



CONSEJO NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN

PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y ÉTICA CIUDADANA

PRESENTACION

PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y ÉTICA
CIUDADANA -PNLCCEC.

GRUPO DE TRABAJO (D.S. N° 004-2006-JUS)

COMITÉ TÉCNICO

RELACION DE REPRESENTANTES DE ENTIDADES Y PERSONAS
QUE PARTICIPARON EN LA ELABORACION DEL PNLCCCEC

2007

PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y ÉTICA CIUDADANA

	Pag.
INTRODUCCIÓN	6
I. MARCO CONCEPTUAL	9
1.1. Aproximación al concepto de corrupción.....	9
1.2. Criterios que subyacen a la definición de corrupción.....	10
1.2.1. La corrupción en el marco de los poderes económicos y políticos.....	10
1.2.2. La corrupción en el marco de los poderes públicos.....	10
1.2.3. Los negocios entre el sector público y el sector privado: una mirada a la contratación pública.....	11
1.2.4. La gestión de intereses: <i>Lobbying</i>	12
1.2.5. La corrupción desde la mirada de la economía.....	13
1.3. Definiciones de corrupción.....	14
1.3.1. Concepto etimológico.....	14
1.3.2. Concepto histórico.....	15
1.3.3. Conceptos diversos: la corrupción según diversos tratadistas.....	16
1.3.4. Concepto basado en la ley	17
1.3.5. Otras definiciones.....	17
1.4. Una aproximación al concepto de corrupción desde la perspectiva del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética y Ciudadana.....	18
1.5. Clases de corrupción: el clientelismo como práctica corrupta.....	19
1.6. La corrupción en la actualidad: la globalización del crimen.....	20
1.6.1. En el camino de la globalización.....	20
1.6.2. La corrupción en el contexto de la globalización.....	21
1.6.3. La corrupción en el sector de las empresas privadas: su actual presencia como respuesta del mundo globalizado. Una <i>ética</i> para un nuevo concepto de empresa.....	22
1.7. Factores que coadyuvan al desarrollo de la corrupción.....	23
1.7.1. Factores formales.....	23
1.7.2. Factores culturales.....	23
1.7.3. Factores materiales.....	24
1.7.4. Otros factores de importancia que se debe considerar.....	24
1.7.4.1. La impunidad.....	24
1.7.4.2. La independencia de los jueces y magistrados responsables del control de la corrupción política.....	25
1.7.4.3. La débil legitimidad institucional.....	25
1.7.4.4. El régimen del empleo público.....	26
1.8. La corrupción como enfermedad y como atmósfera viciada: pobreza y corrupción.....	26
1.9. Los efectos de la corrupción.....	27
1.9.1. Efectos políticos.....	27
1.9.2. Efectos económicos.....	28
1.9.3. Efectos sociales.....	28

1.9.4. Su incidencia sobre la esfera de los derechos humanos.....	29
1.10. La educación y la ética como pilares dentro de la elaboración de un Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana.....	29
II. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO GLOBAL.....	32
2.1 La internacionalización de la lucha contra la corrupción. Una necesidad urgente.....	32
2.2 La lucha contra la corrupción en el ámbito universal. Las Naciones Unidas.....	32
2.2.1. Implementación en el Perú de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción.....	33
2.3 La labor de protección de la lucha contra la corrupción en el ámbito regional. La Organización de Estados Americanos.....	33
2.3.1. Implementación en el Perú de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (CICC); el MESICIC y su funcionamiento.....	34
2.4 La Convención de la OCDE contra el soborno transnacional.....	37
2.5 La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada.....	37
III. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ.....	38
3.1. Diagnóstico.....	38
3.2. Antecedentes: los actos de corrupción y la necesidad de revertir esta situación anómala y perniciosa.....	40
3.3. Marco normativo. La necesidad de una respuesta urgente a los actos de corrupción.....	41
3.3.1. Medidas preventivas: prevenir antes que penar la corrupción pública.....	41
3.3.2. Medidas sancionatorias.....	41
3.3.3. El régimen de incompatibilidades: entre el ejercicio de la magistratura y la función pública.....	42
3.3.4. Conflicto de intereses en el Poder Judicial.....	42
3.3.5. El control de la corrupción en el sistema de justicia.....	42
3.3.5.1. Experiencias acumuladas en materia de control.....	42
3.3.5.2. Mecanismos administrativos y reglamentarios para la previsión de prácticas corruptas. Algunas puntualizaciones.....	43
3.4. Percepción actual de la corrupción en el Perú.....	43
IV. EL COMPROMISO DEL ESTADO PERUANO EN LA ELABORACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y ÉTICA CIUDADANA: FUNDAMENTACIÓN DE SU PROPUESTA.....	44
V. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA ÉTICA COMO UNA INICIATIVA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD EN EL PERÚ.....	46
VI. LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.....	48
VII. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DESARROLLO DE UN PLAN DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y ÉTICA CIUDADANA.....	49
VIII. LA CORRUPCIÓN EN LA ERA DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN: LA OPINIÓN PÚBLICA COMO ESTRATEGIA DE CRIMINALIZACIÓN.....	51
8.1 Los medios de comunicación: su decidida influencia como instrumentos de control social...	51
8.2 Intereses comerciales: la función de los medios de comunicación ante el problema de la corrupción.....	52
IX. PLAN DE ACCIÓN: EL DESARROLLO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ Y EL FOMENTO DE LA ÉTICA CIUDADANA.....	53
9.1. Visión.....	53
9.2. Condiciones necesarias.....	53
9.3. Objetivos estratégicos.....	54
9.4 Matriz del Plan de Desarrollo de la Lucha contra la Corrupción en el Perú y Ética Ciudadana.....	55

ANEXOS	87
Anexo 1: Relación de legislación nacional vinculada a la lucha contra la corrupción y Ética Ciudadana.....	88
Anexo 2: Relación de Instrumentos internacionales suscritos por el Perú vinculados a la lucha contra la corrupción.....	96
Anexo 3: Relación de instrumentos multilaterales vigentes sobre extradición vinculantes para el Perú.....	98

INTRODUCCIÓN

En la actualidad la lucha contra la corrupción es uno de los desafíos de mayor importancia en nuestro país y en América Latina y, por qué no decirlo, en el mundo entero. Se trata de un reto que debemos enfrentar para poder construir una sociedad más justa, eficaz y ética, pero sobre todo donde exista bienestar y confianza recíproca. Este tema es materia de debate y de respuesta tanto por parte de todos los países del planeta como de diversos organismos internacionales.

