

“Sobre la corrupción en el Perú”

Algunas notas sobre sus características, causas, consecuencias y estrategias para enfrentarla

Yván Montoya

La corrupción puede ser abordada desde dos perspectivas, que en absoluto son antagónicas; más bien, creo, permanecen en un tipo de relación de género a especie. En efecto, por un lado, es posible entender la corrupción como actos o manifestaciones concretas del uso particular de la función pública delimitados en la legislación administrativa o penal¹, pero, por otro lado, es necesario entender la corrupción en un sentido más amplio, esto es, como un clima de mentalidad colectiva, sentimientos y práctica histórica que denominamos “fenómeno de la corrupción”. Coincidiendo con el profesor Hurtado Pozo, consideramos que esta dimensión es la más importante a tener en cuenta, dadas las repercusiones negativas que tiene en la vida general del país, y porque es la que sostiene o explica de algún modo las manifestaciones concretas de corrupción habitual. En este acápite nos detendremos en esta última perspectiva de la corrupción para luego, en los puntos siguientes, ir descendiendo a los mecanismos extrajurídicos y jurídico-penales para la contención de las manifestaciones concretas de la corrupción.

Pero, ¿por qué tanta preocupación por la extensión de la corrupción en nuestra sociedad actual? ¿Qué hay de nuevo en una práctica que se conoce hace tanto tiempo?

LA CORRUPCIÓN: UNO DE LOS GRANDES PROBLEMAS

García Enterría² apunta a la corrupción generalizada como uno de los dos grandes problemas para el funcionamiento efectivo de las democracias occidentales. La describe esencialmente como un fenómeno de colonización del Estado por la sociedad (a diferencia de lo que ocurre con la administración pública en un Estado partidocrático, en donde el fenómeno es el inverso: la colonización de la sociedad por el Estado), es decir, como un fenómeno de injerencia distorsionada del sector privado en el funcionamiento del servicio público.

Y es que la corrupción, en el contexto actual, presenta tres aspectos singulares que la hacen potencialmente lesiva al desarrollo de nuestras incipientes sociedades democráticas.

En primer lugar, se evidencia una conexión peligrosa entre la novedosa criminalidad organizada y la administración pública. Si bien la criminalidad organizada no es un tipo de criminalidad absolutamente nueva, dado que su estructura no cambia en nada la clásica división entre los delincuentes y los vigilantes de la ley, sí lo es su connivencia con los propios órganos estatales encargados de su control y persecución. Como señala

¹ José Hurtado Pozo, “Corrupción: el caso peruano”, en *Pena y Estado. Corrupción de funcionarios públicos*, Buenos Aires, 1995, p. 156.

² Eduardo García de Enterría, *Democracia, jueces y control de la administración*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, p. 88 y ss.

el profesor Winfried Hassemer, la criminalidad llegaría a una situación paradójica de tener que combatirse a sí misma³.

En segundo término, el avance tecnológico e industrial en campos como la banca o las finanzas permiten modalidades nuevas y encubiertas de corrupción que hacen difícil su develamiento y persecución. Ejemplo de lo señalado puede verse en las millonarias transferencias bancarias provenientes de fondos públicos, realizadas por los testaferros del ex asesor presidencial Vladimiro Montesinos, a cuentas privadas en organizaciones financieras ubicadas en paraísos fiscales, lo que ha dificultado enormemente su ubicación y eventual repatriación.

Finalmente, la globalización y los procesos de integración supranacional han conllevado la configuración de una forma de criminalidad de carácter transnacional con enorme capacidad de desestabilización de mercados, así como de corrupción internacional de funcionarios públicos⁴. Ejemplo de esta característica lo muestra el caso, durante el gobierno del ex presidente Fujimori, de la compra por parte del Estado de armamento militar o policial a proveedores de países extranjeros, el cual terminó “desviándose” a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Este acto complejo de corrupción terminó comprometiendo a dos países, además del Perú.

