

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 23

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Gestión pública: balance y perspectivas
Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 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: diciembre 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° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Sistema de microcorrupción en el Estado peruano

Jaris Mujica

El objetivo de este texto es dar cuenta de una investigación realizada sobre sistemas de microcorrupción en el Palacio de Justicia, pero también de otras dinámicas de corrupción, como las llevadas a cabo por los policías en el sistema penitenciario, en los hospitales públicos y en otras instituciones. Se suele pensar que los actos de corrupción tienen siempre como objetivo hacerse de bienes monetarios, ganancias económicas que llevarían al «enriquecimiento de los corruptos»¹. Es decir, se asume muchas veces que el objetivo de la corrupción es beneficiarse directamente generando «ganancias tangibles» que explicarían la motivación y el incentivo de esta práctica.

La tendencia en los casos de gran corrupción², en los que los altos montos de los bienes en juego y las altas influencias que se manejan permiten pensar en grandes cifras y ganancias relativamente altas para «los corruptos», no es recurrente en las prácticas de microcorrupción³. En los casos de gran corrupción los mecanismos de investigación requieren estrategias y unidades especializadas (unidades de inteligencia financiera, unidades especializadas de investigación jurídica y fiscal en lavado de activos, etcétera), pues los rastros de estos delitos tienden a marcarse en las vías financieras (bancos, compras, acciones, movimientos financieros nacionales e internacionales)⁴ y,

¹ En Rose Ackerman, 2001; Charap, 1999; Tanzi, 1998; Klitgaard, 1990.

² En Rose Ackerman, 2001; Tanzi, 1998.

³ Se suele indicar que la «gran corrupción» refiere a las prácticas de corrupción que son puestas en práctica por altos funcionarios del Estado o de la empresa privada, las cuales implican redes complejas de organización y movilizan grandes sumas de dinero e influencias de alto nivel de decisión política o económica. La microcorrupción se entiende como las prácticas cotidianas, que implican pequeñas sumas de dinero, funcionarios de bajo nivel y mecanismos sin redes complejas (Mujica, 2011; Ugarteche, 2006).

⁴ Tanzi, Vito (1998). *Corruptions Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

asimismo, implican redes organizadas y mecanismos más estables para la comisión de delitos⁵.

Pero esto no sucede en las prácticas de microcorrupción, cuya estructura, objetivos y formas son diferentes a las formas de corrupción de altos funcionarios que implican grandes sumas de dinero e influencias. En efecto, las prácticas cotidianas de corrupción no movilizan grandes sumas de dinero; por el contrario, movilizan dinero de gasto diario, sumas pequeñas. ¿Cuánto implican estos movimientos? Desde uno o dos soles en las coimas cotidianas⁶ a sumas que no sobrepasan los pocos cientos de soles en sobornos a mayor nivel. Este dinero no pasa por las vías bancarias ni deja rastros específicos en la formalidad de los registros financieros.

Aquellas prácticas, sin embargo, no son poco importantes. Esto se hace evidente en los datos que se muestran, por ejemplo, en la información interna de la Procuraduría Anticorrupción: que solamente el 10% de los casos que se reciben corresponden a delitos de gran corrupción, y en un amplio número (que llega incluso al 70% del total de las denuncias) se trata de microcorrupción (este dato se refiere a los informes internos de la Procuraduría). Estos casos que no representan cifras relevantes en los sobornos o en las influencias resultan ser la mayor parte de los casos de corrupción denunciados y los casos que aparecen de manera más frecuente en la vida cotidiana de los ciudadanos. Lo mismo sucede con la información que provee la Defensoría del Pueblo sobre el año 2010⁷, en la que los casos que se evidencian son, en abrumadora mayoría, casos de microcorrupción.

