de los canales de televisión, el gobierno de Toledo estuvo, en un principio, dispuesto a revocar algunas licencias, pero luego desistió. Yo asumí el cargo de viceministro de Comunicaciones en diciembre de 2001, poco después de iniciada la gestión del ministro Chang, y pensé que con toda la evidencia acumulada de corrupción, con la responsabilidad de los titulares, las licencias serían revocadas. Pero me encontré con informes, elaborados por asesores legales del ministerio, que contenían argumentos jurídicos opuestos a la revocatoria y sugerían una orientación distinta, más conciliadora. Probablemente hubo presiones o compromisos previos, acordados durante la campaña electoral de 2001. Lo cierto es que nunca se revocaron las licencias y el propio Toledo admitió —después de finalizado su mandato— que este fue uno de los principales errores de su gobierno.

Varias instituciones, entre ellas la Defensoría del Pueblo, formularon propuestas sobre el contenido de la nueva Ley de Radio y Televisión que se discutía en el Congreso. Las propuestas apuntaban al establecimiento de un ente regulador autónomo, como en Inglaterra y en muchos otros países, encargado de otorgar y renovar las licencias de radio y televisión, sobre la base de criterios objetivos de evaluación que respeten estricta y escrupulosamente las libertades de expresión, opinión e información, consagradas como derechos fundamentales en la Constitución. No obstante, la comisión competente del Congreso, presidida por Natale Amprimo, desechó estas propuestas, en un contexto

marcado por presiones de los principales medios, cuyos titulares afirmaban que las licencias otorgadas por el Estado para que utilicen el espectro radioeléctrico les concedían derechos absolutos y hasta hereditarios. De hecho, estas licencias pasan de generación en generación, sin que sus titulares cumplan con respetar normas y principios elementales de ética periodística en materia de veracidad y honestidad.

Finalmente se promulgó la ley actual, que tiene una serie de deficiencias que han sido identificadas por varios expertos, inclusive por Martín Carrillo, profesor de la Universidad. Carrillo ha resaltado algunos riesgos evidentes en el tránsito hacia la televisión digital, pues los titulares de las licencias vigentes ejercen presiones e influencias para que se les reconozcan «derechos adquiridos» (2010). Este hecho reproduciría la concentración de las frecuencias y consolidaría el oligopolio que domina la radiodifusión en el país (radio y televisión).

Por el otro lado, las propuestas de diversas organizaciones de la sociedad, que son las que deberían prevalecer, pretenden establecer una asignación más plural y equitativa de las frecuencias, con una mayor participación de la radio y televisión comunitaria y educativa, con contenidos locales y regionales. Y, también, la instauración de un organismo regulador independiente, que no esté sujeto al control político del gobierno de turno y cuente con suficiente blindaje para resistir las presiones de los medios establecidos. Durante mi gestión en el viceministerio de Comunicaciones «desembalsamos» centenares de solicitudes de licencias de radiodifusión. Los funcionarios más antiguos comentaban que el proceso de otorgamiento de licencias durante la década de 1990 pasaba por el Servicio de Inteligencia Nacional y que el propio Montesinos decidía a quién se le concedía o negaba dicha licencia.

Para finalizar este tema, me referiré a la llamada *distinción de contenidos* del artículo 36 de la Ley de Radio y Televisión. La norma establece que «los titulares de servicios de radiodifusión deben adoptar las medidas necesarias para dar al público la posibilidad de conocer si las opiniones vertidas provienen del titular del servicio, de los responsables de un determinado programa o de terceros, sin perjuicio del secreto profesional»¹⁸. Tenemos abundante evidencia, que incluye a la generada en las campañas electorales, de que el texto de esta norma es *letra muerta*. Los medios de comunicación masiva infringen sistemática e impunemente esta disposición, pues no permiten que los ciudadanos distinguan la opinión editorial de la noticia. Es así que los espacios y los mensajes se cofunden, y con frecuencia se miente de manera deliberada. Y ahora, con una campaña política *ad portas*, tendremos nueva evidencia de esta transgresión.

Otro campo crítico que condiciona la corrupción, vinculado a las relaciones entre las empresas y Estado, es el financiamiento de los partidos políticos. En este terreno se han registrado algunos avances notorios. Por ejemplo, la Ley de Partidos Políticos ha llenado un vacío importante. Esta ley «regula la constitución, el reconocimiento, la democracia interna y el financiamiento de los partidos políticos» y dispone que «la verificación y control» de su actividad económica y financiera esté a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)¹⁹. También establece el principio del financiamiento público para los partidos políticos, asignándoles el 0,1% de la UIT²⁰ por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. Y en relación con la transparencia en el financiamiento, cabe anotar que antes de la promulgación

¹⁸ Ley de Radio y Televisión, ley 28278, artículo 36, 2004.

¹⁹ Ley de Partidos Políticos del Perú, ley 28094, 2003.

²⁰ Unidad Impositiva Tributaria.

de esta norma, los partidos solo reportaban el gasto destinado a la campaña electoral; no obstante, ahora esta ley los hace reportar también las contribuciones privadas recibidas.

Sin embargo, el marco legal vigente todavía muestra algunas limitaciones. Un informe elaborado por Transparencia Internacional en 2006 revela que la legislación que regula el financiamiento de los partidos otorga una flexibilidad excesiva a los aportes privados, pues no establece diferencias entre personas naturales y jurídicas. Además, el artículo 30 de la ley señala que «las aportaciones procedentes de una misma persona natural o jurídica no pueden exceder, individualmente, las sesenta Unidades Impositivas Tributarias al año». Empero, el artículo 31 indica que «los candidatos no pueden recibir donaciones directas de ningún tipo, sino con conocimiento de su partido político y con los mismos límites previstos en el [a]rtículo 30 de la presente ley». Dado que el número total de candidatos al Congreso por cada organización política es de 130, el monto máximo de la aportación a un partido procedente de una misma persona, natural o jurídica, puede llegar, en principio, a 7,860 UIT (131 x 60). Si a esto añadimos el hecho de que los grupos económicos operan con varias *personas jurídicas*, podemos concluir que los aportes empresariales al financiamiento de campañas políticas pueden alcanzar niveles muy altos y, por cierto, muy superiores a los aportes de los ciudadanos. En contraste, la legislación de otros países permite un mayor control y participación del financiamiento público.

Antes de concluir, quiero expresarles mi preocupación respecto a otro núcleo de las redes de corrupción que operaron durante la década de 1990: el sistema judicial. Me preocupan dos hechos. Como sabemos, el Consejo Nacional de la Magistratura es el organismo encargado de evaluar, seleccionar y ratificar

a los jueces y fiscales. A la fecha tiene como uno de sus miembros a un representante de las universidades nacionales, quien fue elegido para integrar este consejo, con mandato desde el 28 febrero de 2010 hasta el 27 de febrero de 2015; es decir, estará en funciones durante los próximos cinco años. Esta persona fue identificada en el Informe Kroll como uno de los colaboradores de la corrupción durante el régimen de Fujimori, ya que se le acusó por el traslado de maletas con el dinero robado por el ex presidente. Esa persona ha sido elegida para seleccionar, evaluar, remover a los jueces de nuestro país. El otro hecho es que el Tribunal Constitucional repuso en el cargo de vocal de la Corte Suprema a una persona que fue destituida por decisión unánime del Consejo Nacional de la Magistratura, por violar el principio de cosa juzgada. Esa persona modificó una sentencia que resolvía un caso a favor de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y ordenaba que una empresa determinada pague una suma por concepto de tributos no cancelados. Violando el principio de cosa juzgada, esta persona anuló la sentencia en beneficio de la empresa; no obstante, fue repuesta en el cargo. Esos son hechos que preocupan e ilustran los retrocesos ocurridos en este segundo gobierno de García respecto a la lucha contra la corrupción.

Finalmente, existen otros casos emblemáticos de tráfico de influencias en los últimos años, como fueron las negociaciones de personas cercanas al Presidente de la República para la asignación de los lotes petroleros. Tal es el famoso caso de los *petroaudios*, que evidenció la participación del ex primer ministro y del ex ministro de Vivienda en reuniones con un empresario dominicano interesado en varios negocios con el Estado, que incluían la construcción de hospitales. Según reportan los medios periodísticos, se han documentado visitas realizadas por la secretaria

personal del Presidente y del propio secretario de la Presidencia a la suite de este empresario en un conocido hotel de Lima. También se han reportado denuncias sobre la pérdida de los archivos digitales incautados y, luego, sobre la sustracción de cientos de cajas de documentos del Ministerio de Salud. Por tanto, estos hechos ilustran los graves retrocesos sufridos en la lucha contra la corrupción.

5. REFLEXIONES FINALES

Quiero concluir esta ponencia resaltando el grave riesgo que la persistencia de la corrupción supone para las nuevas generaciones. No sé si nuestros hijos sentirán que heredan una sociedad con signos visibles de corrupción e impunidad. Es muy difícil reconstruir las reputaciones colectivas una vez que estas se deterioran. Jean Tirole afirmaba que, en estas condiciones, una campaña anticorrupción puede traer consigo una reducción del nivel de corrupción pero solo mientras dura la campaña. Concluida esta, los efectos no necesariamente se mantienen y pueden revertirse (1996). Por ello, debemos atender con urgencia un hecho que a veces parece olvidado: hace solo muy pocos años la corrupción en el Perú alcanzó una dimensión sistémica y se extendió como un cáncer que destruyó instituciones pilares de la democracia. Hemos sido demasiado complacientes y, por tanto, es un buen momento para reaccionar, analizando y formulando propuestas dirigidas al fortalecimiento de la capacidad del Estado en la lucha contra la corrupción, así como a la reafirmación de la equidad y a la defensa de la democracia, promoviendo la participación activa de los ciudadanos en esta lucha.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, Alberto & Angeletos, George-Marios (2005). Corruption, inequality and fairness. *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1227-1244.
- Carrillo, Martín (2010). La regulación de la televisión digital terrestre en el Perú. *La mirada de Telemo*, 4. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/lamiradadetelemo/regulacion-de-la-television-digital>
- Fukuyama, Francis (2004). The imperative of State-building. *Journal of Democracy*, 15(2), 17-31.
- Gray, Cheryl & Kaufmann, Daniel (1998). Corrupción y desarrollo. *Finanzas & Desarrollo*, 35(1), 7-10.
- Hellman, Joel; Jones, Geraint & Kaufmann, Daniel (2002). «Seize the State, seize the day»: *State capture, corruption and influence in transition* (World Bank Policy Research Working Paper 2444). Washington, D. C.: The World Bank.
- Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA) (2001). *Un Perú sin corrupción*. Lima: Ministerio de Justicia.
- McMillan, John & Zoido, Pablo (2004). How to subvert democracy: Montesinos in Peru. *Journal of Economic Perspectives*, 18(4), 69-92.
- Oppenheimer, Andrés (2001). *Ojos vendados: Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Quiroz, Alfonso (2008). *Corrupt circles: a history of unbound graft in Peru*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Real Academia Española (RAE) (2001). *Diccionario de la Lengua Española* (21ª ed). Recuperado de <http://www.rae.es/rae.html>

- Tirole, Jean (1996). A theory of collective reputation (with applications to the persistence of corruption and to firm quality). *The Review of Economic Studies*, 63(1), 1-22.
- Williamson, John (2003). The Washington Consensus and beyond. *Economic and Political Weekly*, 38(15), 1475-1481.
- Williamson, John (1990). What Washington means by policy reform. En John Williamson (ed.), *Latin American adjustment: How much has happened?* (pp. 5-20). Washington D.C.: Institute for International Economics.
- You, Jong-Sung & Khagram, Sanjeev (2004). *A comparative study of inequality and corruption* (Working Paper 22). Cambridge: The John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- You, Jong-Sung & Khagram, Sanjeev (2005). A comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review*, 70(1), 136-157.

La corrupción y el desarrollo económico del Perú contemporáneo

Alfonso Quiroz Norris

Mi estudio sobre la historia de la corrupción en el Perú¹ es un intento de reinterpretación de la realidad del país, que tiene como eje el tema de la corrupción y su lucha a lo largo de los años. No es solo un estudio de los lados negativos de la historia del Perú; también analiza sus lados positivos, luminosos, como la influencia en la lucha contra la corrupción de importantes —aunque poco conocidos o entendidos— líderes e intelectuales en el pasado. Pero, al mismo tiempo, examina la formación de la conciencia de la corrupción entre los peruanos de todas las generaciones. Por ello, es importante subrayar dichas contribuciones. Aprendí muchísimo releendo lo escrito sobre el tema hace décadas y siglos atrás: con esta lectura, me he dado cuenta de cuán serios e importantes fueron sus esfuerzos para reformar las instituciones de nuestro país y, por tanto, aunque algunos de ellos no dieron resultados prácticos o fueron olvidados prontamente, sí quedaron en la memoria colectiva. Muchos recordarán, por ejemplo, a Manuel Gonzáles Prada y su importante desafío

¹ Quiroz, Alfonso (2008). *Corrupt circles: a history of unbound graft in Peru*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press.

a la corrupción de su época, que es tan paradigmática en nuestra historia y forma de concebir el país.

El caso peruano de corrupción durante la década de 1990 generó un sinnúmero de estudios nuevos sobre el tema, lo cual ha influido en la concepción internacional sobre este flagelo. Por allí me contaban que una de las críticas que le hicieron a mi libro era que desentrañaba muchos problemas que ha habido en el Perú, y que eso podría tomarse como un oprobio o que podría producir vergüenza a los peruanos que quisieran conocer y leer acerca de la historia de la corrupción en el país. Pienso todo lo contrario: yo creo que el Perú da un ejemplo internacional acerca de la importancia de tener transparencia. También considero que el estudio del pasado permite no solo desarrollar mecanismos de control en el presente, sino también conocer con precisión los hechos anteriores, pero sin exageraciones ni acusaciones o insultos —que a veces surgen en algunas exageraciones del estudio de la historia de corrupción, ya sea por motivos particulares, de partido, etcétera—. Por ejemplo, siempre se suele acusar a un dirigente político sin tener las evidencias y algunos casos de corrupción hacen pensar que un líder político fue muy corrupto cuando pudo haber sido muy honesto. Pienso en Manuel Pardo, a quien los historiadores han reivindicado como una figura importante para el estudio del nacimiento del Perú como nación moderna. Él era un civil —y ha habido pocos gobernantes civiles en la historia del Perú—, pero a pesar de ello fue una persona muy importante para la patria. A él se le acusó de corrupción, y obviamente estos cargos provenían del grupo político enemigo: el pierolismo. Nicolás de Piérola no tuvo reparos en acusar y traer abajo a este gran dirigente y líder civil.

Creo también —es una convicción personal—, que el presidente Alejandro Toledo sufrió injusticias en muchas circunstancias. Diversas acusaciones salieron en la prensa, las exageraciones circularon sin límite y muchos creyeron en ellas. ¿A qué se debe eso? Bueno, hay algunas hipótesis. Yo me inclinaría más a pensar que fue todo un caso mediático, porque Toledo no pudo arreglar o reformar el tema de los medios de comunicación, específicamente el asunto de las licencias que ya se ha mencionado. Entonces, esos mismos medios de comunicación tuvieron un rol muy importante en la difusión de una mala imagen suya, lo cual lo trajo abajo —y la verdad es que yo no podía creer, cuando estaba investigando este libro en el 2003, cómo aquí en Lima, y debido a las opiniones tendenciosas, la popularidad de Toledo había caído al 5%, pues ningún presidente del mundo puede gobernar con tan baja aceptación—. En otras palabras, cada vez que uno viene al Perú aprende sobre la forma en que se reflexiona, trata y estudia la corrupción. Creo que de las aulas de la PUCP y de otras universidades saldrá un gran número de *corruptólogos* que contribuirán, precisamente, a la superación de los problemas de la corrupción actual o los ocasionados por la que surgió a partir del año 2000 y que perduran hasta hoy. También estoy seguro de que aportarán a la mejora de nuestro conocimiento de este mal en el pasado.

En esta oportunidad expondré algunas lecciones de la historia de la corrupción y su impacto en el desarrollo económico e institucional del Perú, con importantes ejemplos paradigmáticos, para luego aplicar dichas lecciones a la situación institucional y su nivel de corrupción en el Perú contemporáneo. Con esto pretendo identificar instituciones claves para el desarrollo actual y su necesaria reforma con el fin de controlar mejor la corrupción

en el presente. Ya José Távora mencionó temas sobre instituciones claves, en las que la corrupción campeó durante la época de Alberto Fujimori; situación que, de alguna manera, continúa y que no se ha logrado reformar, o que se había reformado y ha retrocedido después. Esto es algo que va más allá de lo que trato en el libro pues son ideas que surgen de mis últimos informes sobre temas vinculados a la corrupción. Estas, tal vez, puedan incluirse en el epílogo del libro que se está traduciendo ahora al castellano y saldrá publicado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Además, creo que esta coyuntura merece estudios más profundos, sobre todo aquellos nuevos mecanismos que están surgiendo para propiciar la corrupción, porque los agentes los funcionarios y los políticos corruptos se adaptan muy bien a los cambios, inclusive en términos de las nuevas tecnologías de transparencia en portales electrónicos. No debería extrañarnos que algunos de ellos hayan encontrado la forma de socavar, soslayar u ocultar los intentos de transparencia con los nuevos medios tecnológicos que tienen al alcance. En el mencionado estudio argumento que la corrupción ha tenido un impacto negativo a corto y largo plazo, sobre todo en materia de desarrollo económico. La corrupción deriva de instituciones débiles y, además, las socava más, distorsiona políticas económicas y frustra el desarrollo. Por ello, afirmo que la corrupción tiene tanto continuidad como variación y aparece cíclica y consistentemente durante la historia. Sin embargo, reaparece adaptándose a los cambios económicos y tecnológicos por medio de agentes y líderes sagaces, siempre atentos a las nuevas oportunidades abiertas a la corrupción sistémica que daña los esfuerzos para el desarrollo de los peruanos y latinoamericanos en general. El estudio de la corrupción pasada y presente y sus efectos para el desarrollo es esencial para reembarcarse en la búsqueda del progreso y la democracia. Sobre la base de estos

presupuestos he estimado los costos directos e indirectos de la corrupción para los siglos XVIII, XIX y XX; es decir, una larga historia. Estos costos fueron, en general, altos o muy altos, con excepción de algunos cortos periodos de corrupción moderada. Consecuentemente, rastreo la historia de instituciones penetradas por la corrupción y a las autoridades corruptas desde el periodo colonial tardío (primera mitad del siglo XVIII), cuando Antonio de Ulloa, un pionero luchador contra de la corrupción, develó las prácticas ilícitas de los virreyes Conde de Superunda y Manuel de Amat y Juniet.

Pero, antes de revisar la historia de este fenómeno, definiré rápidamente algunos conceptos. Ya nos dieron una presentación magistral, sobre todo en el tema que asocia a la corrupción con el abuso de los derechos humanos, los panelistas de la primera mesa. Por eso, quisiera concentrar mi análisis en la relación entre corrupción y desarrollo; diré algunas verdades de Perogrullo, pero es necesario empezar por las bases.

1. LA CORRUPCIÓN

La corrupción es algo universal y muy antiguo, no es materia exclusiva de países como el Perú, sino que también existe en los desarrollados y se manifiesta mediante el abuso del poder para beneficio particular. Se dice que es necesario explicar la corrupción sistémica, pero la explicación de esta, si es que se puede dar en la teoría, tiene particularidades en los distintos países, periodos y sistemas políticos que se estudian. Entonces, pienso que para explicar la corrupción se tiene que ser muy concreto. La corrupción se puede medir —y hay todo un debate al respecto— estadísticamente con estimados o cálculos, que son, obviamente, cálculos abiertos a la discusión. No obstante, creo que con más

debate e información se puede extraer o hacer una reconstrucción estadística y ver los costos de la corrupción desde la perspectiva del largo plazo histórico. También se ha medido la corrupción a través de los índices de percepción, pero estos presentan problemas, pues se ha debatido mucho acerca de cuán fiables son. Por ejemplo, ya se ha iniciado todo un estudio sobre la última crisis financiera y sus causas en la corrupción privada, debido a la desregulación financiera que comenzó en la última década, que se ha percibido como uno de los problemas importantes en Estados Unidos. Inclusive el Congreso estadounidense ha tratado de imponer nuevas regulaciones financieras para impedir transacciones muy sofisticadas, pero, al mismo tiempo, muy opacas, poco transparentes, que permiten una especulación que al final puede socavar las instituciones financieras y traer consigo la crisis financiera, como la que se generó.

2. CORRUPCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

En materia de desarrollo económico y las instituciones, podemos decir que aquel surge cuando las instituciones facilitan —es decir, no obstaculizan— los costos de transacción en una economía. Sin embargo, las instituciones, que son conjuntos de reglas de juego, en determinados momentos no cumplen ese rol facilitador y, al contrario, dificultan los costos de transacción, que aumentan debido a los precios en una economía determinada y generan barreras para el desarrollo. Las instituciones son eficientes cuando las reglas son adecuadas para el desarrollo socioeconómico y se cumplen colectivamente. En suma, podemos discutir mucho acerca de por qué no se cumplen las reglas de juego o si son adecuadas o no. Por ejemplo, se dice que aquí en el país tenemos muchas leyes y que no es necesario

aumentarlas, pero el problema no es cuantitativo sino cualitativo. ¿Esas leyes son eficientes para que las instituciones funcionen?, ¿se cumplen colectivamente o no?, ¿se tiene confianza en esas reglas o no? Si son inadecuadas, la gente no las cumple colectivamente. El caso de la desigualdad me parece importantísimo. Tal es la situación de la gente que se siente marginada y no quiere seguir las reglas pues estas no le atañen, no la incluyen como ciudadano ni como persona que contribuye con sus impuestos a los ingresos públicos. Además, las autoridades no oyen sus opiniones ni le hacen caso cuando manifiesta su disgusto porque los ingresos generados por los impuestos nacionales terminan en lugares que no deben, pues son desviados y no contribuyen con el desarrollo.

Aquí quería hacer una acotación acerca del estudio de la corrupción en los últimos quince años. Creo que hay un consenso respecto a que la corrupción traba el desarrollo. Pero, al mismo tiempo, persiste una idea relativista, generada en el pasado reciente: por lo menos hace treinta o cuarenta años que la corrupción funciona como grasa. En el Perú, esa idea relativista, a pesar de todas las evidencias de la época de alta corrupción, a la que yo llamo *corrupción desenfrenada o incontrolada de los noventa*, esa idea de que la corrupción funciona como grasa, no tiene mucho apoyo ni siquiera en la opinión pública. Pero allí está; todavía hay estudios que la mencionan.

Pero retomemos la relación entre este fenómeno y el desarrollo económico. La corrupción impide el desarrollo cuando afecta las políticas económicas. Y esta es una clave para entender la corrupción desde un punto de vista estructural, general. Los historiadores hacemos muchos estudios detallados de múltiples fuentes manuscritas, archivos publicados, entrevistas de prensa, testimonios de diplomáticos que observaban a los dirigentes

políticos de épocas pasadas y daban sus opiniones solo a sus jefes una vez que estaban de vuelta a las metrópolis. Ellos confidencialmente identificaban con mucha claridad quiénes eran los líderes que tenían más problemas con la corrupción. De esto se encargaban, sobre todo, los diplomáticos educados según cierta ética en sus países de origen, quienes percibían muy bien cómo funcionaban las cosas en países como el nuestro. Entonces, de toda esa maraña de información y documentación se forman narrativas de cómo se articulan distintos ciclos de corrupción que explican, en una escala un poco más general, los temas y problemas históricos de esta rapiña que ha impedido el desarrollo en nuestros países. Y, por tanto, en esa gran narrativa en la que se integran los detalles históricos está constantemente el problema de cómo los esfuerzos del desarrollo son socavados por la corrupción.

Otro tema fundamental en esta relación es la apropiación de bienes públicos que son desviados de sus objetivos. La corrupción no es pues el simple robo; hay cálculos de que Vladimiro Montesinos, por ejemplo, tenía noventa millones de dólares en cuentas suizas, que fueron expropiadas y confiscadas, pero cuántos millones más habrá por allí. Esos serían los costos directos de la corrupción, pero al haber dilapidado los fondos públicos, también hay costos indirectos, y el más conocido de estos es la percepción negativa entre inversionistas extranjeros acerca de un país, pues estos consideran que los costos de transacción son muy altos y, por ende, no vale la pena invertir. Los inversionistas dicen: «¿Por qué no nos vamos a un país que tenga una infraestructura institucional más adecuada?». Los costos indirectos son muchísimo mayores que los directos. La corrupción, finalmente, debilita las instituciones claves para el desarrollo y allí es donde debemos centrarnos.