La corrupción en el Perú en gran medida ha sido propiciada por la propia estructura y el funcionamiento del Estado y por la forma como este interactúa con los ciudadanos. Ha existido una pronunciada debilidad en los mecanismos de control de la gestión pública, lo cual ha permitido que funcionarios, ciudadanos, instituciones oficiales y empresas privadas desarrollen actividades que en lugar de ser de interés general, benefician exclusivamente intereses particulares.

Las debilidades de nuestro sistema de administración de justicia y el manejo de los espacios democráticos por parte de algunos actores de la vida política -los cuales han utilizado los espacios de poder para su beneficio personal o el de grupos políticos- han alimentado la corrupción y han llevado con el tiempo a validar y aceptar socialmente los comportamientos deshonestos.

La corrupción genera desconfianza y desmoralización entre la ciudadanía y no permite que esta actúe como contrapeso frente al Estado al ejercer un control democrático sobre su desempeño, con lo cual se disminuye la capacidad del Estado de funcionar adecuadamente y se reducen las posibilidades de que nuestra sociedad prospere.

Todo ello nos ratifica en la urgencia de desarrollar un plan nacional de lucha contra la corrupción y ética ciudadana con miras a hacer del Perú un país viable, para lo cual se deben comprometer de manera indeclinable tanto el Estado como la sociedad civil.

El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana es un documento de trabajo que consta de tres partes. En la primera se ofrece un marco teórico, cuyo propósito es presentar y desarrollar los conceptos fundamentales sobre un fenómeno tan complejo como la corrupción. En ese sentido, se han analizado temas fundamentales, a saber, la conceptualización de la corrupción y sus clases, los criterios que subyacen a la definición de corrupción y el concepto de corrupción con el que se trabaja en el Plan.

Dada la importancia que tiene en la actualidad el fenómeno de la globalización, y entendiendo que la corrupción que se vive ahora se enmarca dentro de dicho fenómeno, consideramos pertinente estudiar la interrelación entre ambas variables. Asimismo, dentro de ese apartado se ha analizado la corrupción vinculada al sector empresarial, así como los factores que coadyuvan al desarrollo de la misma. Desde luego, la impunidad, la independencia de los jueces y la débil legitimidad institucional son factores que se han tomado en cuenta. Aquí también se hace referencia a los efectos negativos de esta lacra social, así como la manera de contrarrestar dichos efectos mediante la ética y la educación.

Siempre en la primera parte de este trabajo, se ha revisado la respuesta peruana a los diversos convenios internacionales de los que el Perú es signatario, en especial la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, así como la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción; instrumentos fundamentales que deben ser considerados en la elaboración del Plan, sin soslayar otros más como la Convención de la OCDE y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada.

Dentro del apartado relativo a la lucha contra la corrupción en el Perú, se hace referencia obligada a los antecedentes históricos de este flagelo en el país y, desde luego, a la necesidad de revertir dicha situación. En consecuencia, pasamos a reflexionar sobre el marco normativo y una serie de medidas preventivas y sancionatorias. Tratamos también sobre temas tan espinosos como el régimen de incompatibilidades al interior de la magistratura y la función pública, así como el conflicto de intereses y el control de la corrupción en el sistema de justicia.

Otro apartado de mucha importancia y que no se ha querido omitir es el que tiene que ver con la percepción de la corrupción en el Perú. En ese sentido, se han desarrollado los aspectos referidos al compromiso del Estado peruano en la elaboración de un Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, y Ética Ciudadana y la lucha contra la corrupción como iniciativa y el fomento de la ética, para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad en el país. Dentro de esa línea, se ha reflexionado sobre la transparencia y la rendición de cuentas en tanto mecanismos de lucha contra la corrupción. Otro eje fundamental ha sido el de la participación de la sociedad civil dentro de los objetivos del Plan (en la medida en que se trata de una presencia transversal en todos los niveles de la colectividad), y el del palpitante y complejo tema de los medios de comunicación como instrumentos de control social, precisamente en esta era de la sociedad de la información.

La segunda parte del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana aterriza en la praxis del marco teórico, es decir, nos encontramos ya en el desarrollo de los lineamientos que sustentan nuestra propuesta: el Plan de Acción. Este desarrolla cuatro aspectos fundamentales, a saber: 1) la visión con la que trabajamos; 2) las condiciones necesarias para poder desarrollar adecuadamente el Plan; 3) los objetivos estratégicos, que son siete: i) promoción y creación de un sistema de lucha contra la corrupción articulado y fortalecido; ii) institucionalización en la

administración pública de la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción; iii) desarrollo de una justicia moderna y eficaz contra la corrupción; iv) promoción de prácticas y/o conductas anticorrupción en el sector empresarial; v) promoción de prácticas anticorrupción en los medios de comunicación; vi) compromiso de la sociedad mediante su activa participación y fiscalización en la lucha contra la corrupción; y vii) desarrollo de esfuerzos concertados a nivel internacional en la lucha contra la corrupción nacional. Desde luego, dichos objetivos han sido contemplados en el aspecto 4) del Plan de Acción: matriz de trabajo, la misma que contiene las acciones, las medidas de desempeño, las metas y los responsables.