Por otro lado, la microcorrupción marca, en su amplia disposición en la vida cotidiana del Estado y la vida ciudadana, la causa central del «incremento» de las percepciones sobre la corrupción. Así, informes como los de Transparencia Internacional⁸, que estudian percepciones (no prácticas ni denuncias), marcan sus índices sobre todo en la extensión del fenómeno de la vida cotidiana de los ciudadanos. Además, la microcorrupción afecta directamente los derechos de los ciudadanos, afecta su acceso a servicios⁹ y afecta

⁵ En Abed & Gupta, 2002; Médard, 2000.

⁶ En Mujica, 2011; 2005.

⁷ Defensoría del Pueblo (2010). *Defensoría del Pueblo, ética pública, y prevención de la corrupción*. Documento Defensorial N° 12. Lima: Defensoría del Pueblo.

⁸ Transparencia Internacional. *Índice de percepción de la corrupción 2011*. Disponible en: http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/INDICE_IPC_2011.htm [consulta: 23 de diciembre del 2011].

⁹ Defensoría del Pueblo, op. cit.

la economía doméstica de los ciudadanos. En efecto, entre el 3% y el 5% de los ingresos de los sectores de bajos recursos económicos se invierten en actos de corrupción¹⁰. Si bien es un fenómeno que en cada uno de sus actos no implica sumas relevantes, en conjunto afecta directamente a las economías domésticas de los ciudadanos.

Es una constatación que las prácticas de microcorrupción afectan a la ciudadanía, que golpean las economías domésticas y, sin embargo, no representan individualmente un monto considerable. Ello implica pensar algunos asuntos: i) ¿cuáles son los objetivos de las prácticas de microcorrupción que no implican montos relevantes de dinero?; ii) ¿cuál es la función de estas prácticas en el escenario de la vida cotidiana de los ciudadanos?; iii) ¿cuáles son los beneficios que los sujetos obtienen en estas dinámicas?

La corrupción no siempre genera ganancias económicas para los corruptos (a veces gastan de su propio dinero)

Existe un extendido discurso que elabora una relación directa entre la corrupción y el enriquecimiento de los «corruptos»¹¹; sin embargo, es importante indicar que: i) no todas las prácticas de corrupción implican una ganancia monetaria; ii) cuando sí hay ganancias no todas las prácticas de corrupción implican ganancias monetarias relevantes para los sujetos implicados; iii) por lo tanto, no todas las prácticas de corrupción se llevan a cabo para enriquecerse.

Algunos ejemplos permiten entender esta dinámica y poner en discusión la figura monetarizada de la corrupción. Primer ejemplo: un joven estudiante de administración inició sus labores como practicante en la mesa de partes de una municipalidad distrital de la ciudad de Lima en el verano del año 2003 (el caso se refiere a los datos recogidos durante un trabajo de campo en el 2005)¹². Las prácticas pre profesiones que este joven llevaba a cabo implicaban medio tiempo de trabajo (entre las ocho de la mañana a las doce del día de lunes a viernes) como cajero en la ventanilla de la municipalidad. Rápidamente se incorporó en las prácticas de corrupción de las labores

¹⁰ Yamada, Gustavo (2011). *Cómo enfrentar la corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico - CIES.

¹¹ Rose Ackerman, Charap, Tanzi, Klitgaard, op. cit.

¹² Mujica, Jaris (2005). Estrategias de corrupción. Poder y autoridad en espacios locales. En Ugarteche, Óscar (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción* (pp. 98-120). Lima - México D.F.: Fondo de Cultura Económica - SUR.

municipales («agilizar documentos», «acelerar procesos», «incorporar documentación rápida», etcétera)¹³, y empezó a participar de estas dinámicas.

Bueno, es que no siempre se hace igual, a veces hay que ayudar a agilizar los papeles, agilizar pues [...]. Los documentos, los papeles, los trámites en general, son el trabajo de agilización que siempre tiene que hacerse [...] (Ricardo, 22 años, practicante en la ventanilla de una municipalidad distrital).