3. LA TRAYECTORIA HISTÓRICA INSTITUCIONAL DE LA CORRUPCIÓN Y SU REFORMA EN EL PERÚ

Cada ciclo de corrupción tiene sus propias modalidades, siempre dentro de lo específico y, por tanto, estos representan tanto la continuidad de la corrupción como el cambio de estas modalidades. En cada uno de esos ciclos ha habido reformistas que han luchado contra la corrupción y me remonto, precisamente, a los que hicieron de esa lucha una tarea consciente y clara. Empezaré por Antonio de Ulloa, científico y funcionario marino español que llega al Perú en dos ocasiones. Él publicó en 1749 y luego hacia 1763; también escribió un informe alarmante sobre la situación de las minas de mercurio de Huancavelica. Fue el pionero de los reformistas de la corrupción. Sigo con Domingo Elías, el primer político civil que tuvo el Perú y uno de los primeros candidatos a la presidencia que denunció la corrupción y fue parte de un grupo o gabinete civil durante el segundo gobierno de Ramón Castilla, quien trató de cambiar la forma en que se pagaba y reconocía la deuda tanto interna como externa. A diferencia de Ulloa, había problemas con Elías, sobre todo porque era dueño de esclavos y fue uno de los que se benefició de la abolición de la esclavitud gracias al pago por sus esclavos. Empero, se constituyó, en su momento, como un importante líder de la reforma en contra de la corrupción. Por otra parte, Francisco García Calderón Landa, quien publica la primera edición de su *Diccionario de la legislación peruana* en 1860 y luego lo reedita en 1879. Asimismo, Gonzáles Prada, que en 1888 desenmascaró la corrupción rampante tanto en la Guerra del Pacífico como, luego de esta, en su famoso *Discurso del Politeama*. Jorge Basadre, quien no solo fue historiador, sino además funcionario público, ministro de Educación, estuvo expuesto a varias instancias de corrupción en su sector

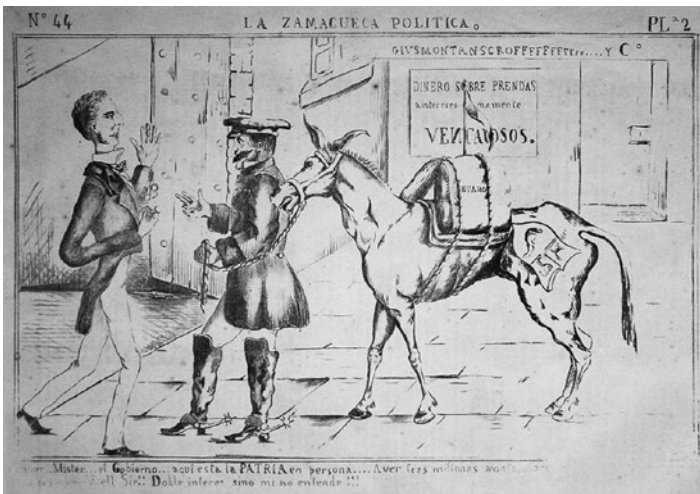
y quiso erradicarlas, pero se vio con la sorpresa —como les sucede tantas veces a los que quieren reformar— de que los acusados se pusieron en su contra y quisieron abrirle juicios. Otro personaje importante fue Héctor Vargas Haya, quien criticó hasta la misma dirigencia de su partido, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), fue congresista e investigador de la corrupción; él conformó una de las primeras comisiones investigadoras de la década de 1960. Mario Vargas Llosa también tuvo un rol importante en la lucha anticorrupción en sus campañas y *spots* electorales de 1990. Si se leen cuidadosamente sus libros y los de su hijo Álvaro, es posible encontrar allí los hilos para desentrañar lo que luego se comprobó a la caída del gobierno de Fujimori. Igualmente, todos aquellos congresistas, ministros y jueces anticorrupción de los años 2000 al 2006 que iniciaron una de las reformas estructurales más importantes. No obstante, parece que últimamente se está agotando el combustible, pues hay importantes retrocesos con los que hay que tener mucho cuidado. La sociedad civil, una vez más, tendrá que tomar cartas en el asunto.

Ahora bien, para vincular la trayectoria histórica institucional con la corrupción más reciente, hay que considerar varios momentos en la historia del Perú, empezando con el sistema institucional virreinal, que permitió la emergencia de una corrupción particular. Este hecho, como ya se mencionó, fue bien analizado por Ulloa durante la administración de los virreyes Conde de Superunda y Amat, quienes se beneficiaron ilegalmente de la mala administración de las minas de mercurio y plata, así como del fraude fiscal y la permisividad hacia el contrabando. Luego, con la Independencia vino un periodo histórico institucional que denominó el *militarismo-caudillismo*, el cual estará presente en casi toda la historia del Perú; una etapa de influencia militarista y dictaduras militares. La corrupción a partir de la Independencia continúa y

crece durante las primeras décadas de la república independiente, en especial durante la de 1850, época de la inherente y corrompida consolidación de la deuda pública interna. Luego se inicia ese gran choque histórico, que definió en mucho la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, entre el civilismo y el pierolismo. La corrupción allí alcanzó otro clímax en la etapa madura del guano a causa del triángulo nefasto de los políticos José Balta y Nicolás de Piérola y los magnates especuladores, Augusto Dreyfus y Henry Meiggs. Estos últimos vincularon los ingresos fiscales de la importación del guano a la deuda externa y a los costos sobrevaluados generados por los sobornos en la construcción de los ferrocarriles, que constituyeron el gran progreso tecnológico de la época. Estos avances de la corrupción contribuyeron a la bancarrota fiscal, el aumento de la deuda pública y el desastre de la Guerra del Pacífico. La Ilustración 1 —las caricaturas expresan una percepción de la corrupción, muchas veces exagerada, que causa hilaridad y es considerada muy inteligente y acertada— retrata la época del primer gobierno de Castilla, cuando se establecen los contratos para la comercialización del guano. El tesoro nacional siempre es representado por animales: en este caso una mula aparece con el carguillo del guano y Castilla les dice a *mister* Gibbs, Montaner y otros extranjeros: «Aquí está la patria en persona. A ver, tres millones rápidamente». Es decir, Castilla es el dueño de la riqueza nacional y la está vendiendo a un precio determinado al extranjero. Estas son caricaturas extraídas de la Biblioteca Nacional, algunas ya deterioradas, pero son obras importantes, clásicas, diría yo, para entender y ver cuál era la percepción de la corrupción en esas épocas.

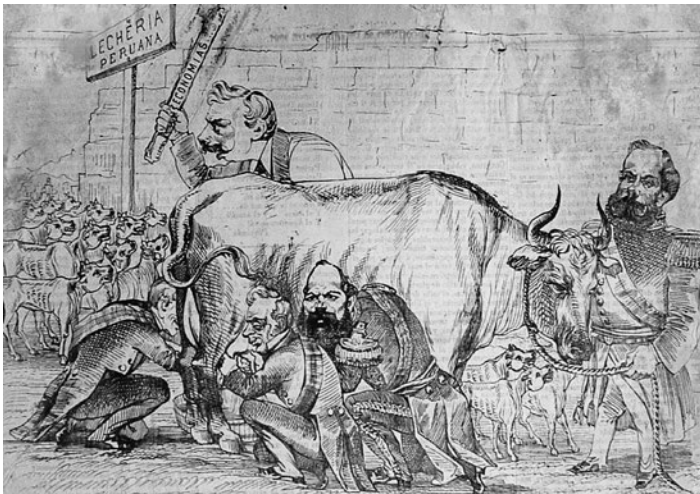
En la Ilustración 2 está el primer presidente Manuel Ignacio Prado sujetando una vaca mientras todos los peruanos están en la lechería donde hay vacas muy flaquitas.

Ilustración 1. Castilla y la comercialización del guano



Fuente: *La zamacueca política* (1859), 44, s.p.

Ilustración 2. Manuel Ignacio Prado y las reformas económicas



Fuente: Rasoir, J.J. (1867). *Lechería peruana*. *La campana*, 3, p. 4.

Se caricaturiza a Manuel Pardo, ministro de Economía y Hacienda, quien trató de imponer en la dictadura de Prado una reforma económica porque, fiscalmente, el país se había venido abajo y había muchos déficits. Están también el vicepresidente Pedro Diez Canseco y Toribio Pacheco, ministro de Relaciones Exteriores, pues ya se efectuaban arreglos internacionales. Y, una vez más, ya de civil, Castilla, junto al triángulo nefasto. En la Ilustración 3 están dos partes de este: Piérola y Dreyfus como ministro.

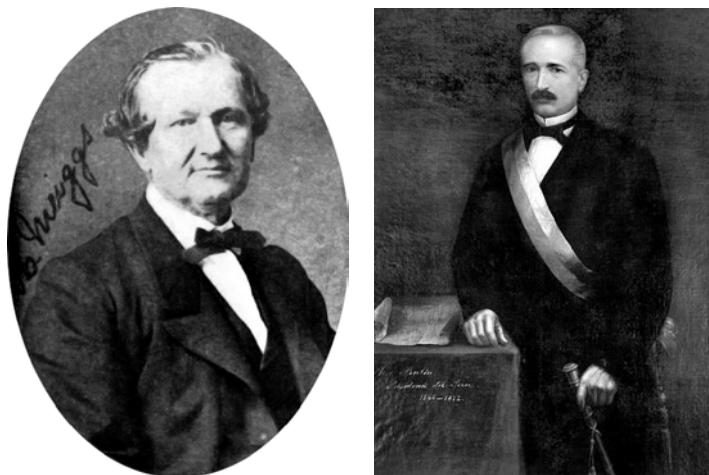
Ilustración 3. Nicolás de Piérola y Augusto Dreyfus



Fuente: Archivo de la Biblioteca Nacional del Perú.

Luego, Balta, como presidente, y Meiggs realizaron transacciones orientadas a obras públicas y a la vez transacciones financieras internacionales que pusieron en una situación precaria a la deuda del Perú. Esta circunstancia se repitió, de alguna forma, con Michael Grace —con el Contrato Grace— hacia finales del siglo XIX (ver Ilustración 4).

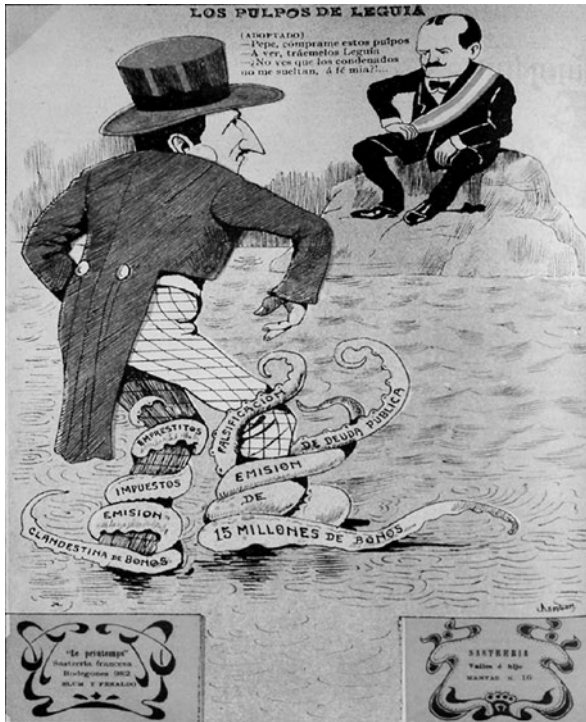
Ilustración 4. Henry Meiggs y José Balta



Fuente: Archivo Universidad de Chile (Meiggs) y Museo Nacional de Arqueología, Antropología e Historia del Perú (Balta)

Esta caricatura (ver Ilustración 5) fue trascendente durante el primer gobierno de José Pardo, pues el ministro Augusto Leguía era un político que se inició con el civilismo pero luego se encargó de liquidarlo. El Segundo Civilismo fue un intento por establecer una economía, una reforma fiscal y mantener a raya la deuda externa. Pero Leguía hizo retroceder los avances logrados por los civilistas; inclusive venció a Piérola en sus excesos fiscales. No obstante, se encontró con una serie de problemas, que parecían los tentáculos del pulpo y que semejaban cogerlo de los pies. En esta imagen se representa la falsificación y la emisión de deuda pública que eran temas candentes que veía el Congreso. Por ello, al presidente Leguía no lo querían muchos de los civilistas y él tampoco a ellos.

Ilustración 5. Augusto Leguía como ministro de Economía



Fuente: Chambon (1907). Los pulpos de Leguía. *Fray K. Bezón*, 29, p. 4

En la Ilustración 6 vemos a otros personajes de la trayectoria institucional histórica del Perú. Durante la segunda administración del Oncenio del dictador Leguía, en la década de 1920, la corrupción alcanzó los niveles más altos, como en las décadas de 1850, 1860, 1970 y 1990. Luego, se produce la vuelta del militarismo con Luis Sánchez Cerro y después con Óscar Benavides. Además, algunas dictaduras se consolidaron en esa época, en especial la de Manuel Odría.

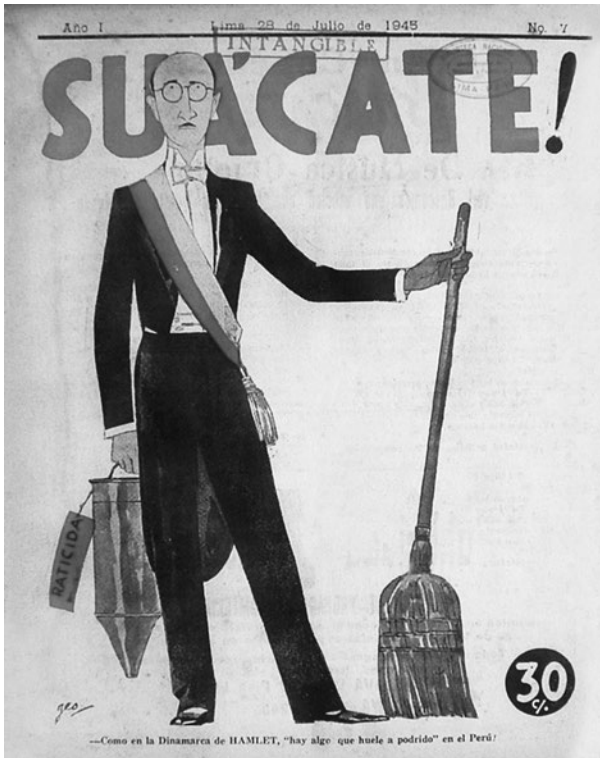
Ilustración 6. Augusto Leguía, Luis Sánchez Cerro y Óscar Benavides



Fuente: Archivo de la Biblioteca Nacional del Perú

Seguidamente, observamos otra caricatura en la que aparece José Luis Bustamante y Rivero, otro presidente que intentó hacer reformas pero que se vio completamente bloqueado debido a su alianza con el Partido Aprista en el periodo 1945-1948 (ver Ilustración 7).

Ilustración 7. Las reformas de José Luis Bustamante y Rivero



Fuente: Geo (1945). Como en la Dinamarca de Hamlet, «hay algo que huele a podrido» en el Perú. *Suécate*, I(5), p. 1

Por su parte, la trayectoria institucional que nos legó el odriismo confirmó que durante periodos de *boom* económico y gobiernos autoritarios la corrupción encuentra un contexto particularmente acogedor. Odría fue un ejemplo paradigmático, porque cuando terminó su mandato pactó con el pradismo y evadió todas las acusaciones constitucionales que lo hacían responsable de malos manejos. Y esta situación se ha repetido en la historia del Perú, pues siempre se ha favorecido al que pueda remplazar al saliente y lavarle sus culpas, sus pecados. Poco se ha estudiado al llamado reformismo militar. A mí me ha asombrado mucho que con tantos avances en el análisis de la corrupción no se haya estudiado la época de los gobiernos militares de Juan Velasco Alvarado y Francisco Morales Bermúdez, quien apareció con Pedro Richter Prada en una famosa caricatura de *Carlin*, que yo recuerdo haber visto cuando tenía 19 años. Ese reformismo militar significó una restructuración completa del Estado, la economía y la sociedad, pues se destruyó el sistema de partidos políticos; asimismo, la débil democracia que vino después estuvo demasiado expuesta a los problemas históricos de contratos con multinacionales y a la presión militar. Al decir *débil democracia* me refiero al gobierno de Fernando Belaunde, que estuvo muy expuesto a estas coyunturas. Es así que en 1968 se inicia una invasión abusiva e inconstitucional al derecho de propiedad y, además, empieza el intervencionismo económico del gobierno mediante decreto supremo. La consecuencia de este proceso fue un inmenso desperdicio de recursos y corrupción encubierta a través del explosivo crecimiento de la deuda externa.

Respecto a las instituciones y la corrupción reciente, a partir del año 2000 la política económica del país se ubicó en una fase ortodoxa que sentó sus bases en la exportación, el crecimiento de la inversión extranjera, el desarrollo del mercado interno y los

avances de la desigualdad del ingreso económico, la conformación de la clase media, etcétera. Como ya se ha mencionado antes, si bien estos factores han ayudado a que se frenen los excesos del estatismo, todavía hay problemas con los contratos con las multinacionales —que son problemas históricos, como el de los *petroaudios*— y cada vez hay menos transparencia en la compra de insumos para las instituciones estatales, en las licitaciones y su control. Igualmente, las obras públicas tienen importantes trabas: la corrupción vinculada al narcotráfico persiste, así como ese presidencialismo un poco populista, centralizador. Por último, quería referirme al sistema de partidos, pero creo que sus permanentes cambios son, a la vez, la representación de una continuidad. En suma, las reformas son necesarias para seguir luchando contra la corrupción.

Quiero terminar con uno de los aspectos más importantes —aunque se hable poco de esto— que es la ausencia de una reforma constitucional. Todavía seguimos con la Constitución de Fujimori, en la cual los pesos y contrapesos de los poderes del Estado no están bien establecidos. Por tanto, es preciso que se sigan discutiendo estos temas, y creo que la historia del Perú y las trayectorias institucionales del pasado nos dan importantes lecciones de cómo reformar las instituciones y luchar contra la corrupción. En consecuencia, los estudios realizados desde el 2000 y los futuros tendrán que considerar estas lecciones.

Panel: Blanche Cotlear y Gabriel Sánchez

Blanche Cotlear:

Daré una perspectiva técnica sobre el tema que nos convoca, pero antes quisiera recalcar el título de este seminario, pues está enfocado en la anticorrupción como política del Estado, lo que significa que estamos tratando de analizar toda la oferta de la gobernabilidad respecto a la lucha en contra de la corrupción desde el propio Estado. No obstante, hay que precisar que existe otro campo, que es el de la demanda por la gobernabilidad o la anticorrupción. Este es un contexto inmensamente grande que merece también un análisis posterior, porque —hay que reconocerlo— tenemos una sociedad civil fuerte y consistente que ha hecho denodados esfuerzos en ese sentido, en especial en la oferta de gobernabilidad y anticorrupción. Y digo *gobernabilidad* porque es el único concepto al que me referiré ahora, y es que la corrupción debe ser entendida como un síntoma de la falta de esta condición. Por tanto, una vez hecha esta asociación, podemos afirmar que si queremos atacar a la corrupción tenemos que generar gobernabilidad; no solo en el sentido conceptual, sino también en el sentido ético; esto es, en el comportamiento que deben tener el sector público y los líderes políticos. Por otra parte, también debemos

considerar la gobernabilidad en el sentido técnico; es decir, cuando está referida a mecanismos que permitan, en la práctica, que los funcionarios podamos enfrentar —cuando estamos en el sector público— la corrupción con instrumentos y herramientas. De este modo, podremos actuar de manera honesta, transparente. La idea es que este principio se irrigue sistemáticamente a otras esferas del sector público. Por ello sería importante considerar, en el futuro, un posible monitoreo de las actividades del Estado en todos sus ámbitos.

En este contexto, es importante señalar que el gobierno de Valentín Paniagua demostró en la práctica que es posible emprender una lucha contra la corrupción y que es factible llevarla a cabo en un periodo reducido. La cantidad y la calidad de las reformas realizadas durante el Gobierno de Transición han sido impresionantes, no solo para el Perú sino para la región y el mundo. Ejemplo de ello es la diversidad de mecanismos —no solo de anticorrupción— orientados a temas de diálogo y consenso, como son: el Acuerdo Nacional, las mesas de lucha contra la pobreza, las mesas de concertación a escala nacional y descentralizada, las cuales permitían que una considerable cantidad de información formal fluyese abierta y públicamente. Este impulso dado al diálogo y a la participación en el Gobierno de Transición nos enseñó que es posible luchar contra la corrupción y demostró que la burocracia es, en efecto, un obstáculo. En otras palabras, cuando hay voluntad política significa que estamos en el camino correcto, y hay ejemplos de ello en nuestra cultura. Por tanto, sí tenemos capacidades y fuerzas para seguir desarrollándonos en dicha materia.

Otro punto importante respecto a estas reformas es la constatación de que no todos los gobiernos, líderes y políticos las estimulan con la misma fuerza. Por ejemplo, hay una brecha

grande entre lo hecho en el gobierno de Paniagua y en los de sus sucesores. Durante el gobierno de Alejandro Toledo se hicieron diversas reformas, pero muchas de ellas ya se habían iniciado durante la transición democrática de Paniagua. Algunas otras se continuaron porque estaban atadas a negociaciones, contratos internacionales, financiamiento internacional, pero no se hicieron con la velocidad requerida ni conllevaron cambios significativos.

En cambio, la política emprendida en el gobierno de Paniagua estuvo enfocada a la gobernabilidad, el diálogo, la concertación, pero también a la transparencia. Al respecto, comparto un ejemplo. Con el fin de documentar ciertas reformas de gobernabilidad realizadas en el país, entrevisté a algunas personas, y una de ellas fue Javier Silva Ruete, quien fue ministro de Economía durante el Gobierno de Transición. En la entrevista, el ex ministro me contó que al asumir el cargo se llevó una gran sorpresa: el primer día en el puesto, cuando se sentó en su escritorio del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), encontró que desde su computadora podía ver todos los gastos públicos. Acababa de nombrar a Beatriz Boza —quien es la directora de Ciudadanos al Día— como jefa de su gabinete. Ella se había encargado de concretar la idea de Silva Ruete de hacer un portal de transparencia. Esta iniciativa fue revolucionaria, ya que implicaba no solo poner los datos y abrirlos en una web, sino convertirlos en información amigable. En suma, la idea era que, por ejemplo, un periodista pudiera entender de qué se trataban todas estas operaciones económicas y públicas. Entonces, decidieron que les daban quince días a los funcionarios del MEF para poder mostrar esta información en términos muy fáciles y para que conceptualicen las cosas más sencillas, de tal manera que gente no entendida comprenda qué es un devengado y pueda hacer un clic en esta

palabra y entender de qué se trata. Así, en el periodo de tres meses esta información estaba completa en el portal de transparencia; la gran batalla inicial fue con la gente que mantenía el secreto sobre las informaciones del Ministerio de Defensa. Por ello, se les dio un tiempo límite para poner toda esta información, sistematizarla y colgarla, primero en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF) y luego en el portal de transparencia. Hay que resaltar que el portal de transparencia es una de las herramientas más importantes que ahora existen y que está en manos públicas. Es decir, el SIAF está allí y luego está la consulta. Al respecto, debo aclarar que la consulta solo muestra una parte, que son todos los gastos públicos. En este momento la consulta amigable llega hasta la última unidad de gastos. Esto quiere decir, por ejemplo, que en un colegio se puede identificar cuánto se gasta y cuánto se paga. Sin embargo, falta el otro lado de la reforma: que se pueda saber de dónde proviene lo que se gasta. Si uno es el encargado del SIAF, sí puede ver los ingresos y gastos desde el MEF; sin embargo, desde el lado del ciudadano, la consulta solo muestra los gastos.

Otro de los sistemas implementados durante el Gobierno de Transición fue la incorporación de criterios tecnológicos que ya se estaban practicando. No obstante, el énfasis se puso en incrementar la transparencia en el ámbito de las adquisiciones y contrataciones del Estado. Es decir, para realizar cualquier contratación, una persona del sector público —no como antes, que se ponía un aviso en el periódico y todo era más o menos oscuro— debía hacerlo a través de adquisiciones y contrataciones, mediante procesos completamente transparentes, ya que estos deben mostrarse en los portales electrónicos. Entonces, el empuje que tuvo el sistema de adquisiciones y contrataciones durante el Gobierno de Transición y el de Toledo fue inmenso.