En la tercera parte del Plan se ha incorporado en calidad de anexos documentos de trabajo de mucha importancia, tales como los referidos a la aceptación o al cumplimiento por parte del Estado peruano de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción. así como la relación de la normativa nacional existente vinculada a la lucha contra la corrupción; y finalmente una relación de acuerdos y tratados suscritos por el Perú y que están vinculados a la lucha contra la corrupción y el fomento de la ética ciudadana.

Como quiera que sea, acaso lo más satisfactorio es que este Plan es fruto del diálogo y del consenso entre todos los sectores de la sociedad peruana, lo que le ha conferido una perspectiva por demás pluralista e integral; es decir, no es consecuencia de un trabajo cerrado, de unos cuantos, sino que se basa en el espíritu y en la letra del Acuerdo Nacional, así como en las condiciones, los lineamientos y las recomendaciones para la lucha contra la corrupción planteadas en su momento por la INA y en cumplimiento de los Acuerdos suscritos por el Perú respecto de los organismos internacionales.

Solo nos queda esperar que este esfuerzo de trabajo conjunto empiece a dar frutos tan pronto como se inicie la ejecución del presente Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana, lo que definitivamente redundará en bien de todo el país, pues solo habrá un verdadero desarrollo cuando se eliminen las causas y las consecuencias del fenómeno de la corrupción y se fortalezca la ética en los ciudadanos

I. MARCO CONCEPTUAL

1.1 Aproximación al concepto de corrupción

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española¹ nos remite a un concepto que tiene que ver con la destrucción de la materia, con la entropía progresiva con que las leyes naturales someten a las cosas. Otro concepto de corrupción se refiere a la acción o al efecto de corromper, y corromper significa alterar, trastocar la forma de alguna cosa, perder la unidad material o moral y, por extensión figurada, pervertir, viciar².

Hay otro concepto de corrupción desde la perspectiva del derecho penal que la relaciona al crimen del funcionario público que trafica con su autoridad y de sus funciones³.

Y en un contexto mucho más específico, se entiende por corrupción de funcionario lo siguiente: "Variedad de delito de cohecho, en la que incurren los que con dádivas, ofrecimientos o promesas, corrompen o intentan corromper a un funcionario público o aceptan sus solicitudes"⁴.

Así, dicho concepto engloba muchos niveles: público, privado, personal, social, entre otros.

A pesar del abanico de acepciones con el que nos podemos encontrar, lo cierto es que debemos asumir un concepto específico que sea pertinente con el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana. Antes de llegar a él, una breve revisión de las distintas tipologías nos ayudará a ver el fenómeno con mayor claridad.

1.2. Criterios que subyacen a la definición de corrupción

En esta línea de trabajo y sobre la base de lo antes expuesto, entendemos que los criterios que subyacen a la conceptualización del fenómeno de la corrupción son de lo más variados dependiendo del contexto en el que se le sitúe. Sin embargo, consideramos que abordar los criterios jurídicos, políticos, económicos y sociales permitirá captar la real dimensión del problema y nos dará un mayor margen de maniobra para comprenderlo y afrontarlo.

Todas las definiciones de corrupción y las aproximaciones a este tema son en principio válidas. Con todo, no es una cuestión de gusto el elegir una u otra, como tampoco lo es la manera de estudiar la corrupción en un determinado lugar, en un determinado tiempo. Dependiendo de cómo se realice el diagnóstico (qué es la corrupción y cuál es su magnitud), se establecerá en consecuencia la prescripción y la terapia.

¹Vid. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Vigésima Segunda Edición, 2001, Tomo I, p. 668.

²Vid. *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo IV, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires: 1962, p 937.

³ Vid. *Diccionario Penal*, A. de Lama, Editorial Universo de Carlos Prince, Lima 1889, p. 153.

⁴ Vid. *Diccionario de Derecho*, Bosh, Casa Editorial, Barcelona: 1987, p. 161.

1.2.1. La corrupción en el marco de los poderes económicos y políticos

El debate actual sobre este problema se vincula en gran medida a casos relacionados con la obtención de beneficios particulares entre el poder económico y el político, y en ese aspecto entran a tallar los intereses públicos, en donde lo "público es considerado como propio", es decir, a lo público se le da un uso particular.

1.2.2. La corrupción en el marco de los poderes públicos

Es muy amplio el abanico de conductas que pueden incluirse en este campo. Desde la simple "coima" hasta la concesión, a través del soborno, de obras o servicios públicos multimillonarios; desde la corruptela administrativa hasta la corrupción política, frecuentemente interconectadas; desde la práctica corrupta hasta la corrupción sistémica, dependiendo de cuál sea su grado de consolidación y desarrollo en la sociedad sobre la que se despliega. Analizadas en términos económicos, sin embargo, todas ellas comparten un perfil bastante semejante, erigiéndose la corrupción como mecanismo de distribución de recursos escasos en aquellos mercados ilegales que surjan como reacción frente a la acción de los poderes públicos: autorizaciones administrativas, asignación de beneficios, adjudicación de contratos, expedición de documentos, etc. En tal sentido, la corrupción sería la consecuencia inevitable de todo intento estatal por controlar las fuerzas del mercado⁵.

Aun siendo mucho más restringido, tampoco el marco de lo público nos permite definir la corrupción en términos jurídico-positivos. La falta de uniformidad legal lo impide. Sin embargo, parece claro que nos encontramos ante una variedad de conductas que, bajo diferentes denominaciones y modalidades -corrupción, cohecho, concusión, tráfico de influencias, malversación de caudales, etc., comparten un contenido material semejante, orientado a la protección de la administración pública.

