

LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

Capítulo 8

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)



FONDO
EDITORIAL

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

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 Távara—. 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.