Posteriormente resumiré las tareas pendientes, pero justamente una de ellas es que se conecten estos dos sistemas: el SIAF y el de contrataciones y adquisiciones. Esto es necesario porque ahora es posible ver a través de los gastos si este gasto fue destinado a determinada empresa o no. Pero para poder seguir el proceso específico de todo este sistema de contratación hay que entrar al otro sistema de adquisiciones y contrataciones, y, para hacerlo, realmente tiene que haber un buen entrenamiento acerca de códigos, números tributarios e identificación de empresas por parte de los funcionarios de los diversos sectores e instituciones públicos. Estamos en el SIAF 1, como se le llama ahora, pero hay un proceso de reformas y consultas; y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financiará el SIAF 2, que hasta ahora está un poco detenido debido al proceso electoral, pues hay decisiones que se concretarán cuando se sepa cuál será el siguiente gobierno. Pero, al margen de ello, lo ideal es que el SIAF 2 agilice este tema y convierta toda la información en datos compatibles, porque lo que hasta ahora hay son muchos *parches*. Pensemos que la tecnología desde el año 2001, periodo del Gobierno de Transición, hasta ahora ha cambiado considerablemente. Entonces, en ese lapso todas las soluciones implementadas han sido *parches informáticos* o sistemas no compatibles que hacen que la información no llegue rápidamente. Por lo general, la actualización de la información se produce en un día —todas las noches se actualiza el SIAF en el MEF—. Entonces, hay que comprender, también, que la actualización toma su tiempo: no es que se pueda ver minuto a minuto cuánto se gasta y al siguiente minuto una actualización de otros gastos que se han realizado. De hecho, la demora de un día es comprensible, de ahí que la información esté completa y no sea contradictoria; es decir, que sea compatible en los sistemas informáticos y que, en ese sentido, se pueda identificar hasta

la última unidad de gasto del sistema público. Entonces, estas herramientas y su uso eficiente constituyen transparencia; en suma, eso es reforma del Estado. Sin embargo, lo que parece una directiva muy simple, muy técnica, realmente ha cambiado las posibilidades de corrupción hasta niveles enormes en cuanto el sector público. Y no estoy hablando de la gran corrupción ni de la pequeña, sino de mecanismos dentro del sector público que agilizan los trámites y evitan que haya dinero en manos de los servidores públicos. Esto último es un tema importante porque estamos hablando de mecanismos dentro del propio Estado destinados a identificar responsabilidades en el ámbito del fenómeno de corrupción.

Hay que reconocer que todos estos mecanismos inevitablemente operan en un contexto favorable, y en el caso peruano, esto ocurrió durante el proceso de transición democrática, cuando Paniagua fue designado con mucha esperanza como Presidente, en principio, porque se sabía de su calidad como persona, y por ende, de la de los que lo rodearon. En consecuencia, esto posibilitó que Paniagua contara con la confianza de los distintos sectores políticos y sociales de ese entonces.

Por otro lado, se ha comentado acerca del empuje, la fuerza y la consistencia con la que se hicieron muchas reformas durante este gobierno. Sin embargo, es muy posible que la voluntad no haya bastado. No solo influyó, pues, el deseo de los gobernantes de la época, sino todo el contexto de la sociedad civil en el quebrantamiento del *statu quo* de oscurantismo y opacidad que existía en el Estado peruano de entonces; es decir, el régimen fujimorista. En síntesis, estas reformas tuvieron que ver con lo que se denomina *gobierno electrónico*; en otras palabras, la utilización eficiente de la tecnología en el gobierno. Si bien a veces pensamos que la tecnología puede permitir el fraude, que allí

donde hay tecnología hay *hackers* y ese tipo de circunstancias, también es cierto que con todas esas posibilidades se reduce aún más la probabilidad de corrupción en contraposición a cuando no se utilizan. Recientemente hemos sido testigos, en el tema de las elecciones municipales, de este dilema. Me refiero a cuando se arguyó que el voto electrónico podía causar fraude electoral. Sin duda, si este hubiera existido, no hubiésemos tenido todos esos errores materiales y hubiéramos tenido resultados en menos tiempo. Asimismo, se hubieran evitado todos los problemas de desgobierno y descrédito institucional que hemos tenido.

De otra parte, hay que resaltar el papel de los técnicos en la instauración de estos nuevos mecanismos. Incluso, algunos de ellos habían trabajado en los últimos años del régimen fujimorista y fueron mantenidos en sus cargos por Silva Ruete. Su continuidad se aprobó cuando se supo que tenían que ver con los mecanismos de transparencia, los cuales, obviamente, eran usados para el control. Pero lo significativo es que fueron creados por personas que creían en el sistema de eficiencia. Y prueba de ello es el rol que han jugado estas implementaciones en la modernización del Estado, ya que el proceso de desarrollo ha continuado. Queda, pues, un camino por recorrer; hay cosas pendientes que deben hacerse en el sector público. Al respecto, creo que la coyuntura electoral y este seminario pueden abrir las puertas a una discusión orientada al tema de la lucha anticorrupción, las medidas de gobernabilidad —que tienen que estar en la agenda política— y las propuestas del régimen. En tal sentido, tiene que haber una sociedad civil que exija no solo retórica sobre estos temas; me refiero a frases pomposas como «instaurar zares anticorrupción». En contraste, lo que verdaderamente ayuda son los mecanismos que proveen información y transparencia, pero a través de una agenda programática de reforma que visibilice

la estrategia, así como los objetivos y mecanismos de las instituciones que participarán sistémicamente. Además, esto implica definir quién liderará este proceso de modernización técnica, responsabilidad que no puede recaer en una sola persona, pues se trata de normas transversales, que se ejecutan por medio de mecanismos del mismo tipo, que deben cruzar a todo el Estado en sus distintos niveles. Por ello, estas disposiciones deben instaurarse en el día a día del funcionamiento público.

A lo largo del seminario se ha hablado de la corrupción, pero quiero hacer solo una breve aclaración sobre la gran corrupción y la pequeña. La gran corrupción es la que maneja abundantes cantidades de dinero, compra intereses y afecta el diseño de políticas públicas. Por su parte, la pequeña corrupción es reducida en montos, porque se trata de veinte, cincuenta o cien soles. Sin embargo, también tiene efectos gravísimos para el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Y es que esta práctica perturba la cultura de los ciudadanos que no tienen ningún tipo de poder burocrático, pero que indirectamente están sometidos a actos de corrupción en la interacción con la administración pública. Ejemplo de ello es cuando se coimea a un servidor público para que brinde el servicio deseado. Otros ejemplos puntuales son cuando coimeamos para que no nos desconecten el agua o cuando coimeamos al policía de tránsito para que no nos coloque una multa. Es decir, se trata de actos que afectan la conducta de los ciudadanos. Por ende, esta modalidad también debe discutirse al hablar de corrupción. Y es que no solo el *otro* es el corrupto, sino que hay que identificar los factores que promueven prácticas corruptas en los ciudadanos. En consecuencia, es necesario que se asocien estos factores con la ética pública y la ética ciudadana.

Ahora bien, sobre la pequeña corrupción, presentaré un ejemplo que tomé de las entrevistas que realicé en relación con

la gobernabilidad. Entrevisté a Susana Villarán cuando aún no era candidata a la alcaldía, porque contaba con experiencia en los temas referidos al Ministerio de la Mujer, específicamente por la gran cantidad de proyectos sociales que maneja dicha cartera. Hablamos sobre el tema de la corrupción y ella tiene una visión muy importante sobre cómo en estos proyectos la pequeña corrupción tiene un gran impacto en la lucha contra la pobreza. Les explico con un ejemplo concreto: el financiamiento de las campañas públicas. Toda campaña necesita un local, una imprenta, un repartidor de volantes y personas que estén provisionalmente en el partido. Por tanto, hay personas que ayudan con dinero y luego piden un pago por los favores entregados que, muchas veces, se traducen en nombramientos públicos; es decir, lo que se denomina *prebendalismo*. Asimismo, en anteriores ponencias se ha hablado de la carrera pública, de lo importante que es transparentarla, y esto implica que los términos de referencia utilizados permitan conocer qué perfil de personas se requiere, quiénes son los postulantes, quiénes son los finalistas, así como quiénes ganan y con qué criterios han ganado un concurso. Y esto se logrará si el sistema de contrataciones del Estado se cruza con los de financiamiento de la política, que es de vital importancia, pues permite identificar las prebendas. De hecho algunas instituciones se han modernizado —la ONPE, por ejemplo, ha mejorado sus sistemas— pero aún falta avanzar mucho en este tema.

Ahora bien, otro tema es el de la paradoja de la gobernabilidad. De acuerdo con estudios de percepción, el Banco Mundial encontró que durante los años 2005 y 2006 la apreciación sobre la gobernabilidad y la lucha anticorrupción había aumentado en el Perú, y que estábamos en el 50%, por debajo de los otros países en términos de corrupción. Este estudio se basó en la percepción de los ciudadanos; es decir, los peruanos pensábamos, en aquellos

años, que el país era más corrupto que en los años de Fujimori, época en la que solo el 25% percibía eso. Entonces, esta es la paradoja: el secretismo de las dictaduras y de los gobiernos no brindan información, no se garantiza la libertad de expresión y, por ende, la corrupción pasa desapercibida. Es así que estos actos delictivos no sufren las críticas públicas en su momento, sino que son los gobiernos de transición los que normalmente soportan y sufren las consecuencias, ya que es en ese momento cuando se destapan los escándalos. Vale acotar que no solo se destapan los escándalos del gobierno anterior sino que, debido a la libertad de información, también salen a la luz los del gobierno vigente. Esto hace que la población piense: «hemos pasado de una era en la que no había robos a una repleta de robos». Incluso, muchos llegan a «extrañar» a la dictadura porque consideran que durante ese régimen robaban un poco pero no tanto como ahora. Esa es la paradoja de la gobernabilidad, que se evidencia, esencialmente, en los gobiernos de transición y generan, por cierto, una percepción equivocada.

Para terminar con este tema, quisiera hablar sobre el liderazgo en los procesos de los programas de gobierno. Conuerdo con lo que decían Walter Albán y César San Martín, acerca de que no se trata de penalizar más sino de prevenir, de crear los mecanismos, de revisarlos, de que la discusión sea abierta al público, y de que no se excluya este tema de la agenda pública so pretexto de que es un asunto de técnicos, más aún cuando ya hay mucha gente que conoce estos instrumentos de control. De otro lado, queda también pendiente la reforma del número único de identidad, que ayuda a la lucha contra la corrupción. Esto es, el ciudadano tiene el número de DNI, y es el mismo número de su pasaporte, de su licencia de conducir, de su registro público para los juicios, para sus registros de propiedad, para los registros de tierra, para

los impuestos, etcétera; de tal manera que se puede seguir el historial de la persona más eficientemente, con lo cual se torna difícil engañar al Estado. Parece algo propio de la ciencia ficción, pero es así como funciona en los países más modernos, donde se van cerrando los mecanismos para evitar este engaño permanente y sistemático a la administración pública.

Debo decir que —a pesar de que la corrupción tiene esta larga historia de la que hablaba Alfonso Quiroz— los mecanismos y las políticas, no solamente de los países, sino también los de las instituciones, son relativamente nuevos, así como también lo son las convenciones y las políticas institucionales. Por ejemplo, en 2010, el Banco Mundial recién implementó su política de acceso a la información total. Antes, como el cliente o la contraparte del Banco es el gobierno, este dialogaba con el gobierno sobre el momento adecuado para colgar en la web los documentos de los préstamos, de los créditos y de los programas. Ahora, la política de acceso consiste en que cuando hay cualquier programa, aun cuando esté en negociación, el documento debe estar colgado en la web del Banco Mundial. Hay algunos pasos posteriores que dar, porque todos los documentos no salen en español, sino en inglés; pero se está avanzando al respecto, aunque —como mencioné— esto recién se ha implementado en 2010. Además, es necesario incluir todas estas explicaciones de los proyectos, así como una consulta amigable en la página, tanto para los proyectos en el Perú como para los del extranjero. Se ha implementado un sistema para detectar la corrupción en proyectos financiados por el Banco Mundial y se ha constatado que casi el 20% del financiamiento dado por esta entidad termina en manos de corruptos y que el 40%, como en África, cae en manos de facinerosos, lo cual tiene mayor incidencia en sectores asociados a la infraestructura pública. Mi trabajo en el Banco Mundial consiste en monitorear

programas de agua en África, proyectos que, precisamente, son de los más corruptos, especialmente en la zona del Sahara. Aquí juega un papel muy importante un peruano, que estuvo dos años en el Banco Mundial, José Ugaz. Él ha implementado uno de los mecanismos que había funcionado aquí en el Perú, el de la *colaboración eficaz*. Esta consiste en que si una persona sabe que hay corrupción en determinado país y se lo informa al Banco Mundial, este organismo le da los mecanismos de protección para poder identificar a los corruptos que tienen que ver con el proyecto y, a partir de ese momento, se activan las acciones legales y administrativas pertinentes. Finalmente, también se ha hablado de otro proyecto que estamos impulsando entre el Banco Mundial y la ONU, que es la recuperación de bienes robados por la corrupción. Se trata del Programa Star y el Perú ha sido uno de los cinco ejemplos que han sido utilizados para la recuperación de activos. Entonces ha habido todo este impulso en el que el Perú participó para promover este programa.

Gabriel Sánchez:

Propongo tratar temas que hasta ahora no hemos tocado como, por ejemplo, del Perú actual; del control horizontal, vertical y social, y de una propuesta de agencia anticorrupción. Para ello, presento algunas láminas, que corresponden al presupuesto del Estado peruano en 2010, cuando el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) era de 82 mil millones de soles y el Presupuesto Modificado (PIM) era de 102 mil millones de soles.

A partir de estas cifras se puede concluir que el Perú es uno de los pocos países que ha logrado pasar en azul la crisis financiera. Y ello se debe a que el manejo macroeconómico puso mucho énfasis en atraer la inversión extranjera; en consecuencia, había

que administrar muy bien el gasto público. Observen que 102 mil millones de soles es exactamente el doble del presupuesto inicial que teníamos hace cinco años. Vale decir, manejamos mucho más dinero en el Estado. Además, en el año 2009 hubo un movimiento por parte del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE) —ex Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)— que ascendía a 25 mil millones de soles, de los cuales las exoneraciones correspondían al 9%. ¿Por qué énfasis en la exoneración? Porque es evidente que, al ser un mecanismo que tiene procedimientos muy cortos, es muy propenso a que haya casos de corrupción. A junio de 2010, el gasto por compras, por adquisiciones, fue de 8 mil millones de soles; sin embargo, hemos subido en 14%. La pérdida por corrupción entre el periodo 2005-2010 ascendió, más o menos, a 6 mil millones de soles; es decir, aproximadamente 9 mil millones de soles no pasan por la Ley de Adquisiciones del Estado. Si se observan los últimos reportes de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que son instancias internacionales y tienen inmunidad diplomática, puede constatarse de que sus clientes usuales eran el gobierno regional de Áncash, la Municipalidad Metropolitana de Lima y otros distritos peruanos. Estas instancias adujeron que así se hacían más rápido las contrataciones. Y argumentando que, como no contaban con el personal preparado para hacer esas contrataciones, habían dado a estas organizaciones extranjeras más de 400 millones de soles —dinero que utilizado en el sector público podría haber servido para capacitar a todo nuestro personal de logística, si lo que se arguye es falta de capacidad técnica—. Esto era lo que decía justamente Blanche Cotlear, quien nos dio alcances acerca de la paradoja durante los últimos tres años del gobierno de Alberto Fujimori. Y lo que demuestra

esa paradoja es que el control social y los medios de comunicación estaban totalmente cerrados. De allí la importancia de que haya medios de comunicación libres y plurales.

Además, se debe resaltar que esta asimetría de información en el contexto fujimorista no solo afectaba al ciudadano común. Y es que los índices de percepción de corrupción de Transparencia Internacional no se hacen sobre la base del ciudadano común, sino a partir de la opinión de especialistas en estos temas. Y lo que nos decía Cotlear era que los que pagaron el descrédito político fueron los gobiernos posteriores, en los que se supone que hubo más transparencia —después veremos algunos casos en los que el tema de la corrupción no ha tocado a todo el Estado—. Sin embargo, la percepción, en síntesis, revela que este periodo fue mucho más corrupto que el régimen de Fujimori y esto es preocupante. De otra parte, el Poder Judicial también tiene una percepción de corrupción parecida a la que tuvo Fujimori en su momento (4,4%), cifra que no llama la atención y que lo coloca muy de cerca del Congreso y de los partidos políticos. Acá es interesante observar cómo ha mejorado la percepción de los medios de comunicación: en el año 2005 era 3,7%, ahora es 3,3% —5 en esta medición es lo más corrupto—. Por otro lado, en cuanto a los sobornos, la situación también es alarmante: el porcentaje de encuestados que reconoce haber pagado un soborno en 2009 ha aumentado; en 2005 un 14% reconocía haber pagado uno, mientras que en 2008 esta cifra subió a 18% y en 2009, a 20%. Es decir, la corrupción está creciendo y la mala percepción sobre las políticas anticorrupción también. Así, el porcentaje de encuestados que consideraba inefectivas las medidas del Gobierno para combatir la corrupción era de 53% en 2007, mientras que en 2009 la cifra se incrementó a 71% (ver Ilustración 8).

Ilustración 8. Barómetro de la corrupción global

| Año | Partidos políticos | Congreso | Sector Privado | Medios de comunicación | Empleados públicos | Poder Judicial | Promedio |
|------|--------------------|----------|----------------|------------------------|--------------------|----------------|----------|
| 2009 | 4.3 | 4.3 | 3.5 | 3.3 | 3.8 | 4.4 | 3.93 |
| 2007 | 4.2 | 4.1 | 3.4 | 3.4 | | 4.2 | 3.86 |
| 2005 | 4.5 | 4.5 | 3.4 | 3.7 | | 4.5 | 4.12 |

(1 para nada corrupto, 5 extremadamente corrupto)

Porcentaje de encuestados que reconocen haber pagado un soborno en el último año

| | | |
|------|------|------|
| 2009 | 2007 | 2005 |
| 20% | 18% | 14% |

Porcentaje de encuestados que consideran inefectivas las medidas del gobierno para combatir la corrupción

| | |
|------|------|
| 2009 | 2007 |
| 71% | 53% |

Fuente: Transparency International, 2009.

Pero, ¿cuál es la situación en el año 2010? Hemos mencionado que estamos en crecimiento; no obstante, tenemos que ser perspicaces, ya que como Estado, el Perú ha firmado diversos Tratados de Libre Comercio (TLC) con el fin de cumplir con los plazos y convenios comerciales. En estos casos, lo que ocurre es que el Poder Ejecutivo está facultado para autorizar dichos convenios a través de decretos legislativos sobre temas taxativos, con el objetivo de acelerar los procesos. ¿Por qué? Porque si se legislara por la vía regular, es decir el Congreso, tomaría más tiempo.

Al respecto hay que hacer una precisión: no olvidemos que en el Parlamento se delibera, y que estas discusiones pueden tomar muchísimo tiempo, ya que se trabaja en función de consensos representativos de la ciudadanía. De otro lado, tenemos decretos de urgencia, que son otra figura por la cual el Poder Ejecutivo hace uso de su facultad de iniciativa legislativa, la cual envía al Congreso para su aprobación. Todo hasta allí está muy bien, pero lo que preocupa es que, por ejemplo, haya decretos de urgencia como el 047-2008, que se refiere a algunas concesiones de alcance nacional, que le quitan competencia a la Contraloría sobre ciertos proyectos. De hecho, estos decretos señalan que dicha instancia solo podrá intervenir cuando se finalicen los proyectos. Por tanto, está bien promulgar decretos de urgencia, está bien agilizar; pero está mal cortar el control horizontal, cortar los pesos y contrapesos.

Por otro lado, el tema de las adquisiciones de bienes y servicios efectuadas al margen de la Ley de Adquisiciones del Estado está de moda últimamente; la Contraloría lo ha sacado a la luz. Tenemos organizaciones como la OEI, la OIM, que son muy altruistas y tienen objetivos orientados, en algunos casos, a la educación y las migraciones; no obstante, ahora gestionan el tema de las compras. Esto llama la atención, pero lo hacen: cobran entre el 3% y el 5% por este trabajo. Asimismo, se dice que no tenemos funcionarios capacitados, pero, repito, creo que con el dinero que hemos gastado se hubiera podido capacitar a todos los funcionarios del Perú —estamos hablando de más de 300 o 400 millones de soles—. El problema radica en la inmunidad que tienen estas instituciones: se trata de un dinero que no puede ser fiscalizado por la Contraloría, pero que, al ser un préstamo, deberá ser pagado por todos los peruanos. Por consiguiente, ese dinero debería fiscalizarse.

Respecto al tema de los núcleos ejecutores, podría decirse que es una «buena idea» llevar el dinero hasta el final, es decir, para que se desarrollen las personas de las zonas en las que se maneja el tema; pero la dispersión podría ser propicia para la corrupción.

La descentralización sí es una barrera eficaz contra la corrupción, pero no lo es cuando no se tiene personal competente en los lugares descentralizados. En este contexto, se corre el riesgo, en el mejor de los casos, de ser ineficientes en el gasto.

Por su parte, la complejidad de los procesos administrativos es un problema que abunda en todo el sector público y se evidencia, sobre todo, en el tema de licencias. Este es un contexto adecuado para la corrupción. ¿Por qué? Porque se dan muchas coimas para acelerar los trámites. Sin ir muy lejos, hace veinte o treinta años era necesario un examen serológico para sacar el pasaporte. Como este trámite demoraba mucho, era preciso buscar un padrino para poder viajar. Ahora este trámite se hace en dos horas.

De otra parte, no existe un ente encargado de evaluar los proyectos de ley y *lobbies* —luego veremos, cuando tratemos el tema de los modelos de agencias anticorrupción, que en la actividad preventiva tiene que haber una organización que se dedique a eso, a los proyectos de ley—. Por tanto, cómo puede ser posible que nos «madruguen» y aprueben algo que nadie conocía; no puede ser que nos dediquemos solo a apagar incendios. No tenemos una organización, no tenemos esa cultura de revisar los proyectos de ley, de hacer un análisis de qué es lo que dicen los principales partidos políticos. En consecuencia, luego nos daremos cuenta de que no tenemos partidos políticos —si tenemos uno o uno y medio es mucho—.

Otro tema es la ausencia de una formación educativa anticorrupción —me acabo de enterar de que la Contraloría está trabajando con el Ministerio de Educación y me parece que es

una excelente práctica—. No tenemos, como en otros países, una línea en el tema anticorrupción que busque reconocer qué es del Estado y qué es lo de cada uno. Por ejemplo, en la PUCP hay todo un tema de ética, pero es un tema propio de la institución; no existe como política de Estado.

En relación con el servicio civil cabe decir que el país carece de uno. Tenemos más de 31 normas vinculadas al tema de los funcionarios públicos, tenemos normas que posibilitan el *clientelaje* y el patrimonialismo, por ejemplo, el llamado *personal de confianza*, ¿qué es eso? ¿Significa, tal vez, que el otro personal es de desconfianza? ¿No se confía en el otro personal? Este es un eufemismo que verdaderamente llama a la reflexión. ¿Qué es el personal de confianza? Se trata de las personas en las que confía el titular. Los que son funcionarios públicos saben mejor que yo que no vienen los mejores. Entonces, ¿esto qué hace? —Jaris Mújica hace un excelente trabajo¹ sobre el tema de redes de poder, sobre todo en los gobiernos locales—, pues suscita que haya muy pocos funcionarios públicos de carrera, pues la mayoría está en el régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS). Entonces, los funcionarios públicos tratan de acercarse a aquel que está en el poder, forman sus propias redes de salvación. El otro problema que entraña el personal de confianza es que, al tener mejor sueldo y estar mejor ubicado, el titular se encuentra en un vacío, porque no necesariamente les dirá cómo son las cosas, pues se trata de un tema de sobrevivencia. La política del personal de confianza no es una buena práctica, como sí lo es lo que está haciendo SERVIR —y me consta porque yo ingresé a esa entidad sin conocer a nadie—.

¹ Mujica, Jaris (2011). *Micropolíticas de la corrupción: redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores. Instituto de Estudios Universitarios.