1.2.3. Los negocios entre el sector público y el sector privado: una mirada a la contratación pública

Uno de los temas vinculados a los escándalos de corrupción es el que se refiere a las contrataciones y licitaciones públicas⁶. Se estima que en algunos casos la corrupción de esta índole puede llegar a

⁵ Vid. FABIAN, E.: *La Corrupción de Agente Público Extranjero e Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 17-18.

⁶ Al respecto la importante participación de Transparencia Paraguay en las negociaciones entre la empresa Paraguaya y la Argentina: Caso de la entidad binacional (Paraguay –Argentina), Proyecto Aña Cuá. Vid. Transparencia Paraguay, en marzo de 2005, firmó un Convenio Marco de Cooperación con el Poder Ejecutivo, el cual se encuentra en ejecución y adjunto al mismo. En ese sentido: "Licitación Pública Internacional N°. 321-Contrato Y-CAC/01 "Central Hidroeléctrica del Brazo de Aña Cua-Construcción y Puesta en Servicio". Al detalle: "(...) la propuesta del proyecto fue el resultado de una Iniciativa Privada, algo excepcional en Paraguay; falta equidad: la empresa iniciadora originaria de Argentina, en caso de presentarse a la licitación tendría, por ley, la posibilidad de presentar un precio de un 8% más que el resto de las empresas, lo que, desde un principio hace que las otras posibles oferentes decidan no participan; falta de soberanía: las autoridades argentinas fueron las únicas consultadas, quedando fuera las paraguayas. Además, los beneficios para Paraguay no son claros: el gobierno estaría aumentando su deuda en 400 millones de dólares y no se cuenta con estudios que respalden el beneficio económico que esta nueva hidroeléctrica podría significar para Paraguay. Estas declaraciones de TP han llevado a crear debate: la sociedad de Paraguay ha protestado, el Parlamento paraguayo ha exigido explicaciones al gobierno y también el parlamento argentino ha pedido al suyo que aclare el tema". Vid. transpar@telesurf.com.py

representar más del 30% de los costos gubernamentales recurrentes de los procesos de licitación o de contratación pública⁷. Lo cierto es que resulta lamentable que a pesar de los escándalos que se suscitan, se hable más sobre el asunto que lo que se haga al respecto. Es por ello que en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana una de las estrategias de trabajo es combatir con el máximo de eficacia todos aquellos mecanismos que favorecen la realización de dichas prácticas.

Una licitación coloca de un lado de la mesa a políticos y/o funcionarios públicos y, del otro, a proveedores que se disputan entre sí el derecho de brindar el bien o el servicio pretendido. El modo como esa interacción es regulada, controlada y sujeta a escrutinio público es determinante para una mayor o menor vulnerabilidad de la sociedad y de la corrupción en este terreno⁸.

1.2.4. La gestión de intereses: *Lobbying*⁹

Los enunciados sobre *lobbying* usan expresiones como "intervenir para influenciar", "ejercer presiones", "tratar de convencer", "intentar neutralizar", "obtener una inflexión", coincidiendo en que es una actividad orientada a la persuasión de quienes ostentan alguna forma de poder público, encaminada a influir sobre sus decisiones.

Así, Frank Farnel¹⁰ define el *lobbying* como "una actividad consistente en intervenir para influenciar directa o indirectamente los procesos de elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, normas, reglamentos y, generalizando, de toda intervención o decisión de los poderes públicos".

El *lobbying* ha sido asimilado a los grupos de presión en tanto actúa sobre la opinión y los poderes públicos sin que se trate de un partido político, siendo para algunos la diferencia entre ambos que el partido político tiene por objeto la conquista del poder, mientras que el grupo de presión busca influir sobre quienes lo poseen. Esta identificación con los grupos de presión es rechazada por quienes involucran en el acto de presionar -como ejercicio de apremio o coacción- la práctica de un delito, de ahí que prefieran considerarlo un "grupo de persuasión".

⁷ Vid. LOZANO, J. / MERINO, V. (Compiladores), *La Hora de la transparencia en América Latina*, Ed. Granica/CIEDLA, Bs. As., 1998, p. 132.

⁸ Vid. *Op. cit.*, p. 132 y ss.

⁹ En 1956 John Kennedy decía a sus representantes: "*Los lobbyists son en la mayoría de los casos técnicos expertos y capaces de explicar temas complejos y difíciles de una manera clara y comprensible. Sostienen diálogos personales con miembros del Congreso en los cuales explican en detalle la razón de las posiciones que defienden [...] preparan resúmenes, análisis de leyes, proyectos y memoranda para uso de los legisladores y de las comisiones. Son necesariamente maestros en sus temas y, de hecho, casi siempre proveen estadísticas útiles e información difícil de obtener. [...] hablan en nombre de los varios intereses económicos, comerciales y otros de tipo funcional de esta nación, sirven a un útil propósito y han asumido un importante papel en el proceso legislativo*". Cuando Kennedy dijo esto, la mayoría de los lobbies representaban intereses económicos, principalmente de empresas productoras y de sindicatos. Desde la década del 60 se expandieron hacia la promoción de otras causas favorecidos por la propia participación del gobierno federal en asuntos como derechos civiles, medio ambiente, la seguridad y protección del consumidor, el cuidado de la salud y otros. Vid. *Temas de Democracia*, publicación electrónica del Servicio Informativo y cultural de Estados Unidos, (USIS), volumen tres, número 2, junio de 1998, p. 61.

¹⁰ Vid. FARNEL, Frank J: *Le Lobbying*, Paris, Francia, Les Éditions d'Organisation, 1994; citado por XIFRA, 2000, p. 23.

También se ha considerado al *lobbying* como uno de los modos de la comunicación, olvidando que el lobbista difiere del comunicador en la medida en que su función no es informar sino utilizar la información como medio para obtener resultados específicos favorables a su cliente, actividad por la cual recibe un pago de honorarios. Tampoco entienden la función del *lobbying* quienes la generalizan extendiéndola a todo aquello que suponga defender un interés sectorial o particular.