CAUSAS

Determinar las causas de este fenómeno es realmente una tarea que escaparía a una modesta exposición como la presente, sin embargo, diversos investigadores han planteado algunos factores que condicionan la aparición y desarrollo de la corrupción:

- La ausencia de valores en la sociedad, lo que explica la interesada poca claridad para determinar lo correcto de lo incorrecto en el ejercicio de la función pública. Un ejemplo de lo mencionado lo encontramos en las declaraciones del líder político Luis Bedoya Reyes cuando, respecto del proceso penal seguido contra su hijo, Bedoya de Vivanco, por complicidad en delito de peculado realizado por Vladimiro Montesinos, señaló que su hijo había cometido, en todo caso, un pecado, pero no un delito.
- La distribución política del poder en la administración pública de forma intolerablemente concentrada, discrecional y sin ejercicio transparente del mismo⁵. Puede citarse como ilustración los innumerables decretos supremos secretos emitidos por el gobierno del ex presidente Fujimori, por medio de los cuales se dispuso transferir fondos de los ministerios de Defensa y del Interior al Servicio de Inteligencia Nacional. Precisamente, gran parte de estos fondos sirvieron para “sobornar” a múltiples funcionarios públicos (congresistas tranfugas, magistrados judiciales y fiscales y oficiales militares) y empresarios (publicistas y dueños de medios de comunicación) para mantenerlos adheridos al régimen de turno, abdicando de sus deberes esenciales de independencia en el ejercicio de sus funciones.

³ Winfried Hassemer, “Posibilidades jurídicas, policiales y administrativas de una lucha más eficaz contra la corrupción”, en *Pena y Estado. Corrupción de funcionarios públicos*, No 1, Buenos Aires, 1995.

⁴ Jesús María Silva Sánchez, *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1999, pp. 70-71.

⁵ Señala Seymour Martín Lipset (“Repensando los requisitos sociales de la democracia. La democratización y sus límites”, en *La política* No 2) que la corrupción es inherente a los sistemas contruidos sobre la pobreza. El Estado debe asignar los recursos que controla, pero cuando es pobre prioriza en tal asignación criterios personales, partidarios, etc.

- La coyuntura de una sociedad subdesarrollada que encara un periodo de crecimiento y de modernización⁶. Esta es la coyuntura que atraviesa actualmente el Perú, por lo que debe mantenerse mucha atención y no relajar los sistemas de control sobre el gasto público.
- Factores sociales y políticos de raigambre histórica (esencialmente desde el Virreinato) en el Perú que han determinado que los funcionarios públicos perciban al Estado como un botín a conquistar y aprovechable, prescindiendo de las normas y reglas establecidas.
- Finalmente, se nos presenta un aspecto singular propio del desarrollo político de nuestro país en la década de los años 90. Me refiero al sistema político autoritario impuesto por el régimen de ese momento y que engendró un acentuado nivel de corrupción política sin precedentes en el país. Corrupción de corte instrumental a efectos de mantener el poder gubernamental sin posibilidad de control. De ello da cuenta la situación que atravesó el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Congreso de la República, la Academia Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la prensa, entre otras entidades estatales y privadas.

Esa concentración del poder determinó que la corrupción avanzara a niveles que ninguno de nosotros imaginó. A eso se debe la importancia de un sistema de administración de justicia independiente en el contexto de un Estado democrático que necesita consolidarse.

EFFECTOS

Pues bien, esta generalidad y extensión de la corrupción, así como las nuevas características que viene adquiriendo en este último tiempo, llevan consigo efectos sumamente graves en la vida política, económica y social de un país⁷.

1. En el ámbito político, efectivamente, la corrupción influye en la inestabilidad política de los Estados. Los cambios de régimen, en mayor o en menor medida, son explicables desde la constatación de factores de corrupción precedente. Y es que este fenómeno socava brutalmente la confianza de la ciudadanía en el funcionamiento regular de las instituciones políticas. Esta desconfianza detiene precisamente el desarrollo de estas instituciones y encuba situaciones que pueden determinar un explosivo ambiente de insatisfacción social. Como señala la profesora Ackerman, “la corrupción sistemática socava la legitimidad de los gobiernos, especialmente la de los democráticos, los que incluso pueden verse amenazados por golpes de Estado dirigidos por líderes totalitarios” Rose Ackerman, *Transparencia en la contratación estatal*, Fundación Interamericana de Abogados – BID, 1997, p. 28. Paradójicamente afirma esta autora que en los países no democráticos, esto es, autoritarios o dictatoriales, la corrupción no siempre es desestabilizadora, aunque –señala– siempre opera contra las reglas de un poder abierto y justo⁸.