¿Y por qué me parece una buena práctica? Por una simple razón: porque uno puede saber cómo será evaluado, cuánto vale cada parte de la evaluación, cuánto ganará, pues todo aparece en la página web. Es más, yo los exhorto a que postulen a SERVIR, pues es una institución honesta.

El tema de los esfuerzos dispersos en la lucha contra la corrupción lo veremos más adelante. Pero yo quisiera puntualizar una cosa. Hemos hablado de lucha contra la corrupción, tenemos una Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, que, por ejemplo, no incluye a la Contraloría; tenemos entonces esfuerzos dispersos. Tenemos una PCM que en su momento creó la Oficina Nacional Anticorrupción (ONA). Asimismo, está demostrado que ninguna institución que dependa del Poder Ejecutivo puede luchar efectivamente contra la corrupción, porque no se puede ser juez y parte —eso es evidente, lógico—; sin embargo, hacemos ese tipo de propuestas.

Acerca de la visión liberal de Robert Klitgaard podemos decir que esta ya es bien conocida. Me refiero al tema de la herencia cultural, que tiene que ver con lo que se llama la ética corporativa. Esto se manifiesta cuando tengo preferencia por las personas de mi barrio, mis familiares, las personas de mi clan, grupo o partido —y esto también fue explicado por José Távora—. El problema surge cuando uno piensa «¿Qué probabilidades tengo de no ser atrapado?» A eso se le conoce como *elección racional*. Este es un pequeño ejemplo de algo que ya fue explicado.

En un estudio preparado por Eduardo Gómez de la Torre y Arturo Perata² se señaló que durante el periodo 1994-1998 la probabilidad de ser atrapado no superaba el 12%; eso para

² Gómez de la Torre, Eduardo & Perata, Arturo (1995). Crimen y castigo: una aproximación al caso peruano (pp. 79-111). En Babarczy et al., *Ensayos sobre la realidad peruana*. Tomo III. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

muchos significó impunidad. Por su parte, Martín Tanaka³ afirma que la corrupción también puede ser explicada por el grado efectivo de la competencia política frente al grado de concentración o difusión del poder en la estructura del Estado. Dicho de otra manera, competencia hay en menor o mayor grado, según se trate de poder centralizado o disperso. Evidentemente, la mayor probabilidad de corrupción está donde la competencia es menor, donde no hay partidos, donde no hay prensa y el poder centralizado es el máximo —un ejemplo es el régimen de Alberto Fujimori—. Se habla también de la competencia desarrollada en un poder centralizado cuando se alude a los dos gobiernos de Alan García, que también tienen, más o menos, ese perfil. Por el contrario, tenemos un caso de competencia mayor, pero con poder disperso, que es el caso de Alejandro Toledo, periodo en el que la corrupción estaba relacionada con la familia del mandatario. Al respecto, no recuerdo, con sinceridad, grandes casos de corrupción; me parece que hubo indicios de su sobrino, de su hermana, pero no recuerdo casos grandes de corrupción. En relación con las formas de control, —en esto sí quisiera poner más énfasis porque me parece importantísimo— hemos oído hablar de los pesos y contrapesos. Así, en el tema de control horizontal tenemos tres poderes: el Judicial, el Ejecutivo y el Legislativo. Todos ellos son una suerte de contrapesos; pero además de estos hay otras instituciones reguladoras: la Defensoría del Pueblo, la Contraloría, entre otras. Pero para que estas instituciones puedan funcionar, tienen que tener competencias y poder de *jure* y de *facto*. De nada sirve tener una Contraloría o una Defensoría si,

³ Tanaka, Martín (2005). La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo. En Felipe Portocarrero (ed.), *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú* (pp. 355-375). Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

por ejemplo, en un corto plazo se promulga una ley de austeridad que reduce el presupuesto de estas entidades; en consecuencia, no pueden contratar personal ni ejecutar sus proyectos. Es aquí donde surge el concepto de autonomía, que tiene que existir verdaderamente; tiene que haber una autonomía económica, pero de facto. En consecuencia, no podemos tratar a las entidades de control como a cualquier otra.

Respecto al tema de control vertical, este lo ejercemos cada cuatro o cinco años —y como dice Adam Przeworski— lo hacemos cuando ya nos hemos olvidado de cómo actuó el gobierno de turno. Es lamentable que, cuando tenemos que elegir, seamos bombardeados por muchísima información, de tal modo que al final no sabemos de dónde escoger y, por ende, nuestro control vertical resulta no ser el más eficiente ni el mejor. Por su parte, el control social es ejercido por todos. Enrique Peruzzotti diferencia tres tipos de control social: a) el *asociativismo cívico*, vale decir las ONG, que él considera *think tank*, pues en ellas se encuentra la élite intelectual que busca respuestas a problemas estructurales de larga data; b) los movimientos sociales, por ejemplo aquellos que se generan cuando hay un atentado contra la libertad de expresión, contra los derechos humanos —como en el tema de Bagua—, cuando hay conflictos con las mineras estos movimientos sociales exigen una respuesta rápida; y c) los medios de comunicación, que son muy importantes para el control social porque dan visibilidad. Y dentro de estos tenemos dos grandes grupos: aquellos que dan visibilidad inmediata y aquellos que hacen periodismo de investigación, pero son aliados porque dan visibilidad.

Hay una pregunta: ¿quién controla a los burócratas? Przeworski analiza este tema de una manera bien interesante, pues dice que cuando nosotros elegimos a una persona, después de las elecciones, esta persona no puede hacer las cosas sin ayuda de un equipo,

entonces lo hace por intermedio de los burócratas profesionales. Este autor informa —en sus estudios— que existe una suerte de democracia autónoma, a la que syndica como *burocrática*, que tiene sus propias lógicas de funcionamiento y poder como para afectar al funcionario de turno, por ende existe una escisión entre ambos planos públicos administrativos. Y el funcionario de turno sabe que de acá a cinco años se tiene que ir y que el burócrata sabe mucho de él. Por eso tampoco trata de apretarlo mucho porque, en un futuro, podría unirse al funcionario que asuma un puesto. Entonces, se forman *islas*. Es posible notar que la resistencia pasiva de los burócratas es un fenómeno muy interesante —pero poco estudiado— pues esta puede sacar a un ministro.

Quisiera acotar que dentro de este doctorado en Ciencia Política y Gobierno de la PUCP tratamos de ver diferentes modelos de corrupción; hacemos investigación. Por eso, yo diría que la corrupción de ahora es mucho más especializada que la de hace cinco o diez años, pues hace un buen uso de los vacíos legales y, es más, ciertas entidades del Gobierno han contratado a ex funcionarios públicos para que las asesoren en estos temas. Entonces, cualquier empresa, mediante el SIAF, SEACE, puede hacer este tipo de análisis; puede entrar a la Sunat, buscar un RUC y encontrar el nombre y el DNI de la persona que se quiere investigar. Por ejemplo, es posible entrar al Poder Judicial para ver el estado de los morosos o para averiguar si algún funcionario público está siendo procesado, claro, sin precisar cuál es el cargo. No obstante, esto se puede hacer usando herramientas que son de libre acceso; no es nada de otro mundo. Pero pongamos el ejemplo de una empresa creada el año 2007. Esta empresa se especializó en aquellos lugares más alejados del país —donde no llega el control o llega difícilmente, donde no hay jefes de órganos de control institucional—. Pero ¿cuáles son las características de estas zonas?

Pues casi todas tienen canon minero, por tanto, tienen dinero. Otra particularidad es que en estas zonas alejadas faltan cuadros; con dificultad logran hacer un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En Lima tenemos problemas, pero en esos lugares es mucho más difícil. Y si a eso le agregamos los topes en los sueldos —de lo que hablaba Távora—, difícilmente un especialista en SNIP trabajará en una zona alejada por S/. 800 o S/. 1000. Entonces se crean estas empresas que dan todo un proyecto llave en mano: trabajan con la modalidad de exoneraciones, pero cuando esta se generaliza, tienen que cambiar de método. De este modo se crean otras empresas que hacen exactamente lo mismo. Pero, gracias a las herramientas que nos ha propuesto Cotlear, fue posible identificar que la empresa está conformada por los primos, los hermanos, quienes trabajan bajo la misma modalidad de exoneración. Esto es muy bien aprovechado porque, por ejemplo, cuando se trabaja con OSCE y se busca por RUC es muy fácil ubicar a alguien, pero cuando se hacen consorcios, entonces es muy difícil investigar. Es decir, sí se puede encontrar un consorcio pero no se puede saber quiénes lo constituyen; eso es justamente lo que aprovechan para ocultar la información de conformación. Tal es el caso de lo que pudimos detectar en mi grupo de trabajo: varias de estas personas eran ex funcionarios del Estado que habían trabajado en grandes proyectos y que ahora asesoraban a estos grupos.

Finalmente, quiero decir que la tipología de las instituciones que tienen que ver con la lucha anticorrupción está dividida en tres grandes clases: la primera conformada por organizaciones que hacen investigaciones, análisis y, también, capturan algunos casos, como Hong Kong; la segunda, por aquellas instituciones que están dentro de otras empresas más grandes que luchan contra la corrupción, como Bélgica; y la tercera, por otras que realizan,

básicamente, análisis de riesgo, metodologías, educación, como Francia. ¿Cuál es la que necesitamos nosotros? Es un tema que tenemos que decidir, pero por lo menos ya sabemos cuáles son las tres opciones y cuál es el círculo virtuoso, que está compuesto por: disuasión, prevención y educación. La disuasión implica no solo investigar, sino también capturar y hacer visible la captura. Asimismo, la prevención supone hacer un análisis, incluso, de los proyectos de ley. Finalmente, la educación implica sensibilizar, instruir y comprometer a la población en la lucha contra la corrupción desde la niñez hasta la adultez.

Respuestas a las preguntas del público

Alfonso Quiroz Norris:

a) Históricamente, el primer acto de corrupción debería ser el de Francisco Pizarro que, cuando secuestró al inca Atahualpa, pidió un rescate pecuniario, lo cobró y luego mató al rehén. ¿Se podría decir que este primer acto de corrupción marca al Perú y que allí comienza este problema en nuestra nación?

Sí. La Conquista, y en general la época virreinal, se basó en el abuso hacia los indígenas; y ese era un tema al que inicialmente Pizarro no le daba —por supuesto— ninguna atención. Pero luego, varios luchadores, desde Felipe Guamán Poma de Ayala en adelante, el mismo Inca Garcilaso de la Vega y Manuel Ulloa, sí consideraron este abuso como algo vinculado a la corrupción; ese de todas maneras es un acto fundacional de la corrupción en el Perú.

b) ¿Qué institución debería liderar la lucha contra la corrupción en el Perú?

Debido a que el Perú está fundamentado en un centralismo presidencialista, sería magnífico que hubiera un presidente que iniciara una reforma verdaderamente importante, que la apoyara

y, al mismo tiempo, restituyera los poderes que en general son intervenidos por la influencia política, como el Poder Judicial y el Congreso.

c) Hay preguntas referentes a Ecuador, a su Comisión de la Verdad y a su deuda externa, pues el Presidente argumentó que la última ya había sido pagada varias veces.

Creo que Rafael Correa asumió que los intereses que todo el mundo acepta implican que se pague varias veces el préstamo; no obstante, Ecuador debería pagar su deuda.

José Távora Martín:

a) Si la corrupción institucionalizada sigue viva, ¿qué medidas se pueden adoptar?

Creo que todos hemos coincidido en que hay avances y retrocesos. En algunos núcleos puede haberse reactivado y hay que poner especial atención, desde la sociedad civil, sobre todo al sistema judicial, al político y a las relaciones Estado-empresa.

b) ¿Hay una *cleptocracia* en el Perú?

Creo que es un poco exagerado hablar en esos términos, pues tenemos núcleos de tecnocracia que funcionan bastante bien, como el Banco Central y las islas en el Estado, conformadas por gente que rinde cuentas, que opera con una lógica distinta de transparencia.

c) ¿Cómo construir una ética pública?

Creo que es fundamental construir y promover redes que se rijan por códigos de conducta profesional, que es distinta de la conducta burocrática. La diferencia entre la ética profesional y la burocrática es que la primera responde a códigos de conducta

definidos en una profesión transversal de especialistas que trabajan en varios campos, en varios frentes y en varias organizaciones; en cambio, la segunda se rige por códigos definidos al interior de la propia institución, que es más cerrada, endogámica e impermeable. Me parece fundamental que se promuevan redes profesionales, que prevalezca la revisión por pares, que hayan redes universitarias, que la gente rinda cuentas, que asista a audiencias públicas y a estos foros y que se discuta técnicamente. Gracias a todo ello es posible que operen los efectos de la reputación: allí se identifica a las personas corruptas y se evita la impunidad, pues pagan al perder responsabilidades. Y la ética pública no es solo la del funcionario público; es también la del ciudadano, la de participación ciudadana en el espacio público.

d) ¿Por qué califica como un retroceso para el país que se haya puesto un tope en los sueldos de los funcionarios?

Yo no he calificado como retroceso que se ponga un tope de quince mil soles. Cuando discutimos el tema de la desigualdad y la corrupción, traté de demostrar, de la manera más persuasiva que he sido capaz, que hay una correlación positiva entre ambos factores. Entonces, yo no afirmo que hay que aumentar la desigualdad entre los funcionarios, sino, al contrario, la igualdad; pero para arriba, no para abajo. Por tanto, hay que promover un aumento progresivo de su remuneración, incluso con un bono de productividad en algunos casos. Esto, sin duda, en paralelo con una reforma tributaria que amplíe la base. ¿Cuál debería ser el tope? Habría que ver, caso por caso, cuánto ganan sus pares en el sector privado, y cómo atraer a gente calificada y capaz con las destrezas suficientes para enfrentar el poder de los grupos económicos y fortalecer al Estado.

e) De acá a diez años, ¿cómo avizora al Perú respecto al narcotráfico y a las políticas públicas en relación con este problema?

Actualmente hay un debate sobre la legalización de la droga. *El Comercio* publicó un artículo de Tomas Unger sobre los pros y contras de la legalización; él se inclina por la legalización porque considera que es la salida menos mala. Eso habría que discutirlo muy bien, porque el debate es tan primitivo y cavernario en nuestro país que el que plantea discutir este tema es acusado de *pastrulo*; a ese nivel estamos. Asimismo, hay que discutir el rol que puede cumplir la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), pues podría colaborar con la ONPE respecto a todo lo vinculado al financiamiento del narcotráfico en las campañas, sobre todo en la última campaña, donde el tema ha sido fuertemente discutido.

f) ¿Qué mensaje le da a los demás corruptos el hecho de que Alberto Fujimori esté en la cárcel?

Que el crimen se paga. Por eso fue muy importante, y me alegró mucho, la participación en el seminario de César San Martín, pues él presidió implacablemente el tribunal. Nadie puede pretender, una vez en el cargo de Presidente de la República, estar por encima del bien y el mal; al contrario, si se incurre en delitos estos deben pagarse en la cárcel.

g) ¿Qué cosa quiere decir con *economía de la corrupción*?

Simplemente he tratado de usar la teoría económica para entender la corrupción; otro título podría haber sido «Análisis económico de la corrupción».

h) ¿La corrupción es estructural? Si es así, ¿qué se puede hacer al respecto?

No siempre. Pero si esta es integral, hay que actuar sistemáticamente desde varios frentes.

Gabriel Sánchez:

a) ¿Por qué no se legisla para que los delitos cometidos por altos funcionarios no prescriban?

El vocal de la Corte Suprema, César San Martín, nos ha hablado acerca de la posibilidad de que se legisle en esos temas. Efectivamente, no deberían prescribir y hay una corriente a favor de esta iniciativa. Ojalá salga pronto.

b) ¿A qué atribuye la débil percepción del rol y peso público de los fiscales en la lucha contra la corrupción, siendo ellos los autorizados legalmente para perseguir los delitos?

Aparentemente algunos hacen pagar a todos por decisiones erróneas. Pero, al margen de eso, en una discusión sobre el presidencialismo en el Perú, una de las propuestas era esa: que, en el Ministerio Público, los fiscales, que son los titulares de la investigación, tengan el apoyo de grupos de abogados. No se trata, pues, simplemente de atacar, de decir, «Oye, tú no cumples; no hay resultados». También se debe analizar la situación. Por ejemplo, en la Contraloría, el contralor debería ser propuesto por el Poder Legislativo.

Blanche Cotlear:

a) ¿Cree usted que las políticas públicas y los programas sociales deberían ser rediseñados para evitar la corrupción?, ¿cuál sería su propuesta?

Mi respuesta es sí. Hay dos aproximaciones para la modificación de políticas públicas que no había mencionado antes. Una tiene que ver con el establecimiento de estándares de calidad en ambos sectores para atacar directamente a los mecanismos de corrupción. Pondré un ejemplo para que sea más fácil entenderla.

En el tema de la educación, el presupuesto, en lugar de ir a un número de escuelas o de libros, ahora apunta al estándar de calidad, que se refiere a la capacidad que tienen los niños de leer mejor. Al respecto se han establecido y trabajado, entre el Banco Mundial y el Ministerio de Educación, estándares claros, como que los niños de ocho años lean sesenta palabras por minuto al 65% de comprensión; a los nueve, noventa palabras por minuto al 75% de comprensión; luego, cien palabras por minuto, etcétera. Entonces, los exámenes nacionales califican los resultados de acuerdo con la educación, con lo cual el gasto público está orientado a la lucha contra la pobreza; es decir, el dinero se destina hacia un objetivo. En nutrición se han establecido objetivos claros, que no tienen que ver con gastar dinero solo para programas sociales ni con la entrega de comida o de bienes y servicios, sino para resultados concretos. Por ello se han establecido rangos de pesos y medidas, sobre todo para los niños menores de cinco años, porque precisamente durante esa etapa el desarrollo de las capacidades cognitivas es mayor. Es más, hay un programa que permite que las madres que participan en programas sociales de nutrición, especialmente en las zonas rurales, sepan cuáles son los resultados que deberían obtener. De este modo, el gasto público está unido a estándares de calidad que son fácilmente comprensibles por cualquier persona; además estos estándares se hacen en las lenguas locales. En el tema de salud es lo mismo: en lugar de gastar en la construcción de hospitales que luego se caen en cinco años y sirven para generar corrupción —porque infraestructura es el espacio perfecto para robar dinero—, lo que se espera son índices claros de reducción en la mortalidad infantil y de las madres gestantes, en diarreas y en enfermedades contagiosas, y que se siga con el monitoreo zona por zona, en especial en aquellas de extrema pobreza. Por otro lado, en el

tema del agua también existen estándares de calidad, pues ya no importa que se construya determinada cantidad de plantas, sino el monitoreo de conexiones. Por tanto, se espera que en zona rurales y en un determinado pueblo se contrate a determinado proveedor, pero se le pagará solo en la medida en que demuestre, mediante una tercera parte independiente, que ha entregado, por ejemplo, doscientas conexiones de agua y comunales que funcionan, después de seis meses, con agua limpia y transparente. Entonces, pasamos del gasto público de la corrupción al gasto con objetivos, que es medible, pues hay terceras partes que pueden verificarlo, y lo mismo para la electricidad. Es decir, hemos pasado de una etapa en la que el gasto público consistía en costear— teníamos, por ejemplo, una planta de agua que al final no llevaba agua a nadie, un colegio que no educaba bien a nadie o un hospital que no sanaba a nadie— a monitorear el gasto con estándares de calidad concretos y medibles. Y los préstamos actuales de los organismos internacionales están cada vez más sujetos a estos estándares de calidad y a lo que ahora se denomina *presupuesto por resultados*, que también se ha enlazado al presupuesto participativo por resultados. Es decir, no basta con transparentar el presupuesto y mostrar cómo se gasta y en qué, sino que se debe garantizar que ese dinero logre los objetivos para los cuales ha sido entregado y presupuestado. Este es un paso gigantesco en el desarrollo de la lucha contra la pobreza. Estamos en el camino, recién hemos empezado, pero este proceso está vinculado a la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción.

b) Los actos de corrupción son actualmente tan eficaces que visiblemente denotan transparencia y legalidad, pero se trata solo de una pantalla.

Efectivamente. Si bien he mencionado mecanismos que se han establecido como el principio de algo más grande, queda mucho por hacer. La corrupción se ha modernizado o *amontesinado*. La gente ha aprendido, y la mafia ha continuado por abajo: los audios y la venta de toda esta información son muestras claras de que esta corrupción no ha terminado y que se han enlazado nuevas formas de corrupción a las mafias existentes.

CAPÍTULO 3
PARA UNA AGENDA ÉTICA DE LA DEMOCRACIA

La corrupción vista desde la escena política

Henry Pease García
Giofianni Peirano Torriani

1. LOS CASOS DE CORRUPCIÓN MÁS RESALTADOS

Cuando circunscribimos los hechos de corrupción precisando que ocurren en la *escena política* nos proponemos metodológicamente analizar los hechos respecto a su impacto en la opinión pública y cómo ello afecta a las instituciones políticas durante un régimen y periodo determinado; y es que al periodizar la historia los investigadores podemos hacer un trabajo de laboratorio. Por ello, analizar las particularidades de cada hecho de corrupción en su articulación y lógica de intereses es enriquecedor para emprender las asociaciones que nos permite este fenómeno e, incluso, para que se evidencie la tensión inherente entre el ámbito privado y público, así como entre lo económico y social en nuestra sociedad.

Por ello, hemos creído conveniente presentar los diversos hechos de corrupción que conmovieron a la opinión pública y los analistas dividiéndolos en categorías: a) casos puntuales e individuales en autoridades, y b) casos en entidades del Estado.

1.1 Casos puntuales e individuales en autoridades

El Congreso peruano y sus 120 parlamentarios son elegidos por un periodo de cinco años como manda la Constitución Política del Perú. De este modo, si se consideran el número y tiempo mencionados, es claro que la función legislativa da lugar a la producción de diversos hechos controversiales. No obstante, analizaremos específicamente cuáles fueron los casos emblemáticos asociados a la corrupción durante el periodo 2006-2011.

En primer lugar, veamos las denuncias contra parlamentarios relacionadas con la contratación de asesores. Los casos reportados son dos: el primero implica directamente a una congresista que contrató a su empleada doméstica como asesora del despacho congresal; la parlamentaria reconoció, inclusive, que este fue un hecho legal que solo riñó con la ética procedimental. El segundo caso es una denuncia contra otro congresista que también había realizado una designación cuestionable, pues contrató a un vendedor de gas, quien, además, era pareja sentimental de una pariente cercana suya. Sin duda, las faltas éticas que implican el mal uso de los recursos públicos y la incapacidad para elegir personal parlamentario son percibidas por la opinión pública como un acto de corrupción, al margen de sus implicancias penales o administrativas.

Asimismo se inculcó a una congresista designada por la prensa como la *robaluz*, quien a través de su empresa consumía energía eléctrica ilegalmente, lo que configuraba un ilícito penal en la modalidad de hurto. Cabe destacar que esta parlamentaria pertenecía a los *no agrupados*: rompió con la bancada que la llevó al Congreso y, por si fuera poco, sus decisiones siempre fueron «favorables» al oficialismo. Luego, la prensa realizó otro destape con la denuncia al congresista denominado *comepollo*, quien,

mediante la adulteración de recibos, pretendió justificar los gastos administrativos de sus despachos incoherentemente bajo el supuesto de un consumo extraordinario de S/. 4000 en pollos a la brasa.

Otra incriminación mediática fue la realizada al congresista apodado *mataperro*, quien disparó contra la mascota de una vecina victimándola. Debido a este hecho el parlamentario fue tildado como *desalmado* por la opinión pública. Posteriormente, surgieron más acusaciones contra parlamentarios, pero esta vez referidas a la contratación de asesores (ver Ilustración 9).

Ilustración 9. Lista de congresistas



Fuente: Carlos Tovar, *Carlín* (2009, 2 de octubre). Carlinatura. *La República*.

Quizá el hecho más grave fue la captura del ex asesor de una congresista por tráfico ilícito de drogas. Lo significativo de este hecho fue que dicha parlamentaria representaba los intereses de los denominados *cocaleros* y que, por tanto, el acusado tuvo acceso a información privilegiada. Consecuentemente, podemos pensar que la penetración de este tipo de mafias en el más alto nivel de las instituciones estatales refleja lo cerca que estamos de convertirnos en un narco-Estado.

