

LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

Capítulo 12

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

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.