⁶ José Hurtado Pozo, *Op. Cit.*

⁷ De acuerdo con Pásara, esta es también la visión del Banco Mundial al señalar en un texto lo siguiente: “La corrupción tiene un efecto pernicioso, frecuentemente devastador, en el desempeño administrativo y en el desarrollo económico y político” (tomado de Luis Pásara, “La corrupción (el estado de la cuestión)”, en *Boletín de la Comisión Andina de Juristas*, No 41, p. 19.

⁸ Rose Ackerman, *Transparencia en la contratación estatal*, Fundación Interamericana de Abogados – BID, 1997, p. 28. Paradójicamente afirma esta autora que en los países no democráticos, esto es, autoritarios o dictatoriales, la corrupción no siempre es desestabilizadora, aunque –señala– siempre opera contra las reglas de un poder abierto y justo^o

Como puede apreciarse, esta frase de Ackerman es ciertamente aplicable a la realidad política peruana, si no, recordemos el periodo del régimen del gobierno aprista que precedió al régimen autoritario que gobernó el Perú durante la década de los años 90.

Finalmente, la corrupción también reproduce y consolida la desigualdad social, consolida el clientelaje político y perpetúa la ineficacia de la burocracia y, por lo tanto, impide contar con una administración pública eficiente al servicio de la satisfacción de los derechos de los peruanos.

2. Económicamente, los especialistas señalan a la corrupción como un factor de ineficiencia y desperdicio en el aprovechamiento de los recursos y en la implementación de las políticas públicas⁹. En efecto, cuando el soborno se convierte en práctica corriente, los contratos gubernamentales, las concesiones, las licitaciones, las privatizaciones no son adjudicados a los postores más eficientes y profesionales, sino a los que tienen mejores contactos y carecen de escrúpulos. Ello, evidentemente, perjudica los intereses del Estado y por ende los intereses de todos los ciudadanos.

Igualmente, la corrupción conlleva a que la redistribución de la riqueza se reasigne a favor de aquellos que detentan alguna forma de poder monopólico, esto es, de sectores con mayor capacidad adquisitiva, en perjuicio de las capas menos favorecidas y a las que generalmente van destinados los fondos públicos.

Así mismo, algunos estudios econométricos nos indican que existe una “correlación negativa entre crecimiento y altos niveles de corrupción”¹⁰, lo que significa que a mayores niveles de corrupción menores serán los índices de crecimiento económico de un país.

3. Pero el efecto más grave, y en ello compartimos las ideas de Pásara, es que la corrupción atenta contra una de las condiciones necesarias de la vida en sociedad: la confianza recíproca entre los ciudadanos y en la colectividad, debido a lo imprevisible del comportamiento entre unos y otros. Este sentimiento de desconfianza en las instituciones y entre los propios conciudadanos quiebra las bases del contrato social llevándonos a un clima de anomia y desestructuración social. Como bien señala Díez Picazo, “es cierto que los gobernantes no encarnan el Estado en su conjunto y es asimismo cierto que concretos casos de criminalidad gubernativa no convierten al Estado en una organización criminal; pero es incuestionablemente cierto que los gobernantes son órganos del Estado, y sobre todo que representan la imagen visible del mismo. La conclusión es evidente: la criminalidad gubernativa tiende a difuminar la ecuación entre Estado y legalidad y, por consiguiente, tiende a deslegitimar el Estado ante los ciudadanos”¹¹.

De plano, todo este panorama de causas y efectos que hemos expuesto nos muestra un fenómeno cuya represión desborda su tratamiento meramente jurídico penal y nos exige poner atención, además, en otro tipo de políticas de carácter extrajurídico o extrapenal.