El recorrido del periodo parlamentario prosigue y, con él, las denuncias periodísticas. El siguiente suceso fue la denuncia sobre los datos falsos consignados por un congresista en su hoja de vida. El parlamentario informó que había cursado estudios de maestría en la Universidad de Piura; sin embargo, la propia institución lo desmintió. Por consiguiente, el legislador fue denunciado por la fiscalía correspondiente por el delito de falsedad ideológica. Seguidamente, está el caso de un congresista que grabó encubiertamente a sus colegas mientras se divertía en un viaje oficial a Brasil; luego, el de otro congresista que envió a diputados de Chile un video en el que se aprecia al jefe del Ejército Peruano, general Edwin Donayre, expresándose inapropiadamente de los ciudadanos chilenos y de la forma en que estos saldrían de nuestro territorio en caso de guerra. Tras los hechos mencionados, que merecieron el repudio de la opinión pública, se detectó, además, que el congresista había mentido en su hoja de vida acerca de sus estudios superiores.

No obstante, los hechos que escandalizaron más en aquel periodo legislativo no fueron exclusivos de los congresistas más noveles, sino también de los más experimentados. Así, un presidente del Congreso fue acusado de haber incorporado discrecionalmente a 292 personas a un área funcional del Parlamento, que era selecta y que, por tanto, debía ser asumida,

previo concurso, solamente por personal idóneo, calificado y con experiencia. Lo singular de esta inscripción fue que muchos de los beneficiados eran miembros del Partido Aprista y coterráneos del mencionado presidente. Además, este funcionario dispuso una bonificación extraordinaria para todos los congresistas, con el argumento de cubrir gastos de traslado aéreo, alquiler de autos y pago de combustible.

Asociada a esta conducta cuestionable está la denuncia de otro presidente del Congreso del mismo partido político, cuya experiencia parlamentaria y política es significativa. Este presidente bonificó a quince funcionarios de su confianza (entre los cuales figuraban sus secretarías y allegados) y recategorizó los honorarios del Oficial Mayor, de la jefa de Auditoría y del director general parlamentario, quien percibió honorarios por S/. 20 000 mensuales, cifra muy por encima de la política de sueldos aludida por el Ejecutivo en su discurso inaugural de gobierno. Si bien estos actos fueron, asimismo, criticados y cuestionados por la opinión pública, el caso más emblemático de este último funcionario fue el pago de US\$ 15 000 a una artista nacional reconocida. Tras el escándalo suscitado, el congresista ofreció devolver lo pagado con su sueldo, en cuotas.

Ciertamente, la conducta de los parlamentarios es afectada por la penetración de intereses corporativos, como lo demuestra el caso que implica al Congreso y a una universidad privada, que coincidentemente estaba cuestionada por la prensa e investigada por el Poder Judicial y el propio Parlamento. Sin embargo, esta institución educativa financió el viaje de varios congresistas y sus esposas nada menos que a Finlandia. Y el hecho se agrava más, ya que la misma entidad financió los viajes de algunos magistrados supremos de justicia a París, a pesar de tener importantes procesos judiciales pendientes en el Poder Judicial. En consecuencia,

la asociación es evidente: representantes de dos poderes del Estado aceptaron donaciones —de beneficio personal antes que institucional— de una institución a la que estaban investigando. Por ende, esto configura, a primera vista, un conflicto de intereses, pero, en segunda instancia, una afectación y perturbación de las instituciones de control con las que cuenta el Estado peruano para reprimir la corrupción (ver Ilustración 10).

**Ilustración 10. Financiamiento de viajes de parlamentarios
y magistrados**



Fuente: Carlos Tovar, *Carlín* (2009, 13 de noviembre). Carlinatura. *La República*.

1.2. Casos en entidades del Estado

La Unidad de Inteligencia Financiera, casi desactivada, era de suma importancia —estratégica— para detectar el lavado de dinero proveniente del narcotráfico. Sin embargo, en el gobierno de 2000-2005 se tomaron medidas políticas que implicaron que dicha unidad pase al Ministerio de Justicia y de allí a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Con todos estos cambios, se convirtió en una entidad marginal. Si bien, el primer cambio no fue significativo, porque se dio dentro de la cúpula del Ejecutivo y era fiscalizable por el Legislativo dentro de las reservas de ley; el segundo la alejaba del centro de ambos poderes.

Otra institución que también sufrió cuestionamientos asociados a la corrupción fue el Organismo de Formalización de la Propiedad Intelectual (Cofopri), con el sonado caso del tráfico de tierras por un valor irrisorio cuando estas costaban aproximadamente 5000% más. El hecho no solo afectó la imagen del Gobierno sino que, dado que el principal directivo de dicha entidad era uno de los líderes del partido oficialista, terminó por articularse a las pugnas y a la dinámica internas del partido.

Asimismo, un acontecimiento relevante fue el trato diferencial dado por parte de la Sunat al *broadcaster* Genaro Delgado Parker, pues esta no cobró lo adeudado por el Canal 5 (Panamericana Televisión). El cuestionamiento público era evidente: ¿qué pensará la gran cantidad de ciudadanos a los que se les cobra hasta el último adeudo de forma ejecutiva?

Luego, se reportó el caso de la desactivación de los procuradores anticorrupción del Ministerio de Justicia. El argumento fue la falta de presupuesto; pero lo cierto es que esta asignación fue discrecional y que dicha decisión recayó en un ministro del oficialismo.

Así como aparecieron casos destapados por la prensa que ya estaban consumados, la denuncia de otros no consumados frustró el supuesto perjuicio para el Estado: a) licitación de patrulleros y compra de pertrechos para la Policía, b) obtención de portatropas, c) adquisición de tanques chinos, d) compra de ambulancias para el Ministerio de Salud (Minsa) y e) venta del aeródromo de Collique. Todo esto motivó que se cuestionara la capacidad del Estado para licitar correctamente la compra de bienes públicos.

Finalmente, mostramos un destape periodístico ligado ya no al Gobierno Central, sino a la Municipalidad Metropolitana de Lima: el caso Comunicore, esto es, la compra ficticia de una deuda sobrevaluada en la que el excedente fue cobrado por terceros —ciudadanos de escasos recursos—; un ilícito al que se le perdió el rastro.

2. CASO EMBLEMÁTICO NO RESUELTO: PETROAUDIOS Y LA INTERCEPTACIÓN TELEFÓNICA

El caso de los *petroaudios*, sin duda, fue el mayor escándalo durante el segundo gobierno de Alan García. Empero, lo que generó más escándalo fue la actuación del Congreso y del sistema judicial. En el último surgieron varias contradicciones e interrupciones entre el juez de prevención del delito, el fiscal de la causa y la jueza designada. En suma, el proceso se tornó contradictorio, errático y, por momentos, incoherente, debido a las disposiciones que duplicaban las diligencias; insuficiencias que, al parecer, aletargaron tendenciosamente el proceso, medida a la que muchos han llamado un adecuado *control de daños*.

Como consecuencia de estos hechos en la opinión pública se reforzó la idea de que existe tráfico de influencias al más alto nivel.

Y esto pudo ratificarse cuando se reveló la relación privilegiada del Presidente, el Premier y varios ministros con el *lobista* dominicano, tanto para decisiones sobre las petroleras como para la construcción de hospitales.

Asimismo, se hizo evidente la sintonía entre las relaciones políticas internacionales del partido de gobierno, que terminaron en preferencias para empresas de «carne y hueso», coordinadas en las esferas más altas del Gobierno. Tampoco pasó desapercibida la actuación de ministros que concurren a ámbitos privados —por ejemplo, la suite del empresario *lobista*— para tratar temas públicos sin reparo alguno.

En relación con la indefensión de las instituciones respecto a la corrupción, el audio truncó varios proyectos económicos, pero lo sintomático es que dicha evidencia fue un acto ilícito; es decir, un acto ilícito frenó otro acto de la misma naturaleza, cuando lo que se espera es que funcionen las instituciones del sistema y sean capaces de prevenir, cosa que no ocurre.

Todos estos hechos demuestran que el espionaje telefónico e informático sigue vigente en nuestra sociedad, como en los tiempos de Vladimiro Montesinos, y es que varios de los marinos hoy presos por el caso de los *petroaudios* y el *chuponeo* formaron parte de las experiencias de la década del 1990. Ante esta coyuntura, nos preguntamos: ¿para eso fueron formados por el Estado? Lo cierto es que esta investigación también marcha lenta y confusamente, pero lo importante sobre los actores es indicar que las relaciones del ex almirante Ponce Feijoo con personajes del régimen aprista fueron evidentes, así como su presencia en el Parlamento cuando visitaba varios despachos. Recordemos que ese gobierno fue el que lo hizo Contralmirante AP en forma irregular y que tras el escándalo le retiró el grado. Entonces, cabe preguntarnos: ¿quién lo protegía antes del escándalo?

El último eslabón de este caso es reciente: el ex marino que transcribió los audios y luego fue colaborador eficaz de la justicia fue descubierto como empleado de un consulado del Perú en Estados Unidos. Al respecto, tenemos una contundente hipótesis: primero colaboró para sacar de los USB los nombres de los más altos funcionarios del Gobierno y luego fue escondido. Cabe señalar que esta hipótesis está asociada a la que elaboró la Comisión de Investigación del Parlamento presidida por el congresista Daniel Abugattás.

3. CORRUPCIÓN EN LAS REGLAS DE JUEGO DEMOCRÁTICO

Nuestro primer ejemplo tiene como punto de partida la alianza del APRA y el fujimorismo, evidenciada en la plancha presidencial de García y en cada Mesa Directiva del Parlamento durante los cinco años de gobierno. ¿Por qué vinculamos esto a la corrupción? Por los antecedentes de ambos gobiernos: el aprismo en los años ochenta y el fujimorismo en los años noventa —la más grande corrupción del siglo XX—.

Un segundo elemento es la práctica del Partido Aprista que plantea una estrategia por la cual promueve *vientres de alquiler* en la oposición: por lo menos tres vicepresidentes, en tres de las cinco directivas del Congreso fueron elegidos tras renunciar a sus bancadas y ubicarse en una afín al Gobierno o, en todo caso, en ninguna. Se genera así un efecto pernicioso en la representación —elector-congresista— y se fomenta la figura del tráfuga alineado con la mayoría oficialista. En este cálculo se excluyen otros casos que implicaron la ruptura de bancadas formadas por partidos políticos aliados, que luego se separaron para que algunos miembros que se apartaron de la alianza electoral se acercaran más al Gobierno y fueran, incluso, designados ministros siendo aún congresistas del pacto andino.

En tercer lugar tenemos el —mal— ejemplo público de las más altas autoridades: como la cachetada presidencial al ciudadano que insultó a García; y luego, el apoyo increíble del Arzobispo de Lima y del presidente de la Corte Suprema, en tanto el primero opinó que si no se reacciona así, con violencia, «somos maricas». El Prelado pareció fijarse en el insulto a la autoridad y no en la forma en que esta respondió. ¡Qué vergüenza!

El cuarto caso es del presidente de la Corte Suprema que sondeó su candidatura a la Presidencia de la República —a través de la prensa— y firmó un comunicado que también suscribió el aprista presidente de la Corte Superior de Lima apoyando a un importante litigante: el cardenal Juan Luis Cipriani.

El quinto caso es el denominado «Jugando con la justicia». Aquí hay dos asuntos emblemáticos. Se da dolosamente un indulto, a todas luces cuestionable, a un *broadcaster* de la época del fujimorismo (José Enrique Crousillat) que había fugado del país antes para evadir la justicia. Sin embargo, la pregunta es: ¿cómo no responsabilizar a la autoridad que otorga el indulto cuando el inculpado ya había fugado? Y es que la gran cantidad de cuestionamientos sobre la absolución posibilitaron que el acusado, ante la revocatoria de su beneficio, prefiriera huir a la clandestinidad durante muchos meses. El segundo es el de la familia Sánchez Paredes, en el que, al inicio, una megainvestigación de la fiscalía es desestimada por el juez, pero, luego de los sucesos, es recibida. En el camino salen denuncias periodísticas que asocian al hijo mayor del secretario de Palacio de Gobierno con un miembro de esta familia en servicios de transporte para una mina. Casualmente esta mina, que pertenece a los Sánchez Paredes, y su titular, son investigados por supuesto lavado de activos ilícitos del narcotráfico.

En sexto lugar está el caso paradigmático del decreto legislativo 1097, en el que lo problemático es el fondo temático,

pues restablece condiciones de impunidad para los asesinos y violadores de derechos humanos, lo cual, al mismo tiempo, reviste un escándalo en sí mismo por las reglas infringidas. Al respecto, la prensa expuso una carta de un congresista, que era presidente de la Comisión de Justicia del Parlamento —fruto de la alianza afro Fujimorista— e integrante del estudio jurídico Nakazaki —defensor de Alberto Fujimori—, dirigida a la hermana de uno de los integrantes del grupo Colina en la que le informaba que, a su pedido, se logró modificar el proyecto de ley del Ejecutivo para que la delegación de facultades implique lo que era favorable para su hermano. Además, este congresista reconoció ante el relator de la ONU sobre Derechos Humanos que los favorecidos por la ley estaban prestablecidos, es decir, dos pruebas de que era una ley con nombre y beneficio propio, contrariando el debate constitucional. Para colmo, se reveló que los abogados que asesoraban al ministro de Defensa de aquel entonces, promotor y actor principal de este desaguisado, pertenecían a los estudios que protegían a los acusados de esos crímenes. El resultado de estas negociaciones fue la promulgación del decreto y, la conclusión, «huele a tráfico de influencias». Tras estos hechos, el premio Nobel de Literatura, Mario Vargas Llosa, renunció a la presidencia de la Comisión Organizadora del Museo de la Memoria y su denuncia desbarató este tinglado que ninguna crítica pudo remover; en suma, solo el escándalo afectó al tráfico de influencias.

4. ¿SOLO EL ESCÁNDALO SALVARÁ AL PERÚ?

Sabemos que el título guarda relación con una frase históricamente acuñada por el Partido Aprista, pero al constatar los hechos narrados evidenciamos que solo el escándalo afectó las relaciones de corrupción, que generó tal presión pública que cambió algunos rumbos.

Lamentablemente, esta relación de control de la corrupción por medio del escándalo mediático está remplazando a las instituciones responsables, lo que afectará el valor público y la legitimidad de nuestras instituciones estatales. Y es que este sistema político, que tiene mecanismos de control, no funciona, porque se han encadenado estos mecanismos a los poderes autónomos del Estado. Así lo demuestran, en suma, las alianzas en el Parlamento, en la misma Constitución —Contraloría— y la tradicional corrupción judicial, que incluye los esfuerzos del partido de gobierno por copar sus plazas desde hace muchos años atrás.

Panel: Jaime Reyes Miranda y Carlos Fernández Fontenoy

Jaime Reyes Miranda:

Trataremos de hacer un primer diagnóstico sobre los casos planteados, que son extraídos del Observatorio de Actualidad de la Escuela de Gobierno de la PUCP. En otras palabras, advertiremos que hay una serie de factores que posibilitan y coadyuvan a que aparezcan y se desarrollen los comportamientos corruptos, corrup-telas y prácticas corruptas en la sociedad y en el sector público. Si, a partir de estos casos, nos imaginamos la estructura del Estado peruano, observaremos que la mayoría de ellos se encuentran en la cúspide del poder; es decir, en el nivel central: el Congreso, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Pero también es importante examinar los niveles intermedios, esto es, los mesogobiernos, no solo la parte mediática y que llama la atención. Asimismo, debemos observar los diferentes niveles de gobierno regional y local donde todavía no se han puesto los reflectores. En otros países se ha producido y se ha destapado una serie de escándalos a escala municipal; nosotros aún no hemos llegado a eso, pero pronto ocurrirá. Ahora bien, la corrupción es, como lo dijo Alfonso Quiroz y muy bien lo detallaron José Távara y todos los participantes del seminario, un fenómeno que ha existido desde siempre.

Sin embargo, en la actualidad este fenómeno se ha extendido a todos los ámbitos de la vida pública y privada, a escala nacional e internacional, y, por tanto, afecta gravemente a la institucionalidad, la economía, la sociedad y la cultura de nuestro país.

Empecemos por los casos sugeridos por Henry Pease, particularmente, con los concernientes al Parlamento. Nuestro modelo de Estado es una democracia representativa. No obstante, hay una serie de casos que ocurren por diversos hechos, actitudes, conductas y comportamientos antiéticos, así como por comisión de delitos, que son efectuados antes que los involucrados hayan sido elegidos. Sin embargo, la mayoría de ellos han ocurrido durante el ejercicio del cargo público. Pero analicemos las motivaciones. Por ejemplo, ¿qué ocurre cuando los congresistas contratan a empleados fantasmas, a su amante, a su empleada o a asesores con tremendo prontuario policial?, ¿o cuando falsifican documentos, cometen delitos comunes, maltratan a su personal o recortan los sueldos? En el caso de las contrataciones, muchas veces las personas empleadas se encargan de los asuntos personales o familiares de los parlamentarios. Tales ligerezas generan casos como el del *planchacamisas* o el *comepollo*. Incluso a estos padres de la patria les parecen normales sus conductas y las manifiestan con desparpajo: aceptan donaciones, regalos, viajes al exterior con sus esposas o invitadas —me refiero al caso de la Universidad Alas Peruanas—. Empero, todos estos casos han ocurrido no por el ejercicio de la función de representación, sino por cosas externas, por conductas ajenas a su función, pero que la implican, pues justamente se aprovechan de su condición de funcionarios públicos. El problema es que el Parlamento no sanciona a estas personas; hay encubrimientos y, sobre todo, los malos congresistas se aprovechan de las desgracias de los caídos para poder manipularlos en determinados cargos.

Ahora bien, hay otros casos relacionados con el ejercicio del cargo público en las estructuras del Parlamento; es decir, cuando ya son elegidos presidentes de una comisión o titulares de la entidad. Allí están, también, la recomendación de contratación de amigos, paisanos y miembros del partido al cual representan, el *copamiento*, el despilfarro de los recursos del Estado, etcétera. Inclusive, en algunos casos, estos parlamentarios plantean el incremento de los sueldos a determinados funcionarios que les son leales para que les cubran las espaldas, como es el caso del oficial mayor. Si alguien hace eso en el sector privado es sancionado de inmediato. En cambio, aquí no pasa nada. Eso daña la imagen del Congreso, da un mal ejemplo de impunidad, pues en lugar de ser sancionados estos malos congresistas son promovidos a otros cargos públicos de mayor responsabilidad.

Luego, cuando se alteran las reglas de juego democráticas, en lugar de fortalecer los partidos políticos se destruyen las alianzas alegando que la gobernabilidad es el fin supremo.

Volviendo al tema del abuso de representación, está la promoción de normas que benefician a pocas personas. Así, no nos damos cuenta de que hay congresistas que presentan una serie de iniciativas legislativas que suponen ilícitos hasta que estalla el escándalo.

Pues bien, todo esto ha contribuido a una crisis de la representación. Por tanto, tenemos que afianzar, mediante el financiamiento, a los partidos políticos y no aniquilarlos, así como fortalecer la democracia. Y, para ello, el primer nivel de análisis debe ser el Congreso.

Un segundo nivel dentro de la estructura del Estado en el que se cometen actos de corrupción es el Poder Judicial. Es evidente que esto afecta la actividad de la Corte Suprema, que es el tribunal soberano del país. Hay ciudadanos que a veces

interponen denuncias por temas netamente políticos o para favorecer a determinados grupos, lo cual afecta la legitimidad de la institución y de sus magistrados. Y es que quienes generan estas malas prácticas son los intermediarios de los litigantes, es decir, los abogados. Esto nos hace cuestionar la calidad educativa de nuestras facultades de Derecho y reflexionar sobre las prácticas permitidas por el mercado. Por ello, la ética jurisdiccional y la de sus operadores es clave para reformar las causas de la corrupción que afectan a este segundo nivel.

Entre los casos de corrupción planteados por el Observatorio de Actualidad se consideran, asimismo, aquellos que afectan al Poder Ejecutivo. Así, se considera la labor de esta instancia y su modernización mediante una reforma del Estado, que supone, en ocasiones, la reducción de este último. Por ello, muchas veces las organizaciones de un sector se ven afectadas, lo cual se acentúa cuando estas pasan de un ramo a otro o, incluso, desaparecen.

Dentro del Poder Ejecutivo se han mencionado casos vinculados a la Sunat. Al respecto, creo que la oposición apuntó mal, debido a que en lugar de invitar al ministro de Economía, que es el responsable del sector —porque la Sunat está dentro de dicho ministerio—, invitó al Primer Ministro; esto impidió que se realizara el control político que hace el Congreso a la administración pública. ¿Y ese control político qué hace? En estos años casi nada: no ha habido censuras, a pesar de la gran cantidad de casos de corrupción.

En el sector Justicia me parece que se ha desaprovechado la oportunidad de articular una procuraduría pública de lucha contra la corrupción —a pesar de que hay una agenda pendiente—. El tema Crousillat ya se ha comentado. El Instituto Nacional Penitenciario (Inpe) es quizá una de las instituciones más corruptas en la administración pública, porque las personas con procesos

penales, ya sea porque están encarceladas, procesadas o detenidas, a menudo están condicionadas para tramitar o agilizar sus expedientes de beneficios; o deben entregar coimas para ser colocadas en uno u otro establecimiento o pabellón.

En cuanto al sector del Interior se han mencionado los hechos más resaltantes, pero en las comisarías hay una corrupción muy fuerte, sobre todo cuando los policías deben aceptar denuncias o piden «colaboraciones» para no poner una papeleta. Ahí hay corruptelas.

Luego, en el sector Defensa se ha comentado el decreto legislativo 1097.

En el sector Salud sí es lamentable que, sobre todo en una entidad que se ha creado para poder proteger a los peruanos de escasos recursos, exista un escándalo con el Seguro Integral de Salud. Sin embargo, ahí se actuó con rapidez, ya que este seguro se sobrevaloró más o menos 30% de su precio. La evidencia fue que una ración se elevó de S/. 24 a S/. 34 y ahí actuó el Ejecutivo. También en provincias, según información de la Defensoría del Pueblo —que recoge muchas quejas—, vemos que determinados establecimientos de salud a veces cobran servicios que no están regulados o normados. Otro caso que ocurre y que se denuncia es la derivación de los pacientes a clínicas privadas para realizarles exámenes.

En el sector Trabajo aún no se ha visto mucha corrupción. Empero, hay que analizar cómo van las asociaciones público-privadas en cuanto a la construcción de hospitales de EsSalud.

La educación es otro sector que debe trabajarse pues, cuando se inician las clases de primaria y secundaria, hay corrupción en el pago de matrícula y la contratación de profesores.

En la PCM—comentó Távara— también tenemos problemas en la elección de los miembros directivos de las reguladoras.

Creo que se ha perdido la gran oportunidad de mejorar la calidad normativa dentro del Ejecutivo, porque ha ido desapareciendo, minimizándose, una comisión de la Presidencia, que era la de Coordinación Viceministerial. Esta era un espacio de conjugación para mejorar, precisamente, la calidad normativa y sesionaba antes que la norma llegara al Consejo. Se reunían ministros, jefes de asesores, secretarios generales y, luego, la medida ingresaba bien elaborada al Consejo. Hoy eso casi no funciona ni tampoco las asociaciones de normas; todo ello se ha concentrado en el despacho presidencial.

Por otro lado, en los gobiernos regionales y municipales hay grandes problemas: el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, trabas al acceso a la información pública, etcétera. En el 2001 se armaron aproximadamente 28 procuradurías —eran 35 al principio— descentralizadas anticorrupción a las que se dejó, más o menos, con 11 500 procesos. Hoy en día, según la poca información que he podido conseguir, hay aproximadamente 10 039 procesos.

Esta información se refleja en la encuesta ya mencionada, en la que el 80% de los peruanos califica de corrupto o muy corrupto al país. Entonces, ¿cuáles son los aportes para la agenda ética de la democracia? Estamos de acuerdo en que la lucha contra la corrupción debe ser una política de Estado, ya que debemos construir una sociedad ética que respete los derechos humanos y elimine estas prácticas. Por tanto, debemos construir una república de ciudadanos, pero eso significa que se hagan grandes cambios en la estructura social, pues hay que rehacer adecuadamente las relaciones económicas y políticas de la sociedad. Y para ello se debe identificar el problema.

