

MEMORIAS CAFÉ Y DEBATE

¿Cómo cambiar la cultura de la corrupción en el Perú? Estado constitucional y medidas anticorrupción

El pasado 28 de febrero, en las instalaciones de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), se desarrolló el primer “Café y Debate” en Lima, a propósito de la discusión sobre Estado Constitucional y corrupción. Este es un formato de discusión que el Programa Estado de Derecho ya ha introducido exitosamente en Colombia, México y Argentina en asocio con Dejusticia, el Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y Poder Ciudadano, respectivamente.

El espacio contó con la participación inicial del decano de la Facultad de Derecho de la PUCP, Dr. Alfredo Villavicencio, de la directora del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, Dra. Marie-Christine Fuchs, del profesor y coordinador del área de derecho constitucional, Dr. César Landa, y la moderación del profesor de la PUCP Dr. David Lovatón.

Como dinamizadores de la discusión intervinieron la Dra. María Soledad Pérez Tello, Ministra de Justicia y Derechos Humanos del Perú y el Dr. Yván Montoya, profesor principal de la PUCP (IDEHPUCP).



Antecedentes y status quo de la corrupción en el Perú

Las intervenciones iniciales hicieron énfasis en el reconocimiento de las dimensiones complejas de la corrupción en Perú y en América Latina, las cuales han afectado a la región por mucho tiempo. Asimismo, se habló del consecuente fracaso de



las políticas de investigación y juzgamiento para generar acciones ejemplarizantes, capaces de frenar el avance de este problema en las esferas políticas, jurídicas y económicas nacionales.

Dadas estas circunstancias, se señaló que la lucha contra la corrupción ha superado los esfuerzos institucionales parcializados, por lo que se requiere de la disposición suficiente de voluntad política, recursos, infraestructura e identificación de lineamientos claros, cuya operación trascienda las fronteras nacionales y genere redes de cooperación entre los países latinoamericanos.

Con ello, se identificó la importancia de la generación de respuestas institucionalizadas a un problema que, por su carácter internacional, se ha transformado y diversificado en el tipo de actores involucrados y métodos de accionar, al tiempo que los sistemas de control político y judicial que le enfrentan no han estado bien preparados.

¿Cuáles cambios necesita el país?

Al respecto del control jurídico y político frente a la corrupción, se mencionaron como medidas fundamentales: el fomento de la transparencia de los acuerdos entre empresarios y gobiernos, la constitución de observatorios ciudadanos y la realización de

reformas constitucionales que contemplen castigos severos a los políticos y particulares que incurran en prácticas corruptas.

En igual sentido, se discutió si acaso la corrupción es invisible o es invisibilizada, puesto que todos los ciudadanos e instituciones pueden verla, pero no se creen capaces de combatirla, entre otras, porque la corrupción es un fenómeno que ha convivido con el propio proceso de construcción del Estado y porque se ha neutralizado la capacidad ciudadana para el asombro y la indignación.

Son las personas las que son corruptas, no las instituciones estatales

En relación con las investigaciones en Perú sobre el tema, se afirmó que el país ignoró las proporciones y la lógica de institucionalización que tenían las prácticas corruptas. Sin embargo, pese al nivel de inserción de este fenómeno en el Estado peruano, se consideró problemático el hecho de que se generalice y se afirme que todos los gobiernos y políticos son corruptos, en vez de que se identifiquen y personalicen a los que sí incurren en este delito.

Igualmente, ante el sofisticado nivel de institucionalización de la corrupción, se cuestionó que las políticas para enfrentarla no tengan el mismo nivel de desarrollo y de acción directa para detectar,

prevenir, investigar, procesar y sancionar.

Esto último, es de gran relevancia, en tanto la percepción de confianza y eficacia en la justicia en Perú, y en la mayoría de países latinoamericanos, es baja. De allí, que se ratificara la centralidad del Acuerdo Nacional por la Justicia en Perú, como un esfuerzo serio para fortalecer los mecanismos y el sistema de justicia del país que compromete esfuerzos interinstitucionales amplios y se preocupa por la garantía de los derechos humanos, por acercar la justicia a la ciudadanía, fortalecer la transparencia, garantizar la protección a los denunciantes y gestionar la congestión carcelaria para hacer de las cárceles espacios dignos y resocializadores.

En este sentido, se afirmó la importancia de que la lucha contra la corrupción sea institucional y enriquecida por el trabajo de todos los poderes estatales desde su respectivo rol, los cuales deberán ser complementados con una presencia sostenida de vigilancia y control de la sociedad civil y la academia, para que sea posible materializar los límites y controles del Estado de Derecho.

La corrupción como fenómeno “multicausal” que niega al Estado de Derecho

En opinión de los participantes el problema de la corrupción es de una magnitud compleja y por lo mismo, de difícil tratamiento, dada la multicausalidad y la intensa relación entre sus causas y efectos.

En estos términos, la corrupción no es solo la confrontación abierta de la norma, sino que la misma se apoya en las grietas que esta ofrece y que se pueden “disfrazar” de licitud. Así, la corrupción es la negación de todo lo que constituye al Estado de Derecho, por lo que la debilidad democrática e institucional termina favoreciéndola.

Sin embargo, el “caldo de cultivo” de la corrupción se manifiesta, principalmente, en la brecha enorme de desigualdad social ocasionada por el crecimiento económico y la falta de distribución de la riqueza.