Sin embargo, antes de entrar a una revisión de todas estas políticas, creemos preciso compartir algunas positivas experiencias comparadas de lucha contra la corrupción.

EXPERIENCIAS COMPARADAS

⁹ Luis Pásara, *Op. Cit.* p. 19.

¹⁰ Rose Ackerman, *Op. Cit.* p. 28

¹¹ Luis María Díez Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*, Ed. Crítica, Barcelona, 2000, p. 14.

Antes del develamiento de la corrupción montesinista, ¿cuál era nuestra percepción sobre la corrupción?

Generalmente observábamos en la ciudadanía una actitud pesimista al momento de plantear estrategias o medidas viables para enfrentar una extendida situación de corrupción. Esa sensación se aprecia incluso en un sector importante de nuestra población, la cual se encuentra aún incrédula frente al desenlace de esta operación de manos limpias en nuestro país.

Sin embargo, pocos saben que existen diversas experiencias comparadas, de alguna manera exitosa, que nos han dejado algunas herramientas valiosas que pueden ser utilizadas en nuestro país a efectos de disminuir los niveles de corrupción. Las líneas siguientes dan cuenta de estas experiencias:

1. Inglaterra y el informe del Comité Nolan (1995)¹²

Los medios de comunicación ingleses venían difundiendo, desde hace algún tiempo, denuncias de escándalos, corrupciones y abusos por parte de la clase política. Ante estos hechos, en el seno del Parlamento inglés, se designó una *Royal Commission* (entidad independiente con una minoritaria representación de los partidos políticos) encargada de elaborar un informe de recomendaciones a efectos de reconstruir la confianza perdida de los ciudadanos en sus gobernantes, de forma tal que se aseguren rigurosamente estándares óptimos de conducta en la vida pública.

Empieza el informe cerrando espacio a la indeterminación moral que genera la corrupción. A través de siete principios básicos de la vida pública (neutralidad, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia (sinceridad), honestidad y capacidad de decisión) se intenta poner fin a las zonas grises en la ética pública.

En segundo término, el informe Nolan asume las ventajas de sus propuestas a nivel de un código de conducta y no de una legislación determinada, lógicamente bajo el control de un *commissioner*. Esta fórmula expresa los efectivos mecanismos de autorregulación y vigilancia que se imponen los propios entes administrativos. En ese sentido se prescriben estándares de conducta bastante altos para los ministros y sus respectivos funcionarios: exige una separación de las funciones ministeriales de sus funciones político-partidarias, regula la investigación rápida de las denuncias de las que sean objeto y propone que sea regulado el trabajo privado que puedan realizar los ex ministros, a fin de evitar que sean retribuciones de favores decididas durante el ejercicio de sus funciones.

Pieza fundamental de esta política de anticorrupción lo constituye el *comissioner*, instancia independiente dentro de la propia administración y ajeno a los procesos de nombramiento de funcionarios. Además, se propone un sistema de denuncias confidenciales (el funcionario denunciante no tiene que identificarse) en cada ministerio y agencia pública.

Este informe ha significado una revolución en todas las administraciones europeas al introducir el criterio central de su mensaje, esto es, que la confianza del pueblo en sus gobernantes y gestores es el pilar de la democracia. Las elecciones no son capitales, son simplemente un instrumento para este objetivo. La confianza debe mantenerse en todos los periodos y ello es posible manteniendo permanentemente un estándar alto de exigencia en la vida pública. Como señala García Enterría, ésta es la única manera de

¹² Experiencia tomada de Eduardo García Enterría, *Democracia, jueces y control de la administración*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, p. 84 y ss.

que el pueblo se sienta como un verdadero titular del poder y que sus intereses sean generalmente el objetivo de sus gobernantes.

2. *La Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong*¹³

En la década de los años 60 y 70, la Policía de Hong Kong padecía de una altísima corrupción en todos sus niveles jerárquicos y ésta se manifestaba desde el tráfico ilícito de drogas hasta en el soborno en las infracciones de tránsito. El soborno y los cobros ilegales eran prácticas frecuentes y generaban un estilo de vida para estos funcionarios policiales.