El lobbista argentino Armando Alonso¹¹ ha postulado que la única base sólida del *lobbying* es el conocimiento, descartando de él la fuerza y la riqueza ya que estas implican "la idea perturbadora de la posible corrupción o de la presión indebida". Se trata, en realidad, del conocimiento de los operadores de la materia que se requiere transmitir y del sector sobre el que se desea influir. Para Alonso, este fundamento constituye la diferencia entre un lobbista y un negociador, el cual siempre tiene que estar dispuesto a ceder en algo para poder alcanzar su objetivo. El lobbista puede llegar a veces a concertar pero este no es su campo específico; en cambio sí lo es realizar una "transmisión inteligente y persuasiva de conocimientos específicos sobre un tema determinado", con lo cual le basta para hacer entender al legislador o al funcionario los efectos perjudiciales que un instrumento legal puede acarrear en determinados estamentos de la comunidad.

Desde el empresariado, el *lobbying* ha sido criticado por suponer "que la capacidad de ejercer influencia sobre decisiones oficiales puede reemplazar a la verdadera capacidad empresaria". Para tales críticos, este supuesto, que sirve de fundamento a la actividad, surge de la creencia en que "gestionar es más importante que trabajar", con lo que se desvirtúa el acercamiento de la empresa a los poderes públicos al transformarlo solo en un medio para el ejercicio de influencias. Otras críticas, desde el mismo sector, toman en consideración los efectos de los lobbies sobre el desarrollo económico y los definen como "grupos de acción colectiva organizada que presionan sobre el gobierno para obtener ventajas para sí, como determinantes de estancamiento y de retroceso de los países". El modelo de Murray¹² pone en relación el mundo empresarial con los poderes públicos para medir la legitimidad del *lobbying*. Esta legitimidad se sustentaría en tres elementos:

- a) El grado de congruencia o de conflicto existente entre los valores defendidos por el mundo empresarial y los preconizados por los poderes públicos.
- b) El nivel de distribución del poder y la capacidad respectiva de cada una de las dos partes de influir sobre la otra y de asumir una posición dominante en el proceso de toma de decisiones.
- c) Como son percibidas por el cuerpo social las relaciones entre el mundo de los negocios y el de los poderes públicos, tal cual están determinadas por los dos factores anteriores. El grado de legitimación del *lobbying* aumentará cuando haya más confluencia de valores, una posición dominante del mundo de los negocios sobre el gubernamental en la toma de decisiones y una percepción social positiva de estas relaciones negocios/poder político.

Sobre la nomenclatura, habría que decir que, debido a la peculiaridad de este procedimiento y a la dificultad de encontrar un término en español que refleje su contenido, se recomienda conservar el origen inglés de su denominación reservando, como lo sugiere Walter F. Carnota¹³, los términos

¹¹ Vid. ALONSO PIÑEIRO, A.: *El Quinto Poder: Teoría y Práctica del Lobbying*, Bs. As. Argentina, Ediciones Macchi, 1992, p. 35-37.

¹² Vid. XIFRA TRIADU, Jordi: *El Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*. Barcelona, España, Eds, Gestión, 2000, 1998, p. 33-34.

¹³ Vid. CARNOTA, Walter F.: "La expansión de los "lobbies" en Estados Unidos y en Europa Occidental, en *El Derecho*, 8 de julio de 1991.

lobby para la oficina o agencia, *lobbying* para la actividad específica, *lobbyist* o lobbista para el agente, y *lobbies* como plural de la actividad.

1.2.5. La corrupción desde la mirada de la economía

Uno de los temas actuales y necesarios de análisis en la lucha contra este flagelo es el referido al tema del costo-beneficio de la corrupción. En ese sentido, lo importante es resaltar que para cierto sector de la doctrina la presencia de ciertas cuotas de corrupción hace que el funcionamiento de la administración pública logre su objetivo de ofrecer un servicio y que no se paralice. Lo cierto es que dicha propuesta de trabajo, elaborada por los funcionalistas norteamericanos, no siempre recibe buenas críticas; por el contrario, se entiende que dichos "lubricantes" son solo paliativos que si no son controlados, pueden convertirse en mecanismos de funcionamiento institucionalizados¹⁴.

Otro enfoque que debemos considerar es el referido al fenómeno de la llamada economía informal, relacionado con el alto costo de la legalidad¹⁵, propio de los países en desarrollo. Aquí se admite la corrupción en sentido conceptual y como consecuencia de la mala economía de la ley frente a un sistema institucional excesivamente costoso¹⁶. No podemos negar que existen centenares de millones de personas en los países en desarrollo a las que no les queda otro camino que el de ponerse al margen de la ley para desarrollar, fuera de ellas, sus actividades económicas y sociales. Lo evidente es que el alto costo de la ley los obliga a ponerse en esa situación. En tal sentido, ante la pregunta de si realmente los informales desean funcionar ilegalmente, creemos que la respuesta es negativa, si bien la realidad señala lo contrario. Una razón de ello es que el alto costo de la ley los empuja a la ilegalidad¹⁷. Así, podemos advertir que existen personas que por la calidad de las cosas que hacen (que ciertamente no se nos presentan como corruptos), en la lógica económica se corrompen para llevar a cabo aquella acción que está legalmente prohibida.

Desde luego, el alto costo de la legalidad no justifica dicho comportamiento; en tal sentido habría que preguntarse cuál es el costo social en ese mismo sector. Podemos entender que tales comportamientos desincentivan a la mediana y pequeña empresa, que son finalmente las que compiten con ese sector.

