

LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

Capítulo 6

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

La lucha anticorrupción como política de Estado

Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani (editores)

© Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani, 2012

De esta edición:

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

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

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

Primera edición: setiembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

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

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

ISBN: 978-612-4146-13-8

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200674

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Economía de la corrupción

José Távora Martín

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

1. LA CORRUPCIÓN Y SUS CAUSAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. LA CORRUPCIÓN Y EL ESTADO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. DESIGUALDAD Y CORRUPCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. AVANCES Y RETROCESOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ Unidad Impositiva Tributaria.

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

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

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

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

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

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

5. REFLEXIONES FINALES

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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