La situación se complicó aún más con el caso de un alto funcionario de la Policía, el comisario jefe Peter Godber, uno de los peces gordos de la corrupción. Este funcionario empezó a ser investigado por la sección de anticorrupción de la propia Policía (ACO). Cuando Godber fue notificado para que explicara sus excesivos bienes, éste huyó del país con destino a Londres. A efectos de contrarrestar el escándalo de la fuga de este funcionario, en 1973 se anunció la creación de una nueva Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC). La sección de anticorrupción de la Policía quedaba, en razón de ello, abolida. La nueva comisión fue presidida por Jak Cater, una persona intachable y a cuya institución se le otorgó independencia y plenos poderes. El personal estaba integrado por antiguos oficiales incuestionables pertenecientes a la Policía real de Hong Kong. Se reclutaron los mejores jóvenes y se les otorgó una formal capacitación y formación. Los candidatos fueron sometidos a rigurosos controles y se les ofreció una remuneración más alta que al resto de funcionarios, así mismo se estableció un sistema de premios y castigos considerables. De esta manera se garantizó que fueran funcionarios incorruptibles.

En la primera etapa se dio prioridad a las facultades de investigación de su departamento de operaciones. El efecto fue inmediato: entre 1974 y 1975 se investigaron 2,466 denuncias y aumentó el número de ellas que fueron llevadas a juicio.

Las investigaciones de ICAC afectaron a la policía corrupta, llegándose a acusar en un poco más de dos años a 260 funcionarios policiales. Una de las razones para el éxito del trabajo de ICAC radicó en que se elevaron considerablemente las probabilidades de que un policía corrupto sea descubierto, y ello se logró a través de la promoción de las denuncias del público, resguardando el anonimato en algunos casos o recurriendo a la vigilancia secreta. Por lo menos en el periodo de la presidencia de Jak Carter, la corrupción disminuyó ostensiblemente.

3. *La respuesta judicial de Italia: Tangentopoli*

Es conocido por todos la extensión y desarrollo de la mafia y la corrupción política en Italia. Sin embargo, desde fines de la década de los años ochenta se habla en este país de un fenómeno denominado *Tangentopoli*, es decir, un conjunto de investigaciones judiciales que han seguido en Italia a la mafia vinculada a la política. Hasta 1994, las personas implicadas judicialmente eran cerca de 1,500, de éstas, 80 eran parlamentarios, tres presidentes de consejos de ministros, varios ex ministros o ministros, ex alcaldes de grandes ciudades. En la mayoría de los casos se imputó cohecho o corrupción. Cinco ministros dimitieron al verse envueltos en las investigaciones y el Parlamento concedió con frecuencia las autorizaciones para proceder contra los parlamentarios solicitadas por la magistratura. La negativa ante una solicitud dirigida contra Craxi originó toda una protesta en Italia.

¹³ Experiencia tomada de Robert Klitgaard, *Controlando la corrupción*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1990, p. 112 y ss.

La razón central de este empuje contra la corrupción se debe primordialmente a la independencia del que goza el Poder Judicial y el Ministerio Público italianos. Independencia obtenida gracias a un representativo órgano de gobierno del Poder Judicial, a la actuación dinámica de las asociaciones de magistrados y a la presencia de órganos de investigación independientes y especializados en el seno del Ministerio Público. Esta política se encuentra lamentablemente en riesgo de decaer en mérito de algunas medidas que han determinado la desactivación de órganos e instituciones especializadas.

Todas estas experiencias han enfrentado el problema de la corrupción de forma drástica y por lo menos dos de ellas se iniciaron con un impacto severo en la cúpula de élite política y social. Para el caso peruano esperamos que la experiencia del sistema judicial anticorrupción iniciada durante el Gobierno retransición del Presidente Valentín Paniagua (que ha determinado cientos de procesados y decenas de condenados, entre ellos políticos, ex congresistas, el ex presidente, ex ministros de Estado, dueños de medios de comunicación, etc.) no decline y culmine procesando y eventualmente condenado a los principales responsables de la corrupción gubernamental llevada a cabo en el Perú en la década de los años 90.