Es evidente que en este contexto el joven practicante era parte de dinámicas de movilización de dinero no legal, estímulos económicos que se llevaban a cabo para obtener beneficios en la rapidez del desarrollo de los trámites, o para lograr documentos por vías no legales. ¿Cuánto dinero recibía este sujeto? Si bien no hay una cifra estandarizada, los rangos de los sobornos en ese entonces oscilaban entre los veinte y doscientos soles. ¿Cómo se administra ese dinero? El primer actor (el practicante de la ventanilla) no puede retener todo el dinero, pues para lograr el objetivo (la «agilización» de un documento, por ejemplo) no puede actuar solo. Es necesaria una red de contactos internos de la municipalidad que cumplen funciones específicas (alguien de trámite documentario que acceda a los datos y documentos requeridos, alguien que ponga la firma y el sello correspondiente, alguien que registre el documento en el libro de registro sin cuestionar la rapidez del trámite o las características de los datos dispuestos).

En el flujo que responde a este caso se necesitan al menos cuatro actores para configurar el circuito y, evidentemente, cada uno realiza un cobro del monto recibido. Así, en el registro que se llevó a cabo aparecía un fenómeno interesante: de cada monto que se recibía se debía trasladar alrededor del 40% a cada uno de los participantes del circuito. Así, si son al menos tres los participantes (sin contar al sujeto que recibió el dinero), no solamente no hay un residuo de la repartición, sino un déficit con respecto al monto recibido (120% del monto total se ha invertido en llevar a cabo el acto de corrupción). ¿De dónde salió el dinero que faltaba para poder cubrir el costo total del acto de corrupción (el 20% que faltaba)? Pues fue una «inversión» del joven que recibió el dinero en la ventanilla.

[...] Claro, a veces recibes una cantidad, por decir S/. 20.00, pero en realidad todo lo que tienes que pagar para que el trámite salga es mucho

¹³ Mujica, op. cit.

más que eso [...], por decir que [...] cobra S/. 10, el otro S/. 10 y el otro S/. 10 [...] tienes razón, es más plata [...] a veces pongo de mi bolsillo, para poder cubrir (Ricardo, 22 años, practicante en la ventanilla de una municipalidad distrital).

Esto resulta paradójico, pero no es anecdótico ni irregular. En un registro amplio de actos de microcorrupción en diversas instituciones (municipalidades, Palacio de Justicia, comisarías, hospitales, entre el 2003 y el 2010) se ha registrado un gran número de estos casos, que resultan ser prácticas recurrentes en la lógica cotidiana de las instituciones del Estado. Es claro que muchas veces se «invierte» para lograr el objetivo del acto de corrupción y se gasta incluso de los propios recursos para lograr el objetivo. ¿Por qué un sujeto gasta de su propio dinero para complementar el monto de uno de los actos de corrupción de la vida cotidiana de una institución? ¿Cuál es el sentido de no ganar dinero en un acto de corrupción o de gastar más del dinero que se obtiene?

Esto obliga a repensar el fenómeno y plantear el segundo ejemplo. Después de una convocatoria pública para ocupar un puesto de asistente de una Secretaría de Juzgado en el Palacio de Justicia¹⁴ uno de los funcionarios de la oficina convocante decide convocar a la «hija de un amigo» para el concurso. La «hija del amigo» no reunía las condiciones necesarias para poder postular al puesto y era inminente que la Oficina de Personal (que evalúa los currículos documentados) evite que pase el filtro para la posterior entrevista. Para lograr que esto no suceda, el funcionario entregó dinero a un funcionario de la Oficina de Personal para que se declare desierto el concurso y se modifiquen los «Términos de referencia». Así, en la segunda convocatoria la «hija del amigo» logró pasar los filtros dispuestos en los nuevos «Términos de referencia», entrar a la entrevista personal y ganar la convocatoria.