Es por ello que una de las propuestas que debemos considerar es la referida a la reducción del costo de la legalidad¹⁸ como una herramienta para la lucha contra la corrupción y para fomentar la competitividad de las empresas en general. En ese juego de relaciones lo cierto es que no podemos soslayar el hecho de que en no pocos casos las empresas legítimamente creadas y que funcionan bajo los lineamientos legales, se suelen enfrentar a empresas que se mueven bajo el manto de la ilegalidad, y en ese juego de competencias muchas veces las legales son las que pierden¹⁹.

¹⁴ Vid. SÁNCHEZ GIRAO, Mónica.: *Trabajo monográfico*, inédito, 2007

¹⁵ Cf. GHERSI, E.: "El costo de la Legalidad", en *Estudios Públicos*, N° 30, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1998, p. 83-110.

¹⁶ Cf. GHERSI, E.: "Economía de la Corrupción", *Centro de la Divulgación del Conocimiento Económico*, CEDIDE, Monografía 73, Caracas, Venezuela, p. 12. www.cedico.org.ve/archivos/ghersi3.doc

¹⁷ Cf. DE SOTO, H. / GHERSI, E. / GHIBELINI, M.: *El otro sendero*, Editorial El Barranco, Lima, 1986.

¹⁸ En ese sentido y profundizando en el tema el trabajo de Vid. GHERSI, E.: "Economía de la Corrupción", *Centro de Divulgación del Conocimiento Económico*, CEDIDE, Caracas, Monografía 73, WWW.CEDIDE.org.ve/archivos/ghersi3.doc

¹⁹ Vid. SÁNCHEZ GIRAO, Mónica.: *Trabajo Monográfico*, 2007, inédito

1.3. Definiciones de corrupción

1.3.1. Concepto etimológico²⁰

La palabra corrupción proviene del vocablo latino "*corrumpere*". De ahí derivan "*corruption*" en inglés, "*corruzione*" en italiano, "*Korruption*" en alemán; etc. El vocablo latino "*corrumpere*" significa "echar a perder, romper algo entre dos, destruir conjuntamente en su integridad".

1.3.2. Concepto histórico

Desde siempre se ha identificado la corrupción como un fenómeno de ocurrencia universal, que ha campeado en todas las épocas y latitudes. De ella se han ocupado desde el Código de Hammurabi, pasando por los pensadores griegos y todas las culturas antiguas. En la era moderna, Montesquieu y todos los filósofos, pensadores y moralistas contemporáneos han estudiado dicho fenómeno.

Como hemos señalado, el propio Código de Hammurabi, el código más antiguo de que se tiene noticia (1753 a. C.), ya en ese entonces hacía referencia a la sancionabilidad por parte de los que se desviaran de la ley; es más, el propio rey ordenó que se pusieran copias de este código en las plazas públicas de cada ciudad para que todo el pueblo conociera la ley y sus castigos. Algo notorio en este documento es el hecho de tener a la intimidación y al temor como métodos de disuasión para eliminar el delito y preservar la convivencia social. Posterior al de Hammurabi es el código de Manu, otro de los instrumentos jurídicos que ha habido en la historia para responder a los actos de corrupción.

A lo largo del tiempo, la administración pública ha estado ligada a la corrupción. Así, se afirma que ella es tan antigua como la humanidad; conductas como la perversión de la justicia, la toma de regalos, son condenados por la Biblia, el código de Hammurabi y el de Manu. En el caso de Grecia y Roma, cunas de la civilización occidental, la historia demuestra que también sufrieron el flagelo de la corrupción. En su *Divina Comedia*, Dante condena a los *barattieri*, esto es, a los que aceptan dinero o a los jueces que venden la justicia.

En el entorno peruano, los propios incas, según se dice, hacían referencia en su código moral al *ama sua*, al *ama quella* y al *ama llulla*, que representaban el trabajo y el modo de vida de los incas, para quienes el no ser ladrón, no ser ocioso y no ser mentiroso constituía su código de vida. Se sabe, además, que para los violadores de estas normas había graves penas.

En un marco amplio y general podemos mencionar a Aristóteles²¹, quien es el primero en utilizar la palabra corrupción y lo hace como sinónimo de clasificación de conductas, relación entre dirigentes y seguidores, entre las fuentes del poder y el derecho moral de los gobernantes a gobernar.

Cicerón lo utiliza para describir la riqueza y el poder, el soborno y el relajamiento de las costumbres. Aristóteles entiende a la corrupción como "desnaturalización de un ente". Esto es, cuando este comienza a operar no regido por el fin que le impone su naturaleza, sino en función de un extremo²².

²⁰ Vid. *Diccionario etimológico de la lengua española*, ediciones Florida, editorial anaconda, Argentina, Tomo 2, p. 469.

²¹ Vid. ARISTÓTELES 1963, ed. *The Politics* (Tr. E. Barker) New York: Oxford University Press.

A partir de estos grandes autores clásicos se da origen a dos visiones: una filosófica, con Aristóteles a la cabeza, preocupado por las estructuras políticas, y otra moral, liderada por el romano Cicerón.

Para Maquiavelo²³ en su obra *La virtud*, la política era concebida como un proceso social que trascendía el conflicto de intereses específicos y destacaba los fines y las justificaciones del poder político, así como los medios empleados para su uso o su consecución. Desde esta perspectiva, la corrupción era vista como "la pérdida de la capacidad de lealtad".

1.3.3. Conceptos diversos: la corrupción según diversos tratadistas

Estudiosos como Robert Klitgaard²⁴ o Susan Ackerman²⁵, señalan que la corrupción está asociada a pagos ilegales o rentismo, bajo la forma de soborno, extorsión, malversación, nepotismo, entre otros.

Autores como Joel Hellman y Daniel Kaufmann²⁶ han estudiado el concepto de "captura del Estado", que fuera desarrollado por el Banco Mundial²⁷ a través de encuestas y mediciones, y que es utilizado para explicar la vida política de las economías de transición, y que se refiere a la corrupción como orientada a cambiar las reglas y regulaciones a fin de que favorezcan los intereses del corruptor.