PROPUESTAS PARA UNA LUCHA EFICAZ Y DEMOCRÁTICA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Ninguna disposición normativa o diseño organizacional alternativo puede resultar eficaz contra la corrupción si no se presentan y mantienen dos presupuestos básicos: en primer lugar, es imprescindible un mínimo consenso político favorable a esta causa. Este contexto no sólo dota de legitimidad a las políticas que se implementen sino que otorga continuidad a las mismas por encima de las coyunturas particulares. En segundo lugar, resulta necesaria la garantía de una suficiente independencia interna (dentro de su propio aparato institucional) y externa (respecto de influencias del poder político o económico de turno) de los órganos responsables del sistema de administración de justicia (Ministerio Público, Poder Judicial y Policía Nacional del Perú). Efectivamente, el Ministerio Público como titular único de la acción penal, así como el Poder Judicial, órgano de decisión de los conflictos, son órganos del sistema de justicia que deben superar su histórica pasividad e ineficacia frente a los abusos del poder. La independencia en el desarrollo de sus funciones es presupuesto esencial de una política eficaz de persecución de la corrupción¹⁴. Sólo esta independencia les otorga la fortaleza necesaria para enfrentar los costos de esta causa nacional.

PROPUESTAS DE REORGANIZACIÓN ESTATAL

La idea de potenciar este tipo de propuestas en el ámbito organizativo y administrativo resulta no sólo de su mayor capacidad preventiva con respecto a la mera aplicación de sanciones punitivas, sino también de que a través de estos mecanismos evitamos recurrir indiscriminadamente al derecho penal y a sus instrumentos, muchas veces restrictivos de derechos fundamentales de la persona.

Se trata de mecanismos de carácter técnico u organizativos¹⁵ implementados dentro del aparato estatal a efectos de disuadir o evitar contextos que favorezcan la materialización de actos de corrupción. Entre ellos podemos referir los siguientes:

¹⁴ Fernando Cruz Castro, *Op. Cit.* p. 83.

¹⁵ Winfried Hassemer, "Posibilidades jurídicas y administrativas de una lucha más eficaz contra la corrupción. Corrupción de funcionarios públicos", en *Pena y Estado*, No 1, año 1995, p. 152.

1. Incentivar la competencia de la economía y la asignación del manejo de recursos estatales a sectores privados

Evidentemente contribuyen a reducir los incentivos para la corrupción todas aquellas políticas que implican menos intervención estatal en la economía (restricción de exportaciones, subsidios, tipos de cambio preferenciales, control de precios, etc.) y en su lugar se potencie la competencia en el mercado nacional. En efecto, como señala Rose Ackerman, si el Estado no tiene autoridad para restringir exportaciones, o no otorga tipos de cambio preferencial, por ejemplo, no ofrece espacios para la corrupción. Un ejemplo típico lo ofrece el primer Gobierno del presidente García: subsidios, tipos de cambio preferenciales (dólares MUC), etc.

Sin embargo, no quiero decir con ello que la ausencia del Estado en todos los sectores de la economía sea la solución a los problemas de la corrupción. Es evidente que la presencia del Estado es necesaria en varios sectores de servicios públicos. En estos casos, es necesario implementar regulaciones internas adecuadas como, por ejemplo, el incentivo de la propia competencia dentro de la administración pública¹⁶. Por otro lado, también existen riesgos de que la corrupción se traslade al sector privado, sobre todo cuando se forman monopolios en algunos ámbitos de la economía¹⁷, de ahí también la importancia de instituciones estatales como el Indecopi, que supervisa y promueve un ambiente de libre competencia en el sector privado.

2. Transparencia progresiva y control permanente en las negociaciones y transacciones realizadas por los funcionarios

Esta es la idea del mencionado informe Nolan. Al establecerse un sistema de denuncias confidenciales, se expone permanentemente a los funcionarios públicos a tener que estar en capacidad de dar explicaciones fundadas de las decisiones que constantemente adoptan. A ello puede ayudar el establecimiento de reglas claras y precisas. De igual función lo constituyen las auditorias internas y externas a la que deben estar expuestas las diversas unidades administrativas, sobre todo las que muestren sospechas sobre un alto grado de corrupción.