Sin embargo, muchas veces no se ha enfatizado el análisis del problema, porque se cree que los inconvenientes son objetivos,

que ahí están. Pero, como los problemas suelen ser creados por actores, hay que ver quiénes son, ya que hay representantes gubernamentales y no gubernamentales, así como internacionales, pues la corrupción hoy en día es un terrible mal que aqueja al mundo en que vivimos. Hay, por tanto, una serie de desafíos que tienen que realizar los gobiernos, los Estados y la administración pública en relación con la globalización, el cambio tecnológico y la falta de credibilidad de las instituciones políticas. La corrupción es uno de los flagelos que mina el sistema democrático y los valores en la sociedad; ya no es un tema local, regional o nacional, sino global.

Existen muchas iniciativas y convenciones internacionales referentes a la lucha anticorrupción. Esto significa que la corrupción es un tema complejo y tiene un carácter inmensamente tóxico y cancerígeno, porque también se moderniza y tecnifica. A menudo se necesita mostrar y demostrar los actos de corrupción. Empero, no es fácil sancionarla o identificarla, ya que la corrupción es un problema complejo; no basta con concebirla —como lo han hecho algunos— como comportamientos incorrectos de los individuos y dar soluciones *a priori*. Este fenómeno tiene varias aristas. Yo dividiría en dos grandes bloques a la corrupción: una pública y otra privada. Dentro de la pública está la que ataca al sistema político; vale decir, la corrupción política, administrativa y social. Respecto a la privada —aquella que opera entre los privados y por ello a veces no se ve— hay muchas definiciones, pero las políticas públicas no apuntan hacia ella. Cabe mencionar que un sistema político es corrupto cuando el régimen en su totalidad también lo es. Así, la tiranía, la oligarquía y la coyuntura vivida y expresada en los años noventa —la corrupción del funcionario en estos sistemas— están vinculadas porque el trabajador público servirá fielmente a este régimen político, y allí es donde surge la corrupción en esta esfera.

Dentro de la corrupción pública una de las modalidades es la corrupción de los políticos, de los que ejercen el cargo gracias a la elección del pueblo. Otra es la administrativa; es decir, la de los empleados y los funcionarios públicos. No obstante, ambas formas no se pueden separar, pues entre ellas hay relaciones muy fuertes. Pero también existe otra dentro de este grupo: la corrupción en la sociedad. Por ejemplo, hay comportamientos no éticos cuando compramos un producto y nos dan menos del peso del producto o del servicio ofrecido, o cuando pagamos con una moneda falsa y se genera un círculo vicioso.

Luego, la corrupción privada es la de las empresas, la que se concibe en el seno de las organizaciones debido a funcionarios que tienen influencia y deterioran directamente a la empresa en beneficio propio o de personas u organizaciones externas. El soborno es típico en este caso.

Ahora bien, la corrupción puede ser definida de varias maneras, ya sea desde una perspectiva económica, jurídica, histórica, sociológica o política. No obstante, quiero profundizar en la corrupción que distorsiona el interés general; es decir, cuando se utiliza para diseñar políticas públicas, influenciar en los gerentes y los directivos oficiales, así como para establecer dictámenes públicos que beneficien a determinados sectores. Así, hay una serie de factores que contribuyen a que este fenómeno aparezca en los casos planteados; entonces, veremos cuáles son las condiciones que lo promueven. Creo que hay varios tipos factores. Los primeros son formales, que se manifiestan cuando la función estatal se utiliza para satisfacer intereses particulares o de grupo, o cuando no hay una delimitación entre lo público y privado; por ejemplo, cuando no existe carrera pública ni operatividad en las instituciones. Asimismo, hay factores culturales, como la tolerancia hacia la corrupción; materiales, como la brecha entre

la impunidad real y la responsabilidad formal; sociales; factores de la impunidad; concernientes a la independencia de jueces, y factores relacionados con la debilidad institucional; todos ellos ocasionan la corrupción actual.

El gran problema es que estas coyunturas hacen que nuestros hijos, adolescentes y jóvenes peruanos aprendan que para prosperar en la vida, obtener notas aprobatorias, ganar licitaciones o ser favorecidos judicialmente es necesario corromper. Por consiguiente, los efectos de esta corrupción afectan al sistema político, al económico, a la sociedad en general y a la administración pública. ¿Cuáles son las soluciones? ¿Hacia dónde debemos ir? Para responder a estas preguntas, debemos diseñar una política de Estado que revierta esta situación y que tenga en cuenta el trabajo realizado anteriormente. Al respecto, creo que se ha avanzado mucho en estos últimos años: hay una serie de iniciativas, de medidas preventivas, sobre todo la propuesta del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, publicado el 12 de agosto de 2006. Este es un documento importante para el país, pero que, a pesar de que han pasado varios años y ha habido muchos escándalos, no se ha considerado. Al parecer —muchas veces para las políticas públicas hay lo que se denomina *ventanas de oportunidades*— tiene que suceder un escándalo para que surja una política pública; pero ya tenemos un plan en la lucha contra la corrupción. Y este no solo ataca a las partes inferiores de la administración o de la sociedad, sino también a las cúpulas dirigentes. Sin embargo, para construir esa política hace falta liderazgo, el compromiso de los principales actores de la sociedad para luchar y articular una estrategia eficiente, capaz de contrarrestar este terrible mal. Desde el lugar en que nos ubiquemos, todos somos agentes útiles para luchar contra la corrupción, ya sea en el sector público o privado. Cuando se ejerce un cargo público

hay intereses que confluyen: uno entra como funcionario e inmediatamente se enfrenta al oficialismo, la oposición, los medios de comunicación, los empresarios, etcétera. Pero siempre hay que privilegiar el interés general por encima de los particulares. Es muy difícil, pero hay que hacerlo, pues los ciudadanos reclaman una mejor infraestructura, una óptima administración estatal y políticas públicas que resuelvan los problemas sociales. Para ello, necesitamos funcionarios capaces, honestos y que utilicen eficazmente los recursos del Estado. Por tanto, se debe profesionalizar la administración pública para consolidar un país moderno.

En consecuencia, pienso que hay que releer el Acuerdo Nacional como política de Estado e incorporar estas otras formas de corrupción o actos ilícitos. En segundo lugar, se debe diseñar, aprobar, promover y practicar una ética ciudadana, así como una política de la lucha contra la corrupción integral que implique mecanismos de conducta ciudadana, mucha inversión y cooperación. Y, con este fin, debemos generar espacios de discusión —como este seminario en el que hemos discutido con líderes políticos, especialistas, la academia, colegios profesionales, la sociedad civil, el sector empresarial, etcétera— y sensibilizar a la gente sobre la necesidad de este cambio. Por otro lado, en cuanto a las políticas de prevención, se deben promover conductas anticorrupción en los partidos políticos y los políticos en general, así como promocionar los mecanismos de la rendición de cuentas. En la administración pública hay que institucionalizar la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción, así como en la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación y, finalmente, en la familia, la sociedad, la escuela, los colegios, las universidades y los centros de trabajo. De otra parte, en relación con las sanciones —ya lo mencionó César San Martín—, se deben adecuar los tipos penales a estándares y compromisos

internacionales, pero, también, reformar la administración de justicia, consolidar este subsistema de lucha anticorrupción y envolver a la sociedad para que participe activamente en la fiscalización y en estos esfuerzos. Es decir, todo esto tiene que traducirse en reformas y ajustes constitucionales e institucionales, y en crear un sistema nacional para poder atacar a este mal.

Hemos hablado de una política contra la corrupción integral que está en proceso, pero mientras nos dirigimos hacia ese fin, ¿qué acciones complementarias debemos realizar? Al respecto, hay una serie de planes interesantes que debemos ejecutar, como el Plan de Lucha contra la Pobreza. No obstante, existen otras políticas públicas como el Plan Nacional de Derechos Humanos, publicado el 10 de diciembre de 2005, el Plan Nacional de Competitividad, el Plan Nacional del Desarrollo de la Sociedad de la Información y la Agenda Digital Peruana. ¿Cuántos se han puesto en marcha? Hay tantos planes y tantas prácticas que nunca se implementarán si no se concibe a la reforma del Estado como una política pública permanente. España, Inglaterra y otros países han avanzado porque tienen una. Nosotros tenemos leyes interesantes, iniciativas, como la Ley de Modernización del Estado, pero no tenemos una política pública para los próximos gobiernos y hay que construirla. Pero antes debemos construir una visión de país, un plan de desarrollo, para que sobre esa base se forjen todas estas reformas, especialmente la de la gestión pública. Seguidamente, una vez diseñadas las políticas, estas deben ser evaluadas. Y esto es primordial porque en el Perú no hay agencias que las examinen ni tampoco una entidad que centralice esta investigación.

En cuanto al desarrollo de estas políticas en el sector estatal, hay que mejorar la calidad de sus servicios, la carrera pública y la función directiva. Y ello solo puede lograrse si se establecen límites claros entre la política y la administración pública. Por tanto,

si bien es necesario que se articulen la carrera pública y la función directiva, es esta última la que debe ubicarse en medio de la política y la administración. Por ello, el tema de las gerencias públicas es una buena iniciativa que debería tener carácter obligatorio en todo el Estado. Si bien el gobierno electrónico y la tecnología en general ayudan mucho, la gente corrupta también se tecnifica, se pone de acuerdo respecto a qué momento es ideal para hacer una propuesta. Por eso hay que estar muy atentos. Para concluir con este tema, otras reformas importantes en el sector son la descentralización, así como la de los políticos, la del Congreso, la del Poder Ejecutivo y la económica.

Seguidamente, ¿cómo mejoramos las relaciones público-privadas o el tema de las concesiones? Como ya se ha mencionado, para ello debe reformarse, primero, el sistema de administración de justicia, pero, repito, ninguna de esas reformas avanzará si no hay cohesión social. Porque para que cambien las cosas hechas por los hombres, antes hay que cambiar a los hombres: debemos construir ciudadanía, promover los derechos humanos, así como fomentar valores, la cultura democrática y la participación ciudadana. Pero todo eso dentro de un reordenamiento del territorio; vale decir, hay que hacer una planificación basada en la gestión territorial para poder aplicar todas estas reformas que tienen que darse en los próximos años, pues estamos *ad portas* de las elecciones.

Creo que el actual gobierno debe identificar qué áreas son sensibles a la corrupción en el sector público. Una vez hecho esto, podremos analizar el tema de adquisiciones, contrataciones, inversiones, personal, remuneraciones, otorgamiento de licencias y las famosas declaraciones de Estado de emergencia, temas por los que suele dejarse de lado todos los temas administrativos. Por tanto, es importante evaluar a los funcionarios y servidores públicos que están en estas áreas sensibles, aunque la

evaluación no le guste a la gente —justamente la modernización de la carrera pública no se aprobó por la presión de determinados sindicatos y por factores políticos, entre ellos, la poca ayuda del oficialismo—, hay que capacitarlos, y si no funcionan hay caminos para sacarlos. Estas reformas deben hacerse, como ya mencioné, sobre todo ahora que estamos *ad portas* de un cambio de gobierno. Entonces, la transferencia gubernamental debe ser ordenada, aunque no existan normas nacionales para lograrlo. Por consiguiente ¿qué podemos hacer para facilitar la tarea de los futuros funcionarios de los gobiernos regionales y locales? Pues podrían seguir cursos intensivos. Y para aquellos que no tengan experiencia en gestión pública, la PUCP da unos excelentes cursos. Además de la capacitación es importante saber elegir y «escanear» a la gente del entorno para hacer una buena gestión y no ser vacados, porque muchas veces, por no saber identificar bien a la gente que ingresa uno termina envuelto en escándalos. Ahora bien, no podemos entrar y «patear» a todos asumiendo que son corruptos, sinvergüenzas y malos; hay que darles una oportunidad pues existen personas valiosas en la administración pública. Pero siempre debemos vigilar que cumplan lo prometido y cuiden su vida pública y privada, porque cuando se trabaja para el Estado se está mucho más expuesto.

Por otro lado, es importante que los políticos en campaña y candidatos a la Presidencia incluyan en sus planes de gobierno el tema de la ética y la lucha contra la corrupción en el marco de la reforma del Estado. Es prioritario que digan algo al respecto, y tienen que elegir y «escanear» adecuadamente a sus representantes al Congreso, debido a que muchas veces no se escoge bien a los parlamentarios. Esta es una tarea pendiente y el partido que llegue al poder tendrá que elegir bien a sus ministros, viceministros, altos funcionarios y no tener miedo de pagarles bien.

Los funcionarios públicos deben ser honestos y capacitados, y resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos. Hay que cuidarse de los lobos, *lobistas* y lobazos. En las altas esferas esto se ve muchísimo, sobre todo cuando salen leyes y hay que observarlas; es complicadísimo. Llegan cartas de todo tipo y se deben despachar para que puedan ser observadas o promulgadas.

Finalmente, pienso que en el trabajo que he desempeñado en estos últimos años se han hecho técnicamente muchas cosas. Se ha trabajado con corrección, hay una cantidad de funcionarios provenientes del sector privado, del extranjero, que han apoyado. El gobierno de Alejandro Toledo ha sido muy abierto al respecto y por eso se le conocía como el *gobierno de todas las sangres*. En suma, con todos estos planteamientos lograremos un país desarrollado, estable, atractivo a las inversiones; pero, sobre todo, con instituciones sólidas, eficientes, eficaces y transparentes que fortalezcan la democracia y la gobernabilidad. Todos somos responsables de revalorar esa frase acuñada hace varios siglos y que tuvo vigencia mundial: «Vale un Perú», la cual se refiere a nuestra gran riqueza natural y cultural.

Carlos Fernández Fontenoy:

Según la opinión pública, el principal problema de Lima —por lo menos— y en gran medida de todo el Perú es la corrupción, que ha superado, incluso, al económico. Desde esa perspectiva, abordar este tema es un acierto importante de esta universidad.

Comentaré algunos temas que ha tratado Jaime Reyes, en especial, la división que ha realizado de este fenómeno, pues comparto muchas cosas que ha dicho. Reyes señala tres formas de corrupción: la del sector público, la del sistema político y la de la sociedad civil. Luego, la primera pregunta que uno se formula es: ¿dónde se volvieron corruptos los políticos y los funcionarios que

trabajan para el Estado?, ¿se han vuelto corruptos cuando ingresaron al trabajo o ya eran corruptos? Creo que muchos ya son corruptos, incluso pagan para entrar y hay cuotas. Consecuentemente, tenemos que asumir que la sociedad forma ciudadanos corruptos y no que se corrompen dentro. Algunos sí, por supuesto. Como dice el dicho: «En arca abierta hasta el justo peca»; no obstante, pienso que en la mayoría de los casos ya son corruptos. Por tanto, ¿dónde se forman estos ciudadanos?, ¿dónde adquieren estos malos hábitos?, ¿quién les enseña a delinquir? Es importante saberlo porque muchos entran con cierta habilidad y destreza. Ahora bien, como todos sabemos, el primer espacio de socialización es la familia, allí es donde se les inculca los primeros valores o antivalores a los niños. Los padres, con el ejemplo, muchas veces educan o maleducan a sus hijos. Por otro lado, una de las principales taras de este sistema neoliberal —como le llaman algunos— es que burló las ocho horas de trabajo, y la gente pobre, de clase media y todos en general trabajan más tiempo del debido. Entonces, si laboran doce o catorce horas, ¿en qué momento están con los hijos?, ¿cuando los educan o vigilan? Por tanto, cuando denunciemos esto demostramos nuestra preocupación por el tema familiar. Creo que la solución va por allí, así como por disminuir el número de horas de trabajo, lo cual implica más tiempo para formar a los futuros ciudadanos que serán los próximos políticos, ingenieros y médicos, honrados o corruptos. Ese primer espacio es muy importante.

Posteriormente, cuando el niño entra al colegio, deberíamos averiguar cómo es esa institución, quiénes son los maestros, si estos están preparados y si tienen un comportamiento ético. Ese también es un tema fundamental porque más de diez años de nuestras vidas las pasamos en los colegios. Recordemos que en una época determinada muchos profesores eran militantes

de Sendero Luminoso o de instituciones que planteaban la lucha armada, pues pensaban que el sistema político y económico estaba corrupto, razón por la cual había que destruirlo y eliminar a buena parte de esa gente para fundar, sobre estas bases, un Estado de nueva democracia donde no haya robo ni explotación. Al frustrarse este modelo, esta gente ha quedado un poco desubicada y, claro, si ya no puede luchar contra este gobierno y este sistema corrupto, trata de insertarse de la mejor manera en él. Entonces, como la escuela es el segundo ámbito donde se crean los corruptos, es fundamental formar maestros con cierto nivel. Al respecto, es lamentable que el segundo gobierno de Alan García no haya aplicado el proyecto de reforma educativa que realizó el Consejo Nacional de Educación (CNE), que reunió a los mejores profesionales de diversas tendencias. Este es un tema pendiente para el próximo gobierno y todo está ligado, por supuesto, a los sueldos, que es otro asunto que veremos más adelante.

Luego, la universidad pública actualmente es el reflejo de los quince años del fujimorismo. Yo trabajo en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y ahí ha habido cambios muy importantes; buenos y malos. No obstante, quienes trabajamos en el sector y en las universidades públicas sabemos que muchas veces no hay sanción, que los corruptos roban, pero que nunca se descubre a los culpables.

Esto nos lleva a la segunda modalidad de corrupción: la del sector privado. ¿Será que en este ámbito hay más corrupción que en el Estado? No estoy hablando de una relación empresa-empresa, ni empresa-Estado, sino de lo que ocurre al interior de las empresas privadas. Pienso que en ellas la corrupción es menor porque el empresario cuida bien su capital, no deja que se lo roben fácilmente; por tanto, el contexto es distinto al de la administración pública. Y es que si yo soy empresario y descubro que

alguien me está robando —no hay impunidad— de inmediato lo despido, lo enjuicio y trato de meterlo preso: así los trabajadores sabrán que eso les puede pasar.

En cambio, en el sector público peruano hemos tenido, durante décadas, gobiernos que han tapado a los otros: el denominado *borrón y cuenta nueva*. Es más, durante el fujimorismo y otros gobiernos —a lo largo de toda la historia del Perú— ha habido demasiada impunidad, lo cual es evidente en los últimos tiempos. Y creo que este es precisamente uno de los temas fundamentales, porque donde hay impunidad aumenta la corrupción. Obviamente hay mayor impunidad en los gobiernos autoritarios, pues no hay control ni fiscalización de las organizaciones civiles, de los medios de comunicación o de los partidos políticos. Si en la democracia —donde hay más control y fiscalización— hay corrupción, imagínense en una dictadura. Entonces, el tema de la impunidad está muy unido al de la corrupción y al de la efectividad del Poder Judicial. Y es que esta instancia, que debería acusar a los corruptos, bajo la sombra del autoritarismo está controlada o subyugada. Seguidamente, otra institución pública que debería frenar a la corrupción son los partidos políticos, pues su función es presionar legalmente a los otros poderes estatales para que sancionen las malas prácticas del poder. Pero, como en el Perú estos no juegan el rol de lucha comprometida contra la corrupción, se genera la impunidad.

Luego, otra causa de corrupción pública son los bajos sueldos; estos son pésimos en comparación con los del sector privado. Un ejemplo son los sueldos de los policías, y es por eso que algunos buscan aumentar sus honorarios a través de rifas, tómbolas, papel para la comisaría, etcétera. En cuanto al salario de los maestros, la historia informa que en la década de 1950 los profesores de colegios públicos llegaban a sus trabajos en su auto; es decir,

tenían medios propios de transporte: un carrito modesto, pero carro al fin. ¡Imagínense ustedes el deterioro de estos sueldos! Por eso ahora casi nadie quiere ser maestro. Estas son, pues, condiciones propicias para que la corrupción aumente en nuestra sociedad, por eso es importante aumentar los honorarios.

Por otra parte, se habla de una causa más de corrupción: la crisis ética o moral, o de valores religiosos. Todos somos testigos de la crisis religiosa en Occidente: las visiones del mundo han cambiado y aquellas que nos enseñaron cuando éramos niños ahora ya no existen. Por ende, el discurso ético basado en una moral religiosa probablemente ya no baste. Asimismo, la crisis ética surge, en mi opinión, debido a la llamada ética comunista, la ética socialista, que existió por mucho tiempo y fue una etapa muy romántica e idealista que tenía como fin construir un hombre y una sociedad nuevos, donde nadie explote a nadie y, mucho menos, mate ni robe. De hecho, las crisis ideológicas acaecidas desde la muerte de Mao Tse-Tung, en 1976, o desde la caída del Muro de Berlín, en 1989, son parte de la crisis ética que es, en buena cuenta, la causa de la corrupción en el sector público y en el privado. Así hubo una época de difusión de esta ética que, junto con la religiosa, generaba cierto control del comportamiento social, pero eso se ha resquebrajado. Por tanto, pienso que se debería crear un discurso laico para toda la población que tiene diferentes religiones e ideologías, que explique racionalmente por qué está mal robar y por qué nos perjudica; en suma, que se sepa que lo no ético es lo que daña a la sociedad. Luego, cuando hablamos de ética pública pasamos del ámbito personal al social, del individuo como ciudadano, y creo que hemos avanzando en este campo —incluso la PUCP tiene algunos trabajos al respecto—. En resumen, debemos sistematizar todo este discurso para enseñárselo a los ciudadanos desde la infancia. Esta iniciativa

hará que entiendan por qué está mal una cosa en términos racionales; así serán buenos ciudadanos.

Finalmente tenemos el tema más discutible: el ejemplo que dan los gobernantes. Así, si analizamos cómo se han comportado nuestros gobernantes, podemos concluir que estamos frente a una causa de corrupción pública fundamental. Y el ejemplo que nos han dado en estos tiempos —y estoy hablando de los últimos veinte o veinticinco años— es lamentable: tenemos a un ex presidente, a su brazo derecho —Vladimiro Montesinos— y al general victorioso y jefe supremo de las Fuerzas Armadas —que nunca fue pasado al retiro— presos; así como otros generales y ministros encarcelados o fugados. Otro ejemplo es el actual presidente Alan García, quien no se ha sometido a los diversos juicios ni a la apertura de sus cuentas bancarias.

Ahora bien, es cierto que el Perú ha tenido gobiernos mucho más corruptos que otros países. Por consiguiente, es necesario que analicemos qué gobiernos han tenido una élite política corrupta, desde el presidente hasta los ministros. Así, cuando se repasa la historia se encuentran sorpresas: por ejemplo, nadie ha podido demostrar que los gobiernos civiles y militares —por lo menos durante veintitrés años seguidos— conformaron cúpulas políticas, que fueron una red organizada y que llegaron al poder para robar. Es más, nunca he leído, en ningún lado, que la Junta de Gobierno de Ricardo Pérez Godoy y Nicolás Lindley, en el periodo 1962-1963, haya sido corrupta; todo lo contrario, al parecer se trató de un gobierno honesto. Igualmente, respecto al periodo 1963-1968, primer gobierno de Fernando Belaunde, se sabe que hubo casos de corrupción —como en todos los gobiernos—, pero, en general, nadie sostiene que Belaunde llegó con un equipo de ladrones para levantarse al Estado, ni siquiera sus enemigos lo insinúan. En suma, ni el gobierno civil de Belaunde ni el militar

de Lindley estuvieron conformados por una tanda de ladrones; no fueron redes de corrupción. Y, aunque con el gobierno de Juan Velasco Alvarado se pueda discrepar, decir que fue bueno, malo o regular, creo que ni sus enemigos podrían afirmar que llegó al poder con una banda organizada para hurtar. Podrán criticar su política económica, la reforma agraria y muchas cosas más, pero no hablar de una mafia ni de que hizo el golpe de Estado para saquear el país. Por tanto, tampoco puede ser considerado como un gobierno sistemáticamente corrupto.

Posteriormente, está el gobierno de Francisco Morales Bermúdez. Al respecto, en una encuesta (publicada por *La República* el 23 de noviembre de 2009) que recogía la percepción de la población sobre los gobiernos más o menos corruptos, se informa que el 2% sostuvo que el gobierno de Velasco, periodo 1968-1975, fue corrupto. Mientras que sobre el gobierno de Morales Bermúdez solo el 0.4% cree que fue corrupto —lo cual fue una gran sorpresa porque yo pensé que dicho porcentaje sería superior al de Velasco—. Y, aunque uno puede discrepar de la política económica de Morales Bermúdez o de su comportamiento, efectivamente, si se analiza a los ministros que tuvo o a su presidente del Banco Central de Reserva —como lo fueron Manuel Moreyra, Javier Silva Ruete y otros— estos no fueron muy corruptos. Después, en relación con el segundo gobierno de Belaunde solo el 2% sostuvo que fue corrupto. Y es luego de esta etapa que empiezan los problemas, pues, de repente, del 2% saltamos al 30%. Aquí cabe preguntarse qué pasó. ¿La percepción está equivocada o fue así? Yo recuerdo que en el primer gobierno de Alan García se le dio al ex presidente y hoy reo, Alberto Fujimori, un programa político en Canal 7 para que haga su campaña y se hiciera conocido. Incluso, me parece que le regaló un fundo —Pampa Bonita— sin ser un beneficiario de la reforma agraria.