Una de las definiciones de corrupción más completas es la de Joseph S. Nye²⁸, que la define como "aquella conducta que se desvía de los deberes normales de un cargo público por consideraciones privadas, pecuniarias o de estatus; o aquella que viola normas restrictivas de cierto tipo de influencias de beneficio privado".

Para algunos juristas, como Rafael Bielsa²⁹, "la corrupción en la función pública es la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de la función pública, entendida esta como la entera actividad del Estado, incluidas no solo las funciones del Poder Ejecutivo como órgano administrador, sino también el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, nacionales, provinciales y municipales, frente al comportamiento de sus titulares o al de terceros, destinatarios o no del acto funcional. No todas las prácticas corruptas son delitos tipificados en el código. La corrupción no se limita solo a las transacciones de dinero; en determinados casos, la

²² Vid. GROPPA, Octavio / Besada, María Esperanza / Estévez, Alejandro: "Cultura y corrupción Política (Orden Institucional), Corrupción en el campo político y el Económico" Vid. http://www2.uca.edu.ar/esp/sec-universidad/docs-investigacion2/publicaciones/docs/CYCP_04.pdf

²³ Vid. MAQUIAVELLO, N., *Discourses*. (Trad. y ed. L.J. Walker) New Haven. Yale University Press.

²⁴ Vid. Klitgaard ROBERT en *Controlling Corruption*, University of California Press, Estados Unidos de Norteamérica, 1991, p. XII-XIII.

²⁵ Vid. ROSE-ACKERMAN, S.: *La Corrupción y los Gobiernos: causas, consecuencias, y reforma*, Primera edición, febrero 2001, (Traducción Alfonso Colodrón Gómez, Revisión de términos económicos de Fernando Colodrón Gómez), Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 170.

²⁶ Vid. HELLMAN, Joel y KAUFMANN, D.: "La Captura del estado en las Economías en Transición", trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial N° 2444.

²⁷ Para mayor información, Vid. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/>

²⁸ Vid. NYE, J.S.: "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", en: "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", en *The American Political Science Review*, vol. LXI, Junio 1967, N° 2, (Published Quarterly by The American Political Science Association, Wisconsin), publicación trimestral a cargo de The American Political Science Association.

²⁹ Vid. BIELSA, R.: "Hacia un Compromiso de transparencia y eficacia de la gestión pública", en *Edición 14 Revista Probidad*, Mayo-junio 2001; también en www.revistaprobidad.info/014/art01.html.

corrupción es el precio que se paga a los individuos por participar en decisiones contrarias al interés general y a las que fueran sus propias convicciones”.

Para Orlando A. Reos³⁰, el concepto utilizado por el Banco Mundial describe a la corrupción como la utilización abusiva de un cargo público para obtener beneficios privados. En esta definición existen varios elementos: un agente, es decir, alguien que está encargado de cumplir una función en nombre y representación de otro, el principal, quien en ese cometido utiliza la función para aprovecharse indebidamente en beneficio propio.

Cabe precisar que en términos de definiciones, corrupción no es sinónimo de ilegalidad. Existen prácticas y actividades que no implican la violación de alguna norma legal, pero conllevan una falta de ética y de comportamiento colectivo, que si se generalizan, terminan afectando la economía y la sociedad. Es a esto a lo que generalmente se llama corrupción.

1.3.4. Concepto basado en la ley

Según Johnston³¹, corrupción es la conducta que se desvía de los deberes formales del cargo público, a fin de obtener ventajas privadas, ganancias o estatus. O aquella que infringe las normas que prohíben el ejercicio de determinados tipos de influencia privada. La corrupción aparece entonces como un fenómeno heterogéneo, en el sentido de que depende para su definición de un modelo normativo de referencia³². Ahora bien, las definiciones fundadas en la ley han recibido algunas críticas; se ha dicho que son demasiado estrechas y que no permiten realizar comparaciones históricas. Por ejemplo, sería difícil comparar la corrupción de la Francia del siglo XVII con la corrupción francesa contemporánea, porque conductas como la venta de oficinas públicas no eran ilícitas entonces, pero sí lo son en el siglo XXI³³.

1.3.5. Otras definiciones a considerar

- “La corrupción es el abuso del poder público en beneficio privado³⁴”.
- “La corrupción es descrita como toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades³⁵”.
- “La corrupción puede ser el obstáculo individual más devastador que se opone al desarrollo económico, social y político en países que carecen de sistemas políticos abiertos³⁶”.

³⁰ Vid. REOS ORLANDO A. “Efectos económicos de la corrupción” Seminario Internacional “Los desafíos éticos del desarrollo”, Buenos Aires. 5-6 de setiembre de 2003.

³¹ Vid. JOHNSTON, M.: “The Political Consequences of Corruption: A Reassessment”, en HEIDENHEIMER / JOHNSTON / LEVINE, *Political Corruption*, 1989. p. 986.

³² Vid. DEMETRIO CRESPO, E.: “Consideraciones sobre la corrupción y los delitos contra la Administración Pública”, en *Fraude y Corrupción en la Administración Pública, Delitos Financieros, Fraude y Corrupción en Europa*, Vol. III, Edición a cargo de Juan Carlos Ferré Olivé, Ediciones Universidad de Salamanca, 2003. p. 174.

³³ Vid. SCOTT, J.C.: “Handling historical comparisons cross-nationally”, en HEIDENHEIMER / JOHNSTON / LEVINE, *Political Corruption*, 1989, p. 130.

³⁴ Vid. *Encyclopedia of the Social Sciences*.

³⁵ Vid. “Plan Transparencia, para volver a creer”, en *De Frente al País, Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción*, Liderando el Cambio, 1999-2002, Bogotá, pág. 9.