No es complicado, pero es bastante papeleo [...] siempre que haces una convocatoria CAS [Contrato de Administrativo de Servicios] o de otro tipo se sabe quién va a ganar, no te puedes arriesgar [...] tiene que ser de confianza para que gane el puesto [...] a veces vale más la confianza en la persona que la capacitación, y por eso tienes que decidir y optar. Ella era una persona de confianza y como necesitábamos alguien así, era mejor anular y volver a convocar para que ella gane (Rogelio, 42 años, funcionario del Palacio de Justicia).

¹⁴ Mujica, Jaris (2011). *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.

¿Cuánto dinero ganó el funcionario que buscó modificar los términos de referencia para beneficiar a «la hija del amigo»? Nada. No ganó dinero, ni beneficio material directo. Sin embargo, el gasto que implicó el soborno a los responsables del proceso de convocatoria corrió por cuenta de él. Es decir, gastó de su propio dinero para lograr el objetivo. Del mismo modo que el sujeto de la ventanilla del primer ejemplo, no hay una lógica de ganancia monetaria, sino hasta una lógica de inversión.

No te equivoques, no gané nada de dinero. Es más bien un favor a un amigo, incluso como te dije puse de la mía para conseguir la anulación [...] sí, gasté, como 300 mangos [...] [no se lo pedí al padre de muchacha] porque es mi amigo, porque era un favor y no vas a estar cobrando por favores [...], es más bien hoy por ti, mañana por mí [...] claro, es una inversión, una inversión, porque tú no sabes en qué momento vas a necesitar un favor de él (Rogelio, 42 años, funcionario del Palacio de Justicia).

Así, considerando las premisas, se evidencian algunas conclusiones preliminares: i) que no todos los actos de corrupción implican ganancias económicas directas para «los corruptos» y, por el contrario, muchas veces implican una «inversión» económica, un gasto extra por parte «del corrupto»; ii) que esta paradójica situación se explica por una razón diferente a la figura del enriquecimiento o a la figura de racionalidad económica-monetaria. Se asocia más bien a una racionalidad particular, ligada a un intercambio permanente de «favores» que lubrican y posibilitan vínculos y enganches (muchas veces la corrupción no sirve para ganar dinero, sino para ampliar o mantener las redes).

¿Cuál es la función de estos actos en las prácticas cotidianas de los sujetos? Pues cumplen la función de construcción de redes. El «practicante de la ventanilla municipal», y el «funcionario del Palacio de Justicia» no recibieron dinero, invirtieron tiempo, recursos, contactos y gastaron de su propio dinero para lograr el acto de corrupción. Ello implica entender que estos actos tienen sentido en tanto permiten la confección y lubricación de redes y circuitos, los cuales sirven como un conglomerado de soporte a las funciones «actuales» de los sujetos y sus puestos para conseguir favores (dones y contra dones) y para reducir la incertidumbre frente a la posible movilización de puestos, despidos, terminación de los contratos y generación de ingresos excedentes a las ganan-

cias regulares. Son las redes las que permiten un soporte en una estructura atravesada por la inestabilidad laboral, por la inestabilidad e incertidumbre económica y por las constantes movilizaciones de puestos de trabajo.

El asunto, sin embargo, implica entender que estas formas de micro-corrupción no son una desviación del sistema ni un intento de destruirlo, sino herramientas que se utilizan para poder aferrarse a su inestable estructura¹⁵. No es el enriquecimiento, sino el intento de mantenerse en la lógica, permanecer en la dinámica estatal. Por lo tanto, es difícil registrar aumentos considerables en las arcas de este tipo de «funcionarios corruptos», es difícil registrar incrementos importantes en sus ingresos mensuales. Así, la acumulación no es el objetivo principal de esta dinámica y, por lo tanto, las cifras de dinero en juego no representan siempre el elemento más importante. Lo importante es su función de engranaje y lubricación del entramado de redes que atraviesan (y, a veces, soportan) la estructura de relaciones cotidianas al interior de las instituciones del Estado.