Yo no sé cómo García pudo hacer eso, pero Fujimori aceptó gustoso. ¡Qué buena relación! Y, más adelante, al final del primer gobierno de García, cuando estaba el general Edwin Díaz —alias *Cucharita Díaz*— como jefe del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) es que aparece Montesinos. En otras palabras, antes de que Fujimori llegara al poder, ya existía una relación amable y cordial entre este y García: se hacían regalitos y se daban programas de televisión. Y esta relación «cordial» se fortaleció de una manera sorprendente cuando García se fue del país —justamente diez años muy bien contados para que no le puedan abrir juicios y caduquen todos los procesos—. Cuando esto ocurre, García deja en «buenas manos» la secretaría general de su partido: el jefe supremo sería el señor Agustín Mantilla. Para sorpresa nuestra, el jefe de todos los apristas recibió treinta mil dólares de Montesinos; esto quiere decir que alguna conexión había entre la cúpula del Partido Aprista y jefe del SIN. Posteriormente, esta relación continúa estrechándose: el jefe de organización nacional del APRA, Alberto Kitazono, es contratado por Fujimori para organizar el partido Vamos Vecino. El aludido se pasa de un lado al otro como si nada. Lo contratan, organiza el nuevo partido y deja de ser secretario de organización del APRA para ser el de Fujimori, de un día para otro, sin ningún problema; sin duda, una relación muy «cordial», «normal», «amigable». Esto en cuanto a la alta dirigencia. No quiero seguir con más ejemplos porque ustedes conocen muchos, pero para terminar esta primera vuelta, quisiera recordarles que uno de los líderes más connotados del Partido Aprista en aquella época —el varias veces diputado, senador, congresista y líder histórico— acepta ser Primer Ministro de Fujimori. Entonces, la lógica de Mantilla fue: «Si el secretario general del APRA trabaja para Montesinos y el secretario de organización del partido trabaja para Fujimori,

entonces yo seré Primer Ministro de Fujimori». Por tanto, ya desde esa época había una relación muy estrecha, y en todos los niveles, entre el partido de la estrella y el fujimorismo. Y a partir de aquel entonces se teje una red que ha perdurado a través del tiempo y que ha crecido; hecho que se manifiesta en estas cifras, que no son fortuitas ni casuales y que probablemente muchos compartan. De este modo, cuando se le pregunta a la población qué opina del nivel de corrupción en el gobierno de Fujimori, la cifra aumenta al 53%; esto al margen de si se trata de gobiernos civiles o militares. El tema de fondo no es qué tipo de gobierno es sino cuál es el nivel ético de los gobernantes. En todo caso, Velasco tiene aquí una percepción del 2% respecto a la corrupción, y es militar; incluso Morales Bermúdez, también militar, tiene 0.4%, y Belaunde empata con Velasco.

Finalmente, la última percepción corresponde al gobierno de Alejandro Toledo. En este caso la cifra baja de 53% a 9%. El problema de este ex presidente fue que sus hermanos eran *pirañitas* y, además, los descubrieron a todos; era una cosa obvia, muy rústica. Además, se trataba de una corrupción revelada por cifras realmente graciosas; y Toledo aceptó las denuncias. Esperamos que también sean castigados todos.

Entonces si partimos del gobierno de Pérez Godoy hasta 1985, que coincide con el fin del segundo gobierno de Belaunde, podemos apreciar que la percepción de la corrupción alcanzó solo el 2%; ello en veintitrés años seguidos de gobiernos civiles y militares, de gobernantes peruanos que no fueron corruptos. Vale decir que estos mandatarios no constituyeron una red de corrupción para robar; al menos esa es la percepción de la gente y creo que en gran medida es cierta. Pueden subir y bajar en algunos porcentajes, pero, en términos generales, ha sido así. Ahora, si a estos gobiernos les sumamos el segundo gobierno de Prado, en el que

surgió la denominada *convivencia* entre Javier Ortiz de Zevallos y Ramiro Priale —uno ha muerto en una casa modesta y el otro también sin fortuna—, podemos hablar de dos dirigentes que manejaron parte de la política nacional con mucha dignidad, lo cual es un ejemplo para los actuales militantes del Partido Aprista. Entonces, para retomar el tema, si sumamos el gobierno de Prado estamos frente a 30 años continuos de gobiernos no corruptos. Por ello, hay que resaltar este hecho: que los peruanos sí hemos tenido buenos gobernantes y que hemos elegido candidatos que no han sido corruptos; por tanto, lo podemos volver a hacer.

Quisiera concluir sosteniendo que estas últimas elecciones municipales nos han llenado una vez más de esperanza; los cinco candidatos más importantes: Susana Villarán, Lourdes Flores, Humberto Lay, Gonzalo Alegría e incluso Luis Ibérico y los demás, son personas honestas y, salvo un caso —el de algunos líderes del Partido Popular Cristiano (PPC)— no ha habido guerra sucia. Lo que quiero decir es que la mayoría de los candidatos se ha portado apropiadamente. Han sido candidatos, en su mayoría, honestos y eso nos da esperanzas de que podríamos estar entrando en un nuevo ciclo de gobiernos en los que se continúe y se acentúe la lucha contra la corrupción. Quizá estemos a punto de recobrar esos años y décadas seguidos en los que los peruanos tuvimos la merecida suerte de tener gobernantes honestos.

Sobre la agenda ética de la democracia

Ciro Alegría Varona

Como profesor de Filosofía de la PUCP me especializo en Ética, Filosofía Política y Control Democrático de Fuerzas Armadas e Inteligencia. No obstante, ahora les pido que me acompañen en algo muy discutible: un esfuerzo de teorización de la corrupción con el fin de analizar una serie de matices, cosas que parecen subjetivas, delicadas o culturales, pero que influyen en este tema.

Creo que de este seminario podemos concluir que un primer rasgo general de la corrupción es su distinción en dos niveles: la gubernativa o política, que es la grande, la fuerte, y la del funcionario, la menor, que no se reproduce tanto por sí sola y no es tan contagiosa.

Así, la corrupción política es de otro nivel. No hay diferencia entre una persona que tiene una debilidad, una que tiene un mal hábito y una que suprime de manera consciente todas sus máximas morales y adopta nuevas para incluso contagiar a otras personas, es decir, que hace de este proceder un sistema de éxito. Por tanto, si hay inmoralidad en la alta esfera del Estado, en la política, es del tercer rango: allí no hay pobres corruptos; todos son corruptos consumados. Sin embargo, cuando revisamos la historia con Alfonso Quiroz, vimos que existieron héroes cívicos que hicieron

fuerte resistencia con su persona, y casi en completa soledad, a los grandes procesos de corrupción. ¿Será este un destino inevitable, la lucha entre una conciencia moral individual y una sociedad que genera constantemente estos hechos? Me parece que no. Hay que descubrir —y lo estamos haciendo— una forma distinta de hacer política, de movilizar el apoyo social y la iniciativa de las personas contra la corrupción. Y esto referido no solo al hecho de hacer moral contra la corrupción —porque la moralización se sitúa entre lo fácil y lo imposible—, sino también política. Pero, cómo hacerlo si la misma sociedad genera, en gran parte, el problema. Pienso que es posible mostrar que la apropiación ilegal de bienes públicos —y este es un concepto más amplio que corrupción— es un mal característico de sociedades de estructura mixta; esto es, sociedades definidas por la garantía de derechos básicos iguales y el uso público de los bienes del Estado para el beneficio común, pero que, al mismo tiempo, están estructuradas en segmentos sociales —sociedades segmentadas—, como dice el libro de Julio Cotler, *Clase, Estado y Nación en el Perú*. Es decir, una cosa es tener proyecto de Estado nacional y otra tener una sociedad unitaria o segmentada.

Seguidamente, el acto de corrupción es en especial indignante porque entraña deslealtad a la nación. Y no es solo efecto de la codicia y los vicios particulares de una persona, como el delito común y corriente. Salvo algunos casos, la corrupción está justificada por una especie de buena conciencia y liderazgo político de una ética particularista, con frases como «yo me debo a mi gente, no a este Estado injusto», «yo me debo a mi gente y no a todas estas leyes que protegen intereses extranjeros», etcétera. Entonces, si se siente que la estructura actual del Estado, pese a ser legal, es injusta, siempre se abrirá esta alternativa dentro de la que se alojan también dos posiciones muy distintas de la

corrupta, muy nobles, pero que cargan con esta situación. Una es el civismo —que también se llama urbanidad—: la disposición para cumplir leyes injustas con tal de no dar el mal ejemplo. Un caso es el sistema tributario que es muy injusto con los empleados dependientes y los pobres, porque tenemos muchos impuestos indirectos; sin embargo, esa no es razón para dejar de tributar. Eso hacemos muchísimos; es parte de la nobleza común de los pobladores de un país que vive en paz someterse a una serie de leyes que están lejos de ser aceptables moralmente con tal de que no se cometan injusticias peores por el caos, el desorden y el desgobierno. Como decían los griegos: más vale padecer una injusticia, que cometerla o ser cómplice de una. Y la otra posición, contraria a la anterior, es la de desobediencia civil: «Me opongo a todas las leyes del régimen». Ocurre, por ejemplo, cuando se estorba el tránsito en una carretera. Como el régimen se ha enfermado, hay una violación permanente de los derechos básicos por una parte de sus pobladores. Entonces, sobre ellos recaerá la represión, la justicia existente en el régimen, pero la aceptan, la inducen, incluso, la desafían. Y esas son actividades frecuentes en países que tienen un sistema legal que convence y no convence. Por tanto, en una sociedad que entra segmentada al desarrollo moderno hay amplios sectores de la población que dan prioridad a los fines de su unidad social sobre los del país, representados por el sistema político, económico y jurídico nacional. Y esto ocurre, en buena parte, porque los pobladores desconocen el sistema y, por otro lado, porque piensan que es legítimo servir a su red de intereses.

Ahora, sucede que percibimos como corrupción cualquier deshonestidad cometida por miembros del Estado o altos funcionarios en la actividad privada. Como Henry Pease ha mencionado, existe todo tipo de deshonestidades. No se trata solo de un funcionario que obtiene un beneficio privado apropiándose de bienes

públicos o recibiendo un dinero que luego usa para entregar bienes del Estado a personas que no lo merecen, a las que no les corresponde. No es solo esa figura; es un asunto mucho más amplio en la percepción de la gente. Y es que lo principal respecto al sentimiento de la corrupción es que los corruptos someten a la gente a una vigilancia, control y acatamiento de normas que causan situaciones difíciles para la mayoría, que muchos perciben como injustas y, sin embargo, obedecen y no se sublevan; y entre tanto, los que vigilan se burlan de las leyes que imponen. Y un ejemplo de que la corrupción va más allá de la apropiación ilícita es que en otros países, que tienen una mejor condición socioeconómica, incluso educativa y cultural que el Perú, están igual o peor en cuanto al índice de percepción. Este es el caso de Italia y Grecia, que se encuentran en el mismo nivel que el Perú y, sin embargo, tienen instaladas estas segmentaciones en sus tradiciones políticas desde la base hasta los procesos electorales. Es decir, la expectativa general, mundial, es que cuando esa gente llegue al poder se beneficiarán con los bienes públicos distribuyéndolos para retroalimentar sus bases sociales y políticas. Porque no se trata de unos cuantos codiciosos que quieren salir de allí con la plata para otra parte, no se trata de *free riders* o piratas. Se trata de clientelas, pues gran parte del dinero proveniente de la corrupción y del dinero negro que entra al Estado alimenta las campañas políticas y sirve para reproducir cierto tipo de poder. Incluso sería raro el caso de una persona que goza sola de todo lo que ha robado. De hecho quizá tengamos un caso así en el Perú, el de Vladimiro Montesinos, pero incluso él —como *El espía imperfecto*, el libro de Sally Bowen, lo muestra— ha tenido personas —pocas— en la vida a las que sí ha respetado y no ha tratado como material: sus hermanos. Ni siquiera un caso sicótico, pervertido como este, famoso internacionalmente, es perfecto.

Pues bien, cuando esto se propaga y organiza funciona de manera completamente social. Otro ejemplo: con toda buena conciencia y entusiasmo, el ex comandante general, Nicolás Hermosa Ríos, ahora preso, les puso a sus hijos dinero en las cuentas y culminó su plan de vida con el de toda su familia. Entonces, hay ciertos grupos de interés en el proceso político que son capaces de hacer valer estos lazos de reciprocidad a costa de las obligaciones generales que plantean la ley y las funciones del cargo.

Ahora, para que se configure la corrupción tiene que existir, por un lado, una estructura híbrida o mixta, compuesta de un cierto funcionamiento regular; y por otro, de relaciones dinámicas, con sectores sociales no integrados, que aspiran a que se desarticule el marco existente para conseguir beneficios sociales. Entonces, la gran corrupción que estoy intentando caracterizar es una forma de hacer política a la que en el Perú se le ha llamado *clientelismo*, *patrimonialismo*, entre otros, pero que está directamente vinculada a la corrupción en general. Por ello, el esfuerzo de enfrentarla no se lo podemos dejar a unos cuantos héroes cívicos; tenemos que entender cómo es esta mecánica social y, aunque no tengo ninguna receta, creo que lo que debe hacer un médico es diagnosticar la enfermedad aunque no sepa cómo curarla.

Intento precisar un concepto de corrupción sobre el trasfondo de muchas prácticas de apropiación ilícita de bienes públicos. Y aunque lo que diré puede sonar extraño y hasta retorcido, los sectores más pobres también practican la apropiación ilegal y masiva cuando se hacen de terrenos urbanos y agrícolas, cuando usan medios de transporte y crean formas de producción y comercio fuera de todo marco normativo y legal; asimismo, cuando quedan comprometidas zonas y regiones enteras de nuestra población con formas de producción ilegal, extracción de maderas, narcotráfico, etcétera.

En un trabajo, propuse a la Dirección de la Policía la elaboración de un mapa que represente la distribución en el Perú de tres tipos de población: a) las zonas donde la gente reclama seguridad y más acción de la Policía; b) las zonas donde la gente no solo no reclama sino que mira mal a la Policía y no recurre jamás a ella porque la considera un problema y, por ende, prefiere organizarse a su modo para garantizar su seguridad, y c) las zonas donde la gente directamente boicotea y sabotea la actividad policial porque de ello depende su principal actividad económica. Por ejemplo, hay poblaciones como La Rinconada, en Puno, con más de treinta mil personas dedicadas a la minería ilegal, y eso se combina con otros delitos y zonas mucho más amplias que tienen un ingreso importante proveniente del contrabando. Allí no hay cooperación social, con nuestro sentido de justicia legal, sino todo lo contrario. Entonces, la dinámica política hace que ese punto de vista también entre al sistema político. Y sin embargo, tenemos una historia, en primer lugar, de tolerancia y, en segundo, de sucesivas legalizaciones, formalizaciones de esos métodos masivos para adquirir como bien privado los bienes públicos. Y esa es una necesidad del mismo proceso político de integración. Las reformas agrarias transformadoras lo han hecho, desde la Revolución Francesa, etcétera. No obstante, el panorama de estas apropiaciones ilícitas no estaría completo si no mencionamos las grandes operaciones especulativas que ha causado la crisis internacional financiera más reciente, con técnicas de robo masivo y grandes procesos inflacionarios. Si bien estos mecanismos ya no son tan frecuentes, sí son utilizados por quienes pueden actualizar y subir sus precios pues de esta manera conservan y acumulan riqueza ajena; en cambio, quienes tienen ahorros, fondos fijos o productos con precios que no pueden subir pierden cada vez más. O sea, todo proceso de hiperinflación implica robo y evasión de impuestos. Por ejemplo,

en Alemania, en los últimos años, el promedio anual es de treinta mil millones de euros al año. En el último lustro nos acercamos a los quinientos mil millones de euros al año de dinero público, tributo que debió ser pagado al Estado, pero que desapareció. Entonces, si se trata de apropiación ilegal, el fenómeno es muy complicado, pues nos referimos a la que produce más escándalo pero, en verdad, tiene una magnitud bastante más reducida en términos de cantidad de dinero.

Cuando me refiero a una sociedad segmentada, uso un concepto que viene de la etnología, la cual, a su vez, se lo prestó de la política. Un segmento es, por ejemplo, una de las partes de esos animalitos que tienen como anillos y, cuando se corta una de ellas, como en el caso de la cola de la lagartija, esta se regenera a partir de los otros anillos. Además, cada uno de los segmentos tiene todos los elementos vitales necesarios, e incluso hay casos en los que a partir de uno solo crece todo el animal de nuevo. Del mismo modo, en una sociedad segmentada hay estas pequeñas unidades, como por ejemplo aldeas, feudos, etcétera —unidades tribales— y algunos centros religiosos o comerciales, que son complementarios, que no se articulan por completo. Pero, claro, estos casos o están unidos en el pasado o son muy irrisorios. Lo que tenemos en el mundo actual son sociedades —para empezar por el lado positivo, digamos, más normativo— completamente integradas, tanto en el aspecto objetivo, de relaciones económicas y jurídicas, como en el ámbito subjetivo, es decir, los sentimientos de solidaridad y compromiso moral de la persona. Se trata, pues, de sociedades que no están segmentadas en ningún aspecto. Ahora bien, si esto fuera real, con ello habrían terminado la injusticia social y las causas de corrupción, pero ese es solo un modelo; en realidad todas las sociedades aún están relativamente segmentadas. En Berlín están los turcos, en Nueva York siempre están los judíos,

y estos son solo casos muy notorios, pero las estructuraciones son mucho más complejas. Luego, tenemos el típico caso colonial: una integración solo objetiva, o sea, por ejemplo, un sistema de impuestos, uno militar, uno de leyes básicas, que supuestamente rige para todos; y una sociedad real profundamente segmentada: un montón de señoríos, grupos locales, clientelas, estamentos, que coexisten buscando cada uno su beneficio, es decir, con muy poca integración. Y el otro caso es el de una intensa integración subjetiva con muy baja integración objetiva. Por ejemplo, el proceso nacionalista, revolucionario, incipiente, en el que hay muy poca tolerancia hacia un pensamiento o una manera de ver el futuro diferentes y, sin embargo, no hay sistemas pertinentes para que esté involucrada toda la población. En estas dos situaciones podríamos encontrar toda una gama de combinaciones, en países como el nuestro, en el que existe un proceso mediante el cual se está integrando a la sociedad en términos económicos y jurídicos, pero existen grandes sectores de la población que con dificultad pueden ver representados sus verdaderos fines y propósitos personales en una identidad nacional y en un programa o fines nacionales. Entonces, hay países grandes que tienen una gran carga de esto, por ejemplo, Brasil, no menos que el Perú. También están los países más pequeños que no tienen tan agudo ese síntoma, como Chile, que tiene el problema mapuche, pero, fuera de esto, la mayor parte de chilenos son hijos del Estado nacional. No obstante, esa es otra estructura, otro tipo de país.

En suma, quiero resaltar que no estoy hablando solo de diversidad cultural. Hay un *culturalismo* que ha aguado y moralizado tanto el asunto, que ya casi no tiene significado sociopolítico. Dicen que se trata de la diferencia, de culturas más o menos eternas, que vienen del pasado. En cambio, las identidades a las que me refiero son redes de cooperación que tienen como fin

obtener ventajas bastante concretas, particulares y de grupo; por supuesto que tienen aspectos culturales, pero muy creativos, muy inventados. Y en algunos casos, tienen, incluso, políticas de creación de Estado. Por ejemplo, el idioma hebreo hace cincuenta años era lengua muerta como el latín y ahora hay una gran cantidad de personas que no saben hablar otro idioma. Así es con la cultura: no hay diferencias sustantivas culturales entre los grupos; las diferencias a las que me refiero son funcionales. Por ejemplo, está clarísimo que todas las tribus africanas son un invento colonial, que tiene que ver con las divisiones de los países en el proceso de descolonización. Por tanto, las personas, de todos modos, mantienen sus reticencias frente al sistema legal y económico, y no le entregan toda su lealtad. Y así también preparan liderazgos políticos para sacarle la vuelta a ese sistema de injusticia social. Esto no es pura mala fe, es un problema de ética frente a ética, de sentido de respeto a la norma general frente al sentido de respeto a la palabra dada, la reciprocidad, el compromiso de persona a persona, lealtades particulares. La cuestión es que los que estamos integrados —subjetiva y objetivamente, económica e ideológicamente— a una causa nacional y creemos en estas cosas nos protegemos y organizamos en un sistema de controles legales, un funcionariado, un sistema, incluso, con aspectos militares y policiales, para estabilizar los comportamientos en nuestra sociedad por medio del Derecho. Pero eso que nosotros hacemos para descongestionar nuestras preocupaciones y sentirnos más aliviados aprieta a otras personas. Esto se desagrega en un sistema de escuelas que, en verdad, está conformado por centros de vigilancia, reclusión, disciplina; en una policía que mantiene un orden superficial, que es sentido por la mayoría como hostil o extraño. Sin embargo, a veces resulta también que las personas que vemos protegidos de esta forma nuestros derechos estamos

como atrapadas, porque tenemos tantos dispositivos de seguridad que hay que activar constantemente, que nos encontramos acosados o recludos por los otros, por los que llamamos los informales; a pesar de que nuestro país, en relación con este tema, todavía es una isla chiquita al lado de la India. En ese país asiático, en cada tren hay siempre un montón de vagones con muchos letreros que llaman y recuerdan el valor moral de viajar con pasaje, pero a nadie se le ocurre que allí la gente tiene dinero suficiente para pagarlo, porque, digamos, es «la última clase». Y en todos los países del tercer mundo los contratos hidroeléctricos incluyen una pérdida por robo de electricidad en zonas urbano-marginales que tiene que pagar todo el sistema. Es decir, los que sí pagamos la electricidad lo hacemos incluso por otros que no lo hacen. En consecuencia, las personas integradas se sienten recludas y los otros también. Al final, todo esto es pura reclusión: no hay inclusión o exclusión; se trata de reclusión general, porque cada uno tiene que ingeniárselas para sacar una vida adelante dentro de un sistema que le es ajeno. Este sentimiento es más fuerte todavía en los migrantes: los trabajadores ilegales, los latinos de toda América Central y de México, en Arizona.

Entonces, los esfuerzos para romper el hechizo parten, por lo general, de la llamada sociedad civil, que es ese conjunto de personas que están integradas tanto objetiva como subjetivamente al sistema de igualdad de derechos. Y ¿qué intentamos? Integrar a los demás en ambos aspectos. Pero eso es muy difícil, porque en una época se creyó en la religión civil, en procesos educativos para transformar a las personas hablándoles en las aulas, pero todos estos mecanismos no dejan de ser distintos tipos de reclusión, uniformización y disciplina. Porque, ¿qué es una vigilancia? Es un castigo preventivo para una persona que es sospechosa. Por tanto, los sistemas de control que se internalizan y convierten

en autocensuras no siempre son liberadores ni reciben la colaboración de las personas; a veces las personas salen más resentidas del colegio que sin él. Estamos, pues, ante un problema complicado: por un lado, si tratamos de aislarnos de los integrados, es decir, de romper con una prédica, con un mensaje —no ideológico—, incluso de derechos humanos, de libertades particulares, nos veremos limitados. Lo que realmente avanza es la integración objetiva: la persona queda inserta, en términos —del neoliberalismo— puramente funcionales, dentro de un sistema económico y legal que para autoimponerse tiene a su Policía y Poder Judicial. Y luego nos preguntamos dónde, cómo así, en qué momento empezó la crisis de los partidos, cuando los que la han instalado como un asunto crónico y al parecer letal son los más conscientes impulsores de las reformas neoliberales en el Perú. Porque la idea del neoliberalismo es que una sociedad se moderniza sin cultura, personas ni conciencia. Al contrario, se moderniza a partir del dinero, del cambio de las leyes. Físicamente, las personas se darán cuenta de que están en un país moderno cuando ya no tengan más remedio. Por tanto, el mismo «paquete» se puede llevar a Nairobi, Lima o Huancayo.