Pero la transparencia en la actuación administrativa no sólo debe estar expuesta por los mecanismos contables o denuncias internas dentro de la administración pública. Esta transparencia sobre todo debe ser permanentemente fiscalizada por la sociedad civil organizada, y en especial por la prensa de investigación. La lógica de la democracia y del Estado de derecho debe materializarse en estos mecanismos de control que se practican desde un ejercicio libre de la prensa. ¡Cuántas transacciones corruptas permanecieron en la oscuridad debido a una prensa que en su mayoría renunció a su trabajo de crítica a la gestión pública del régimen! Cuestión escandalosa resultó ser la forma en que los medios de comunicación más importantes sujetaron su capacidad de fiscalización a los lineamientos del régimen fujimorista.

3. Evitar la concentración de funciones y de poderes discrecionales en los funcionarios públicos

¹⁶ Señala, por ejemplo, Rose Ackerman que “la corrupción puede reducirse si hay varias oficinas que tienen la misma competencia, ya que quienes necesitan esas licencias pueden acudir a otros funcionarios en el caso que el primero se niegue a su petición” (*Op. Cit.* p. 34). En igual sentido, Robert Kiltgaard. *Op. Cit.* p. 78 y 79.

¹⁷ Señala Robert Kiltgaard (*Op. Cit.* p. 80) que “dejar que una firma privada, en vez del Gobierno, distribuya los bienes y servicios, no reduce obligatoriamente los dañosos efectos de la corrupción. Si el poder monopólico y el hacer cumplir la ley discrecionalmente permanecen, seguramente los consumidores seguirán pagando un precio muy elevado”.

La necesidad de un mayor grado de transparencia y control sólo es posible con la determinación de reglas claras tendientes a evitar la concentración de amplias funciones en determinadas unidades de la administración pública y, a su vez, con la delimitación de las facultades discrecionales de los funcionarios. Así, por ejemplo, es posible hacer “que trabajen en equipos con supervisión inmediata, de tal modo que ningún funcionario tenga oportunidad de tomar grandes decisiones por su cuenta”¹⁸. Ejemplo de ello son los enormes recursos que se manejaban desde el Ministerio de la Presidencia y desde el Ministerio de la Mujer, precisamente los ministerios con mayor cuestionamiento de corrupción durante las campañas electorales.

– Reforma del servicio civil

En el ámbito del servicio civil se han sugerido una serie de reformas y modificaciones. En primer término se asume la necesidad de contar con los agentes técnicamente más capaces, pero a la vez honestos y confiables. Esto último aunque conlleve un cierto grado de destitución de cierta capacidad técnica. El profesor Klitgaard nos informa ya de la existencia en el medio de pruebas psicológicas para investigar la honestidad, que han dado buenos resultados en predecir la “integridad de la persona en el puesto”¹⁹.

Por otro lado, se sugiere en este campo la rotación de personal, a fin de evitar la formación de connivencias y arreglos entre “colegas” en un distorsionado espíritu de cuerpo.

Y, finalmente, el establecimiento de códigos de ética para la función pública. Se entiende que el fundamento de esta necesidad reside en la propia idea moral del Estado como una entidad supraindividual que busca el bien común. Lógicamente, un código de ética para la función pública no es la solución final para la corrupción, sin embargo permite, a través de disposiciones de principio, evitar los espacios confusos y contradictorios que podrían generar las múltiples normas que regulan las funciones del Estado. Teniendo una mayor claridad y unidad sobre lo correcto e incorrecto en la actuación pública se favorece la universalización de las normas de conducta de los funcionarios públicos y se evita la dispersión normativa. Esta es la apuesta que desde hace un tiempo viene impulsando la Defensoría del Pueblo en nuestro país, quien, entiendo, ha sido una de las primeras instituciones en adoptar una directiva estricta de neutralidad en las elecciones, experiencia seguida por todos los organismos del Poder Ejecutivo.

¹⁸ Robert Klitgaard, *Op. Cit.* p. 95.

¹⁹ *Ibidem*, p. 85.