Las ganancias de los corruptos son escasas y no pueden ahorrar (en las prácticas de microcorrupción)

El dinero que gana un funcionario por ejercer un acto de micro-corrupción puede resultar ser —por lo general— un monto poco relevante. Los datos de varios trabajos de campo sobre el tema permiten indicar de modo preliminar que es difícil que los funcionarios, a partir de estos actos, acumulen excedentes para enriquecerse, o incluso que acumulen excedentes para generar ahorros.

Esto puede ser visto en un tercer ejemplo. En un registro hecho durante el año 2003 con treinta efectivos de la Policía Nacional¹⁶¹³, resultaba común indicar que las ganancias producto de las coimas eran mínimas, y que muchas veces servían para cubrir el «gasto corriente». Así, los montos de las coimas que cobran los policías de tránsito, incluso cobradas de manera regular, no permiten acumulación que determine el «enriquecimiento ilícito» de un sujeto.

No alcanza, es poco [...] es así, para una gaseosa, para comer algo, para una chelita, para comprar el periódico, la cabina de Internet, para comprar los útil es de los chibolos [...] para alguna ganancia no hay

¹⁵ En Mujica, 2011, 2005, 2004.

¹⁶ Mujica, Jaris (2004). Palabras corruptas. El lenguaje de la corrupción o la corrupción como lenguaje. *Anthropía*, (3), 35-39.

mucho, no se puede ahorrar, es poco lo que da ganancia [...] (Julio, 42 años, policía).

Varía, depende [...] 30, 40, a veces un día 70, 100. Pero no es regular, sino esporádico [...]. No, no se guarda, se gasta en las cosas del diario, en el almuerzo, un refresco, la comida, para el diario. No es que haya mucho como la gente cree, creen que se enriquecen con la vaina [coima] que en cada operativo hay vaina, pero no siempre es así, no se puede juntar mucho [...] y creo que es sobre todo para el gasto diario (Ernesto, 38 años, policía).

¿Cuánto gana un policía de tránsito por los actos de microcorrupción que lleva a cabo? Pues el dinero tiende a fluctuar alrededor de un salario mínimo (S/. 600 o más según los datos del trabajo de campo de 2003) en un mes y sirve como un complemento económico de estos funcionarios. Sin embargo, la función de este dinero excedente no es necesariamente cubrir las necesidades básicas de supervivencia, sino que muchas veces se utiliza para actividades de recreación con los compañeros de trabajo (compra de alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, etcétera). Esta lógica permite pensar que la función no es necesariamente cubrir una carencia para la supervivencia, sino más bien generar un pequeño excedente que debe ser gastado para crear o lubricar redes, amistades, complicidades.

Del mismo modo, en diversos espacios locales, los funcionarios y servidores públicos de bajo rango, la burocracia más exterior del sistema¹⁷, aquellos que se relacionan con los ciudadanos en la vida cotidiana de las instituciones, reciben montos muy pequeños en cada una de las prácticas de corrupción que llevan a cabo. Cuarto ejemplo: durante el registro hecho el año 2009 en la Oficina de Asuntos Internos del Sistema Penitenciario se evidenció que los montos que cobran los servidores penitenciarios a los internos por trasladarse de un pabellón a otro («mangueo») no supera S/. 1 (un nuevo sol) por cada uno de estos actos. Esta práctica recurrente (pero poco denunciada) representa un complemento económico de los servidores penitenciarios, pero al mismo tiempo representa un modo de generar redes entre los servidores y con los internos. Es evidente que el «mangueo» diario no constituye sumas considerables de dinero, de hecho no superan los S/. 20 o S/. 30 al día y, al mismo, tiempo no permite ahorrar las ganancias.