Castigos penales pueden combatir el epifenómeno de la corrupción, pero no las causas

En lo que se refiere a las formas de control y acción sobre la corrupción, se afirmó que el sistema penal, es capaz de atacar el epifenómeno, pero no sus causas. Por lo que no debería depositarse toda la confianza y los esfuerzos institucionales en el fortalecimiento de este sistema, sino en el ámbito preventivo y educativo, en el que el trabajo con las generaciones más jóvenes resulta prioritario, para cambiar la mentalidad respecto al incumplimiento de la norma y fomentar la cultura de la legalidad.

Entre las medidas preventivas destacadas se mencionaron los acuerdos que en el Estado peruano han buscado la simplificación administrativa, la reducción de la burocracia, la transparencia y el acceso a la información.

En cuanto a las medidas punitivas, se señalaron las limitaciones y posibilidades de las penas e inhabilidades por corrupción, las sanciones específicas para profesionales de orden gerencial que no son licenciados en derecho, la vulneración de garantías y la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Ello, hizo evidente que el énfasis en el tema de corrupción ha estado puesto en el sistema penal, por lo que se

manifiestan grandes debilidades en el aspecto preventivo del problema.

Adicionalmente, se identificó como prioritario avanzar en las grandes reformas institucionales y en fomentar la coordinación interinstitucional para fortalecer la investigación y el juzgamiento de la corrupción.

Debate de los participantes

A partir de los planteamientos señalados, los participantes del desayuno animaron el debate con preguntas e intervenciones que se concentraron en los siguientes aspectos:

La lucha contra la corrupción no ha tenido resultados positivos porque el problema no está solo en la formulación de normas para combatirla si no en el adecuado control de las acciones corruptas y en un cambio de la voluntad política. Tal control debería partir del respeto a los presupuestos constitucionales de defensa de la persona y su dignidad, así como de los estándares internacionales de derechos humanos, como base para las decisiones y políticas de los Estados. Entre las fórmulas que se proponen como necesarias para frenar la corrupción se menciona el fomento de la transparencia y el acceso a la información de todas las entidades del Estado y la interacción y comunicación entre las distintas instituciones.

La complejidad del problema en el caso peruano, fue explicada por uno de los participantes, a partir de la coexistencia del mismo, con la historia de la formación de la República y de la consolidación del Estado. Así, pese a que se reconoce que la corrupción tuvo graves manifestaciones en la realidad peruana de la década de los 90, la misma no ha sido ajena al proceso político y económico del país.

Sobre sus más recientes desarrollos, se señala que incluso el apogeo económico de Perú en las últimas décadas ha estado ligado a grandes actos de corrupción que, así como han institucionalizado estas prácticas, han debilitado los mecanismos de control constitucional y estatal, al tiempo que han generado impunidad.



Connotaciones económicas graves de la corrupción

En materia económica también se hizo referencia al hecho de que al Perú la corrupción le cuesta el 10% de su presupuesto general, una cifra que contrasta con el 3% que del mismo PIB se destina para la lucha contra la delincuencia. De ello, se desprende un argumento que defiende la inversión de recursos en el fortalecimiento de la justicia y de la capacidad estatal para enfrentar la corrupción, por la rentabilidad que esto genera para el país. Sin embargo, se señala que la cuestión no es solo de aumento de presupuestos sino de cuidar la calidad de la inversión en materia de justicia y de las instituciones de vigilancia y control.

Se necesita un cambio hacia una cultura de legalidad

Otro de los aspectos a los que se refirieron los participantes del debate tuvo que ver con la transformación de los principios culturales de los funcionarios estatales, del sector privado y la ciudadanía en general. Se habló así, de una suerte de tolerancia a la corrupción que permea desde los escenarios micro-sociales hasta las políticas estatales de mayor alcance, es decir, un trastoque de los valores ciudadanos en Perú que, debe ser objeto de atención de cualquier proyecto de lucha contra la corrupción en los que se debe



promover la cultura de legalidad a través de la educación ciudadana y desde la primera infancia.

Reformas institucionales dentro de los tres poderes

En igual sentido, se mencionó la importancia de una reforma estructural a la justicia que mejore los registros de la administración, permita conocer el avance, número y características de los casos en juzgamiento, que reformule el cuestionado Consejo Nacional de la Magistratura, fortalezca la autonomía e independencia de la justicia, así como transforme el sistema disciplinario y de control sobre los jueces para enfrentar la misma corrupción judicial.

Frente a las reformas administrativas e institucionales mencionadas se advirtió que estas deberían menguar la excesiva burocracia y fomentar la simplificación administrativa, así como ser lo suficientemente especializadas y sofisticadas como para mejorar el nivel de respuesta artesanal que actualmente tiene el Estado peruano para enfrentar la corrupción.

Del mismo modo, se afirmó que para vencer la impunidad y castigar con contundencia la corrupción en el Estado peruano, deben usarse mecanismos y recursos institucionales como los que ha puesto en marcha la Comisión

Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), a partir del acuerdo y la voluntad política entre el gobierno de este país y las Naciones Unidas.

Esto, se justificó por el hecho de que la corrupción representa un grave atentado a los derechos humanos y a la democracia, cuyas proporciones y daños, incluso hoy en día no se conocen con certeza, pero cuya gravedad impacta contundentemente las condiciones de vida y los niveles de equidad y justicia social en Perú.

Cambio del sistema político y electoral

Finalmente, el sistema político y electoral también se identificó como uno de los aspectos centrales a ser abordados en el marco de los proyectos y esfuerzos para enfrentar la corrupción. De este modo, se señaló la urgencia de impactar en las prácticas clientelares tan fuertemente arraigadas en el sistema político peruano, y de mejorar los mecanismos de asignación de cargos públicos con base a la meritocracia y la transparencia, así como la revisión de los mecanismos de financiación de las campañas electorales.