Por consiguiente, no podemos seguir predicando las bases morales de la igualdad de derechos como si eso fuera la panacea. Tenemos que aprender a hacer otro tipo de política, y creo que los políticos ya lo están descubriendo, ya saben cómo hacerlo y hay que empezar en la otra orilla. Debemos construir relaciones de reciprocidad con todas las personas que hablan ese lenguaje, así como atender expectativas y liderazgos de grupos que no hablan el lenguaje del cambio de sistema en su conjunto, sino de la obtención de beneficios particulares para su gente. Asimismo, tenemos que compatibilizar ambas cosas mientras se produce —nadie sabe exactamente cómo— la integración completa.

Pienso que las personas sí buscan la integración, por eso los migrantes hacen tantos esfuerzos, los del campo a la ciudad, los de los países pobres hacia los países ricos. Definitivamente sí la están buscando, porque desean que sus hijos reciban otra educación y otras oportunidades. No hay, pues, una idealización *sustancialista* de formas de vida pasada en ningún grupo étnico, esa es una fantasía de cierto tipo de filósofos.

Entonces, ¿qué hacemos ahora? Por un lado, tenemos que reforzar la ética cívica de los funcionarios y los políticos, no sin antes reconocer que ellos son un grupo social entre otros y que cargan con problemas específicos de una sociedad compleja. Así, la estabilización del comportamiento del funcionario tiene que ver con la carrera, con todo un plan de vida y una posición social, un estatus que se construye desde su selección, reclutamiento y formación. De este modo, si no se desarrolla el orgullo profesional, esa combinación de respeto a la ley y al cargo con autorespeto, nadie nos puede salvar. Porque la característica de los cargos altos del Estado es que ellos interpretan la norma e incluso la modifican. Por tanto, si tenemos a estos profesionales desalentados porque no saben, por ejemplo, qué pasará con sus carreras dentro de dos años; o porque piensan que una persona incapaz, un oportunista, será el nuevo jefe y que los despedirá para traer a otras personas; es decir, si ven esas arbitrariedades, podrían generarse una pequeña compensación particular con los recursos de la oficina para salir de eso. Ahora bien, en cuanto a los políticos, no hay mucho por decir, porque allí no existe un tipo de normatividad de la carrera. Un Parlamento como el nuestro tiene que estar abierto a una representatividad social amplia, no puede dejar afuera a las personas según sus calificaciones académicas, ni trayectorias profesionales anteriores. Lo que sí puede tener es una estructura de asesores y una reglamentación que le permitan

respetar ciclos del presupuesto y, sobre todo, fiscalizar a otras áreas. Empero, en los últimos años, esta institución ha perdido sobre todo esa función. Así, los grupos de oposición de más peso fueron quebrados cuando algunos de sus líderes pasaron a la Mesa Directiva del Congreso y ninguna de las comisiones investigadores ha producido un informe sustantivo que tenga consecuencias. En la Comisión de Control, la de Inteligencia, por ejemplo, presidida por un hombre muy cercano a este Gobierno —lo que ya es una mala interpretación del asunto—, el titular se ha inhibido cada vez que ha habido un problema, porque, según dice, él también es marino y no puede investigar. En suma, se ha autoanulado el aspecto crítico de la actividad política.

De otra parte, tenemos que reconocer el significado cívico a la desobediencia civil formada dentro del país; hay que llamarla por su nombre: se trata de una actividad defensiva y preventiva de la gente que no tiene al Estado de su parte, es una actividad que exige que se revisen leyes importantes que violan derechos fundamentales de minorías o grupos particulares que se exponen a la represión. En otras palabras, no es una ofensiva que dañe a otras personas sino que acarrea, al contrario, una respuesta del Estado contra ellos. Y claro, si bien esta desobediencia puede ocasionar violencia y conflicto interno, tampoco a causa de esto puede desconocerse su valor, su significado moral. Por tanto, tenemos que responder a dicho problema con una serie de reformas que abarquen distintos niveles de la sociedad, así como con una nueva manera de hacer política que apele a esas lealtades particulares que movilizan verdaderamente a la gente. Porque una cosa he aprendido del viejo Immanuel Kant —que en realidad postulaba lo contrario—: la idea de una norma no motiva a nadie a hacer nada. El estímulo proviene porque uno se encuentra movido a hacer algo, a ser alguien, a tener determinada forma de vida;

no es la norma la que lo produce. La forma de vida cívica integrada a un Estado de derecho democrático y representativo ciertamente existe, pero no está completamente generalizada. En conclusión, tenemos que saber acompañar a los actores políticos y líderes sociales que tienen ese otro tipo de motivaciones con el fin de arbitrarlas; porque de otra manera terminaremos predicando en el desierto. Por ello, son admirables José Luis Bustamante y Rivero y otros personajes que intentaron enfrentar a la corrupción, pero son ejemplos que actualmente no podemos imitar.

Respuestas a las preguntas del público

Jaime Reyes Miranda:

a) ¿Deberían o no ser prescriptibles los delitos contra el patrimonio público?

Ya hay una serie de iniciativas al respecto. Estoy de acuerdo con que no deben prescribir, pero eso requiere una modificación constitucional, y existen proyectos que están desde el anterior Parlamento que todavía no se han modificado.

b) Si gran parte de la administración pública está marcada por actos de corrupción, por parte de fiscalizadores como fiscalizados, ¿se justificaría restablecer una figura externa como la zarina o el zar anticorrupción?, ¿debería dárseles una oportunidad a las actuales autoridades de control?

Creo que cada uno de los órganos del Estado cumple específicamente su función; están correctamente definidos. La Contraloría tiene su rol, su competencia específica. Lo que yo proponía era articular un sistema no solo desde el Poder Ejecutivo —y eso está en los diferentes planes aludidos— sino también desde el Poder Judicial y el Ministerio Público. Esto nos permitirá trabajar y monitorear la lucha contra la corrupción, porque si bien es cierto

que tanto la Defensoría del Pueblo y el Poder Judicial pueden voluntariamente ir a una reunión, no hay un sistema organizado. Y ha habido varios intentos al respecto. No obstante, creo que la Comisión Anticorrupción, que surgió hace varios años y funcionó más o menos hasta 2003 o 2004, lamentablemente no cumplió sus funciones. Cuando el titular renunció, la Contraloría pidió que se eliminaran varias funciones de dicha comisión, como el tema de investigación, porque colisionaban con sus competencias. Entonces, de inmediato se eliminó toda esa parte y lo único que se quedó en la comisión fue la capacitación. Luego, en 2006, se estableció el Consejo Nacional Anticorrupción para articular y mejorar esta lucha; y en este gobierno la ONA pasó a la Secretaría de Gestión Pública y de allí desapareció.

c) ¿Cuántos funcionarios públicos que han participado en este seminario serán despedidos por aplicar medidas anticorrupción, ampliar el tema, no quedarse en silencio y denunciar?

Otra de las grandes propuestas que se elaboró y que, gracias a Dios, ha salido es la Ley de la Protección de Testigos. Pero, a pesar de ello, mucha gente se queda callada por temor a desbaratar su carrera pública. Por eso creo que sería bueno difundir en toda la administración pública la nueva normatividad que ha salido: hay una serie de medidas que protegerán a los que denuncien y ese es un logro importante en toda esta materia.

d) ¿Qué medidas priorizaría para reforzar el Plan Anticorrupción?

Ya hemos mencionado algunas, pero, además, debemos aplicar el control preventivo y la capacitación para los funcionarios públicos. Asimismo, debemos vigilar las áreas sensibles que en la administración pública son propensas a la corrupción. Recordemos que se suele decir que las leyes en el Perú son coercitivas y no preventivas.

e) ¿Usted cree que si las leyes peruanas fueran preventivas se reduciría el nivel de corrupción tanto en la sociedad como en el Estado?

Tenemos más de treinta mil leyes, toda una hiperinflación legislativa en el Perú: contamos con leyes para todo, pero muchas veces no se aplican. El problema es que frecuentemente copiamos modelos extranjeros; copiamos-pegamos y creemos que estas se cumplirán automáticamente en el país. La ley del *lobby* es un típico ejemplo. Las leyes tienen varias características: una cosa es su existencia, otra su vigencia y otra su eficacia. Hay leyes que pueden ser vigentes, pero que no son eficaces, porque no cumplen sus objetivos debido a que la ciudadanía tampoco lo hace; y eso es parte de la cultura en el Perú: lamentablemente no cumplimos las leyes. Por tanto, no se trata exclusivamente de normas.

f) ¿Es necesario y urgente un encuadramiento jurídico de las transnacionales para luchar contra la corrupción?

Vivimos en un mundo globalizado y competitivo. Debido a esta coyuntura, es fácil que los capitales se vayan de un lugar a otro; pero, de todas maneras, debemos compatibilizar la normatividad peruana con la llamada *globalización jurídica*. Hay avances e instrumentos, mencionados en este seminario, que deberíamos revisar para saber si estamos cumpliendo o no esos estándares y, si no es así, modificarlos para poder controlar al resto.

Carlos Fernández Fontenoy:

a) ¿El concepto de corrupción utilizado en los ámbitos público y privado es distinto?

Podemos utilizar varias definiciones de corrupción más o menos precisas. El concepto más amplio implica todos los actos que hacen daño a la sociedad en términos generales, que van contra

la ética. Algunos de estos actos corruptos están tipificados en los códigos penales como delitos y otros no, probablemente. Y esto se aplica tanto para el sector privado como para el público. En este último, es más común hablar de eso. En el sector privado, sobre todo en el minero y petrolero, tenemos varios ejemplos bastante importantes.

b) ¿Puede decirnos qué otros términos racionales tenemos para explicar la ética?

Entendemos a la ética como lo opuesto a actos que hacen daño a la sociedad, por ejemplo, el acto de robar, ¿por qué? porque robar perjudica a la sociedad. Al respecto, creo que en los colegios se podrían hacer unos videos muy simpáticos o dibujos animados sobre cómo sería una sociedad en la que todos roban: el papá le roba a la mamá, la mamá al papá, entre los hermanos se roban, el hijo le roba al papá en la casa y en el colegio se roban unos a otros. Es decir, si todo el mundo roba y el acto se generaliza, ¿qué puede suceder en una sociedad? Se arma un caos que finalmente termina en heridos y muertos. Y estos temas pueden explicarse clara y racionalmente, incluso a los niños. Igualmente, el acto de matar. Imagínense una sociedad en la que los problemas se resuelven matando: Bagua, por ejemplo, es un lugar donde el conflicto se ha resuelto matando de uno y de otro lado. Esto también se puede explicar fácil y coherentemente. Del mismo modo, el acto de mentir: si todo el mundo comienza a hacerlo —incluso en el ámbito familiar—, todo se paraliza. Es más, los costos de transacción se dispararían y el sistema económico no podría funcionar bien. No es un buen ejemplo, pero, si todos los políticos mintieran, no podríamos creer nada de lo que dicen, nada. Últimamente esto está mejorando. Y lo mismo ocurre con el tema de la lealtad y su contravalor, la deslealtad,

que también se puede ejemplificar en la vida diaria. El tema de la deshonestidad, de igual forma, es prioritario porque es inconveniente y dañino para la sociedad. Pienso que está pendiente la construcción de una ética laica que fundamente por qué una cosa está bien y otra mal. Por qué esto es corrupto y esto no, por qué esto es conveniente para la sociedad y esto no lo es. No es muy difícil, pero habrá que desarrollar un discurso ético. Creo que el camino es ese, porque estamos cada vez en sociedades más diversas, diferentes, en las que se respeta a las diversas minorías, creencias y grupos religiosos; es decir, son sociedades más plurales. Por tanto, no se puede imponer una moral de un grupo religioso a otros; una ética laica es más conveniente.

c) ¿Usted, en la UNMSM, qué ha hecho para luchar contra la corrupción?

Esto me trae malos recuerdos. En los casi dos años y medio que fui director, descubrí, junto con mi equipo, que algunos docentes corruptos que habían sido expulsados dos veces de la universidad continuaban allí. Y como ellos querían armar nuevos tinglados para provecho propio, mi equipo y yo fuimos denunciados —incluso el Consejo de Facultad, todas las tendencias, todos los dirigentes estudiantiles—. Sin embargo, evitamos que estos proyectos prosperen. Recuerdo que esta persona nos denunció, por lo menos en tres comisarías, ante la Dirección de Investigación Criminal (Dirincrí) y ante la Fiscalía. Es decir, pasé más de un año yendo a fiscalías y comisarías. Digamos que estuve luchando contra estos mafiosos que tienen una red —allí la cosa es en serio— de policías en ciertas comisarías, que trabajan con ciertos fiscales y jueces. Esta persona tiene un periódico que le sirve para hacer campañas de liquidación en contra de sus detractores. Por supuesto que hemos salido en ese

diario corrupto, hemos sido acusados, vilipendiados, insultados en correos electrónicos infamantes, etcétera. Y no solo yo he sufrido esto; ha sido todo el Consejo de Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM y también los dirigentes de los dos bandos, porque en un momento determinado se cuadraron con nosotros para enfrentar estos conatos de corrupción. Dimos la pelea y ganamos. Pienso que ese ha sido un pequeño ejemplo para los estudiantes de que no solo los presidentes pueden acabar presos en distintos países de América Latina —Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Fernando Collor de Melo en Brasil y otros ejemplos muy cercanos—, sino que también es posible ganar la lucha anticorrupción en otros ámbitos. Obviamente hay un costo que debemos estar dispuestos a pagar. No le dedicaremos toda la vida, pero si asumimos un cargo público tenemos que pelear y pagar un precio. En mi caso este no ha sido tan alto; he visto situaciones peores, de ingrata recordación —allí tengo guardados mis papelitos para cuando sea más viejo—. Asimismo, hicimos denuncias públicas contra el rector, Luis Izquierdo Vásquez. Además, participé en muchos plantones con el objetivo de denunciar actos de corrupción en las últimas elecciones para la Asamblea Universitaria. En fin, no quiero aburrirlos más con estas cosas, porque es realmente desagradable. Pero, de todas formas hay que hacerlo; la lucha contra la corrupción es fastidiosa, a uno lo denuncian. El que acusa acaba siendo acusado; esta es una práctica de la época del fujimontesinismo. En esa época, los que inculpaban terminaban siendo inculcados ante el Poder Judicial, que era controlado por Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. Entonces, todavía hay reminiscencias de esas prácticas en algunos sectores públicos, sobre todo en las universidades.

d) Esta última crisis financiera global ha sido motivada por el sector privado, nadie ha sido sancionado, se ha promovido un rescate financiero, ¿es esto impunidad de cuello blanco?

Creo que sí. Creo que está claro para todos que ha habido corrupción en el manejo de los préstamos hipotecarios en Estados Unidos, pues se hicieron muchos préstamos a sabiendas de que no podían ser pagados, de que no había garantías suficientes. Esos préstamos se vendieron en el mercado internacional y allí empezó todo el problema. Lo penoso de todo esto es que hay responsables, hay entidades financieras culpables, pero no han caído, no están en la cárcel. Deberían estarlo, pero incluso siguen en sus puestos o han renunciado y cobran millonarias pensiones de jubilación —incluso Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)— y hasta se han aumentado el sueldo. Entonces, realmente este es un grave golpe para aquellos que sostienen que el Estado no debe fiscalizar, controlar, que debe dejar que los empresarios financieros y de otro tipo hagan lo que quieran. Ya está probado, debido a esta crisis financiera, que no se puede dar libertad absoluta a nadie, menos en el sistema financiero. Esto ha costado muchísimo, es una crisis que ha perjudicado a los más pobres a escala mundial. Según Barak Obama, esto se origina en lo que él religiosamente denomina *la codicia*. Gente que tiene millones de millones y quiere más, como algunos bancos. Esta codicia, de acuerdo con Obama, es la fuente de toda esta crisis. Gente que ya tiene demasiados millones, pero que quiere más y, por ende, no le importa realizar prácticas corruptas que, de repente, no están tipificadas como delitos pero que no son éticas, pues han perjudicado y hecho daño no solo a los estadounidenses sino también a muchísimos países. Así que pienso que este es un caso de corrupción global en el que han debido caer cabezas.

e) ¿Cómo combatir la corrupción en el sector público?

Este es un asunto general tanto en el ámbito público como en el privado. Hay dos formas de luchar contra esto: una es que haya sanción efectiva, pues si alguien sabe que al cometer un delito lo sancionarán, ciertamente no lo cometerá. Pero si sabe que si delinque no lo castigarán, realizará el delito y se reirá de quienes lo acusan; así pasa en nuestros países en ciertos sectores. La otra manera de evitar la corrupción es, en cierta medida, la educación. Educar a los niños con una ética muy clara, porque hay ciertas prácticas corruptas que son perjudiciales no solo para la sociedad sino también para ellos. Pero eso hay que explicarlo con claridad, en un discurso bien elaborado, demostrable, con ejemplos, con dibujos animados, con cómics, con algo interesante. Pero creo que el tema de la corrupción no se agota acá; hay muchas cosas más por discutir.

Ciro Alegría Varona:

He recibido preguntas relacionadas directamente con mis temas centrales; me piden que los explique más. Quizá mi exposición no ha sido muy clara, por eso, quisiera incidir en dos aspectos.

En primer lugar, no nos libramos de la tarea de formar cuerpos profesionales y líderes políticos afines a un proyecto nacional. Los procedimientos y medios son completamente distintos: una cosa son las escuelas y los sistemas de calificación de las carreras y otra los partidos como instituciones sociales vinculadas al Estado. Pero si carecemos de alguno de estos aspectos, no lograremos vencer a la corrupción. Esto suena aburrido porque es como repetir una vieja fórmula, pero no hay otra manera: efectivamente tenemos un sistema económico y jurídico que debemos defender de una serie de presiones con ciertos procedimientos. No obstante, si ese sistema se «hace agua» y se rompe por aquí y por allá, por obra

de los funcionarios o políticos, entonces no tenemos el medio para defenderlo. Y, en segundo lugar, debemos tener una actividad política cada vez más participativa, más democratizadora, más abierta a los intereses reales y concretos de la gente en el Perú. Unir ambas cosas parece muy difícil, pero creo que solo podremos avanzar si las juntamos.

Hay un dicho, en otro idioma, que afirma que el pescado, cuando se malogra, empieza por la cabeza; por tanto, cuando uno quiere ver qué tan fresco está un pescado hay que verle los ojos, las agallas. Eso es aplicable respecto a la corrupción: la más grande siempre está más arriba, por ello es importante dotar al Estado de medios de control objetivo, pero esto no se hará mientras tengamos un Servicio de Inteligencia y un sistema de controles públicos en los que no confiamos, así como una Policía de Investigaciones sin medios inclusivos. Por ejemplo, en la mayor parte de los países europeos no existe el secreto bancario ante el sistema tributario: ningún candidato puede postular sin haber validado toda su trayectoria pasada por el Servicio de Inteligencia. Ese es el sistema de seguridad *protectiva* que está adoptando ahora Brasil, es algo preventivo. Si la persona quiere presentarse para Defensor del Pueblo o Fiscal de la Nación tiene que colaborar con el Servicio de Inteligencia, que se encargará, a través de medios muy poderosos, de confirmar que todo lo que el candidato ha dicho es verdad. Esto es útil, por ejemplo, para que el Estado no se compre un problema con una persona que puede ser chantajeada o estar endeudada en el directorio del Banco Central o en la Comisión de Defensa. Por eso hay que darle poder al Estado, pero para eso hay que organizarlo; porque nosotros no le daremos esos medios si no confiamos en la gente que está allí. Y tal es la dinámica social moderna que solo se han estabilizado los Estados que no son como Estados Unidos;

los estados modelos son los europeos, que sí tienen esa capacidad de control objetivo puesta en un personal de confianza y de carrera del Estado. Definitivamente, eso libera y despeja el terreno para hacer la otra parte.

Sobre los autores y participantes

Walter Albán Peralta

Abogado por la PUCP. Se ha desempeñado como Primer Adjunto al Defensor del Pueblo entre julio de 1996 y noviembre de 2000, y como Defensor del Pueblo entre diciembre de 2000 y noviembre de 2005. Profesor principal en el Departamento de Derecho de la PUCP. También es profesor en la maestría de Derechos Humanos del Idehpucp. Actualmente se desempeña como embajador del Perú ante la OEA.

Ciro Alegría Varona

Doctor en Filosofía por la Universidad Libre de Berlín, profesor principal en el Departamento de Humanidades de la PUCP. Especializado en Ética y Filosofía Política, ha investigado los fenómenos políticos y sociales de la seguridad y la defensa en el Perú y América Latina. Ha hecho trabajos para la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Gutiérrez Mellado (UNED) de Madrid y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, entre otros.

Blanche Cotlear

Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Texas en Austin. Graduada en Historia por la PUCP. Directora ejecutiva del Foro Democrático y gerente de Gestión Electoral de ONPE. Consultora en la actualidad, y líder en temas de gobernabilidad y anticorrupción en el Banco Mundial en Washington D.C.

Carlos Fernández Fontenoy

Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Ciencia Política de la Universidad Tecnológica del Perú (UTP) y director de la Escuela de Posgrado de Derecho, Gobierno y Relaciones Internacionales de la UTP.

Diego García-Sayán

Abogado por la PUCP. Ha desempeñado funciones públicas como ministro de Justicia y ministro de Relaciones Exteriores del Perú. En la actualidad se desempeña como juez y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, miembro de la Corte Permanente de Arbitraje (La Haya) y director general de la Comisión Andina de Juristas.

Henry Pease García

Doctor en Sociología por la PUCP y profesor principal en el Departamento de Ciencias Sociales desde 1987. Ha ejercido la docencia desde 1971 en la especialidad de Ciencia Política y Gobierno. Ha sido presidente del Congreso de la República, el cual integró desde 1993 hasta 2006. Actualmente dirige la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

Giofanni Peirano Torriani

Magíster en Ciencia Política por la PUCP. Actualmente es profesor de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas en los cursos de Estudio y Análisis de Coyuntura Política e Instituciones Políticas Comparadas, y es coordinador del Observatorio de Actualidad de la PUCP.

Alfonso Quiroz Norris

Doctor en Historia por la Universidad de Columbia. Profesor de Historia en Baruch College y en Graduate Center, de la City University of New York (CUNY).

Jaime Reyes Miranda

Abogado por la PUCP. Magíster en Derecho de las Telecomunicaciones y de la Tecnología de la Información por la Universidad Carlos III de Madrid. Ex secretario general de la PCM, ex viceministro de Justicia y ex viceministro de Pesquería del Ministerio de la Producción.

Marcial Rubio Correa

Abogado y doctor en Derecho por la PUCP; fue ministro de Educación durante el Gobierno de Transición. Profesor principal del Departamento de Derecho y actual rector de la PUCP.

Gabriel Sánchez

Magíster en Administración por ESAN, con experiencia en gestión estratégica. Ha sido representante peruano, en calidad de becario, ante la École Nationale d'Administration (ENA) de Francia, del Instituto Nacional de Administración Pública

(INAP) de España y del World Bank Institute. Actualmente es estudiante del doctorado en Ciencia Política de la PUCP.

César San Martín

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Estudios iniciales de doctorado con mención en Derechos Fundamentales en la Universidad Carlos III de Madrid. Ha integrado la planta docente de la Academia de la Magistratura. Es profesor en la maestría en Derecho Penal de la PUCP. Desde 2005 es miembro del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura, designado por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Actualmente se desempeña como presidente de la Corte Suprema de Justicia, asumiendo al mismo tiempo la presidencia del Poder Judicial.

Miriam Spittler

Magister en derecho por la Universidad de Friburgo, Suiza, con mención bilingüe (alemán y francés). Estudió Derecho en la misma cada de estudios. Se ha desempeñado como asesora jurídica para la Oficina Federal de Justicia en Berna, Suiza, en la sección de asistencia jurídica internacional en materia penal. Se integró a la Corte Penal Internacional en 2004, ocupando desde esa fecha la posición de consejera en Cooperación Jurídica Internacional de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional.

José Távara Martín

Doctor en Economía y Filosofía por la Universidad de Massachusetts, en Estados Unidos. Actualmente es profesor principal y director académico del Departamento de Economía de la PUCP.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN
LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PSJE. MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM
TELÉFONO: 332-3229 Fax: 424-1582
SE UTILIZARON CARACTERES
ADOBE GARAMOND PRO EN 12 PUNTOS
PARA EL CUERPO DEL TEXTO
SETIEMBRE 2012 LIMA - PERÚ