¹⁷ Mujica, Jaris (2010). Los fragmentos de la burocracia formal. Sobre la relación cotidiana entre las “personas” y el Estado. En Portocarrero, Gonzalo; Ubilluz, Juan Carlos & Vich, Víctor (eds.), *Cultura Política en el Perú* (pp. 171-184). Lima: Red Para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

El manguero es cotidiano, de sol en sol puedes hacer 20 o 30 soles, puedes hacer a veces 15 o 10, depende del día, de la hora del turno y del pabellón [...] pero no hay enriquecimiento, si no, no trabajaría aquí, no se puede pues ahorrar. ¿Vas a ahorrar acaso 10 soles, 5 soles? [...] es para el gasto diario, para comprar una gaseosita, una cervecita, para un pollito, una pollada el fin de semana (Ramiro, 41 años, servidor penitenciario).

Estos ejemplos permiten perfilar y responder dos preguntas i) ¿es una tendencia generar «riqueza» de las prácticas cotidianas de microcorrupción? La respuesta evidente es no. No es recurrente que estas prácticas generen riqueza. Por otro lado, ¿qué entienden los actores de estos fenómenos por «riqueza»? Se entiende la difusa categoría como el mecanismo que permite que los sujetos «salgan de su actual empleo», «darse un periodo de vacaciones», «adquirir bienes inmuebles o automóviles».

No pues, enriquecerse es dejar de trabajar, dejar este puesto que es muy agotador. Tener un tiempo para la familia, para las vacaciones, o para viajar [...] no alcanza para eso, no se puede uno dar muchos gustos, ni nada de eso (Adrián, 43 años, funcionario de Municipalidad Distrital).

No se puede enriquecer uno con estas vainas [...] enriquecerse es tener para comprar un departamento, una casa, un carro [...], para un viaje al extranjero, para darse una vacación. No se puede uno enriquecer, es para el diario, para la gaseosa, no te alcanza para nada más (Ernesto, 39 años, policía).

Comprar un carro es lo que te dice si te enriqueces o no, comprarte una casita un departamento, viajes [...] o si no puede ser también tener tu cuenta en el banco que crece sin razón [...], ¿cómo se muestra que te enriqueces? Si te vas del trabajo, si no tienen necesidad de trabajar (Enrique, 35 años, funcionario del Poder Judicial).

Por lo tanto, el indicador central de esta manera de entender el «enriquecimiento» es la posibilidad de ahorro para la adquisición de un bien. Entonces: ii) ¿existen elementos para pensar en la posibilidad de ahorro de las ganancias que son producto de las prácticas de microcorrupción? La respuesta también es no. Si bien se pueden generar ganancias, estas no tienden a disponerse como elementos de acumulación para el ahorro. Esto, sin embargo, no se debe solamente a la baja cantidad de los montos fruto de los actos de corrupción (pues incluso estos pequeños montos se podrían ahorrar), sino a que estas ganancias se utilizan para el «gasto corriente», están dispuestas para ser ejecu-

tadas con rapidez y, muchas veces, en adquisiciones para el conjunto de los compañeros de trabajo.

Esto marca una dinámica recurrente de esas prácticas y una constatación preliminar de los datos de campo (y que funciona como hipótesis que requiere ser demostrada con etnografías en otros espacios de la administración pública): que una gran parte de las ganancias fruto de los actos de microcorrupción aparecen utilizadas en gastos cotidianos de los funcionarios, gastos que llevan a la adquisición de elementos de uso o consumo diario y que parecen ser un complemento económico no de «supervivencia» sino de complemento de gastos para entretenimiento, para reciprocidad local, dones y contra dones con los propios miembros del grupo (compañeros de trabajo, cómplices de los actos de corrupción, etcétera).

Así, si no se generan ganancias para el enriquecimiento ni para el ahorro, sino que estas ganancias son gastadas rápidamente, ¿cuál es la función que cumplen en la escena cotidiana de los funcionarios públicos? Pues, como hemos indicado antes, su función central parece ser la formación y lubricación de redes y complicidades¹⁸.

¿Qué problemas genera esta función con respecto a la detección y combate contra la corrupción? Pues plantea al menos tres asuntos a considerar. i) Si es que el gasto no pasa por las vías financieras (bancos, por ejemplo) no hay registros para la investigación de las unidades especializadas en inteligencia financiera e investigación bancaria; por lo tanto, no se pueden detectar ni combatir por esa vía; ii) si es que las dinámicas de microcorrupción no generan enriquecimiento ni ahorro suficiente para la adquisición de bienes muebles o inmuebles no se puede detectar regularmente ni combatir a través del análisis de registros públicos; iii) si es que las ganancias son ejecutadas en elementos y bienes que no son parte de la canasta básica, es posible pensar que el fenómeno no está asociado solamente a los bajos salarios de los funcionarios, sino a la estructura de la dinámica laboral, de contrataciones y de la formación de redes informales dentro de las instituciones del Estado. Esto se puede ver de manera más clara cuando las prácticas de corrupción se mantienen incluso cuando se mejoran los salarios, se sube en el escalafón de puestos o se tiene más y mejores recursos¹⁹.

Entonces, si no es un asunto estrictamente monetario (y más y mejores salarios no implican menos prácticas de corrupción), la función central estaría marcada por la configuración de redes, la lubricación de redes y la constante

¹⁸ En Mujica, 2011; 2010; 2005; Portocarrero, 2004.

¹⁹ Mujica, 2011, op. cit.

reconfiguración de reciprocidades locales cuyo flujo es el que permite la movilidad de los sujetos en los puestos de administración del Estado.

Una de las funciones importantes de las prácticas de microcorrupción es la configuración de redes para reducir la incertidumbre en la inestable dinámica laboral del Estado

Las premisas han sido expuestas de la siguiente manera: i) las prácticas de microcorrupción no siempre generan ganancias monetarias directas a los «corruptos» y muchas veces se requiere que estos inviertan su propio dinero para poder llevarlas a cabo; ii) los actos de «microcorrupción» que generan ganancias no permiten el ahorro ni implican cifras considerables; iii) por lo tanto, es difícil pensar en lógicas de «enriquecimiento» fruto de las prácticas de microcorrupción. Entonces, ¿cuáles son los objetivos de estas prácticas?; y, ¿qué explica estas dinámicas?

El objetivo puede entenderse en la función de lubricación y construcción de redes al interior de las instituciones, construcción que puede implicar la inversión de dinero, bienes, influencias y otros recursos. ¿Cuál es la importancia de la lubricación y construcción de redes? En la precariedad de la estructura institucional, las redes son el soporte de la movilización de recursos institucionales: ingresar o ganar un concurso para un puesto de trabajo, acceder a mejores condiciones salariales, lograr mantenerse en un puesto, recibir beneficios económicos, etcétera. La inversión en la construcción de redes responde entonces a una dinámica estratégica con respecto al acceso y manutención de un puesto de trabajo y beneficios económicos concretos, y ello puede implicar (e implica muchas veces) prácticas de corrupción para lubricar, sostener y generar complicidades (enganches de la estructura de redes). Es la incertidumbre sobre las posibilidades laborales, los ascensos y los beneficios económicos la que explica gran parte de este fenómeno. La reducción de la incertidumbre en este terreno puede generarse a través de la certificación, de los méritos personales y académicos, de la demostración de eficiencia en el trabajo, a través de la experiencia, pero muchas veces también a través de la corrupción y las redes informales.

Tú puedes tener mucha experiencia, muchos títulos, mucho talento y ser eficiente trabajador, puedes romperla, pero si no tienes contactos, si no tienes padrinos, si no tienes amigos, si no rompes la mano a alguien de vez en cuando, todo eso no sirve de mucho (Carlos, 48 años, funcionario del Palacio de Justicia).