³⁶ Vid. EIGEN, Peter: Presidente de Transparencia Internacional, www.transparenciainternacional.org.pe

- “La corrupción es, entonces, aquella conducta por parte de un servidor público en ejercicio de funciones públicas, que dispone de sus posiciones, facultades, competencias o recursos para servir intereses particulares, diferentes al servicio público y a los fines de la administración, con la consecuente lesión al patrimonio económico o moral de la misma y, en especial de la sociedad, y en contravención a normas legales, éticas y morales³⁷”.
- La definición de corrupción de acuerdo al criterio de la violación de normas abarca las normas formales. Las normas formales comprenden las leyes sancionadas por los órganos legislativos que regulan los principios establecidos en la Constitución Nacional o en los pactos internacionales suscritos, y toda aquella jurisprudencia relativa a casos específicos de corrupción³⁸.
- La corrupción también existe entre privados.

1.4. Una aproximación al concepto de corrupción desde la perspectiva del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana

Expuesto lo anterior, consideramos que la corrupción tiene lugar cuando una persona obligada de manera moral o legalmente hacia un interés ajeno (público y privado), incumple su obligación en aras de un interés propio o de terceros. Esta definición coincide con el sentido que suelen darle los medios de difusión, los partidos, el Gobierno y los ciudadanos en general. Por otra parte, es una interpretación coherente con el significado original de la palabra “corrupción”, y su esencia es compartida por otros autores. Este concepto tiene la ventaja de ser amplio, pues comprende tanto a la corrupción pública como a la privada. Podemos, pues, señalar que un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen transgreden, por vía activa o pasiva, o provocan la trasgresión de algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen³⁹.

Otros elementos a considerar:

- Se identifica con el abuso de una determinada posición de poder⁴⁰.
- Se requiere la concurrencia de dos partes para que exista un acto de corrupción. Un funcionario o servidor público (desde la mirada de lo público) y una persona que promete alguna contraprestación al hecho indebido (en el caso de cohecho pasivo).
- Se compromete el patrimonio del Estado.
- Se produce un delito dentro de una estructura administrativa y dentro del cumplimiento de un procedimiento.
- La corrupción no solo debe ser vinculada a la esfera pública sino también a la privada, más ahora en el mundo globalizado en el que estamos.

³⁷ Vid. *De Frente al País, Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción*, Liderando el Cambio, 1999-2000, Bogotá, p. 9.

³⁸ Vid. MORENO OCAMPO, L.: “Structural Corruption and Normative System: The role of Integrity”, en J.S. Tulchin y R.H. Espach (eds), *Combating Corruption in Latin America*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2000, p. 54.

³⁹ Vid. MALEM SEÑA, J.F., *La Corrupción: aspectos, éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Editorial Gedisa, S.A., noviembre de 2002, Barcelona, p. 32.

⁴⁰ Vid. DE LA MATA BARRANCO, N. *La Respuesta a la Corrupción Pública. Tratamiento penal de la conducta de los particulares que contribuyen a ella.*, Editorial Comares, Granada, 2004, pág. XIII.

1.5. Clases de corrupción: el clientelismo como práctica corrupta

Son múltiples las clasificaciones que se han hecho de la corrupción. En todo caso, es de interés la clásica distinción entre corrupción pasiva y corrupción activa, que diferencia entre quien tiene el poder de decisión y quien solicita el comportamiento de este último, de manera contraria a sus obligaciones, respectivamente⁴¹. Igualmente útil es la distinción entre corrupción privada y pública. Mientras aquella se manifiesta en las relaciones *inter privato*, esta se desarrolla en el mundo de la política y de la administración, como subespecies que, aunque guardan entre sí lazos directos, son susceptibles de diferenciación⁴². A continuación ofrecemos algunas clases de corrupción:

a) Corrupción pasiva⁴³

Es el hecho intencionado de que un funcionario, directamente o por medio de terceros, solicite o reciba ventajas de cualquier naturaleza, para sí mismo o para un tercero; o el hecho de aceptar la promesa de tales ventajas, por cumplir o no cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función que cause o pueda causar perjuicio a los intereses de la administración pública.

b) Corrupción activa⁴⁴

Constituirá corrupción activa el hecho intencionado de que cualquier persona prometa o dé, directamente o por medio de terceros, una ventaja de cualquier naturaleza a un funcionario, para este o para un tercero, para que cumpla o se abstenga de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función que cause o pueda causar perjuicio a los intereses de la administración pública.

c) Corrupción pública

Existe corrupción pública cuando desde lo que se designa en la sociedad como lugar para administrar o desarrollar lo público, esto es la política y el Estado, aparecen formas directas o indirectas que degradan las posibilidades o condiciones que hacen a la calidad simbólica de los intercambios en el espacio de lo público.

d) Corrupción privada

Lo cierto es que la corrupción no es exclusividad del área pública; la corrupción también se puede dar en la esfera de lo privado. En tal sentido, lo importante es dejar en claro que lo que diferencia la corrupción pública de la privada no es la ubicación del sujeto que realiza la conducta (un privado puede cometer un acto de corrupción pública, por ejemplo al sobornar a un funcionario público, y eso

⁴¹ En la mayoría de los códigos penales este concepto y clasificación es el que vertebra las definiciones; también la recogen los distintos convenios internacionales relacionados a la lucha contra la corrupción. Vid. SÁNCHEZ GIRAO, Mónica: *Trabajo monográfico*, 2007, inédito.

⁴² Vid. NIETO, A.: *Corrupción en la España Democrática*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 68.

⁴³ Vid. Propuesta recogida del Protocolo establecido sobre la base del artículo K3 del Tratado de la Unión Europea, del Convenio relativo a los intereses financieros de las Comunidades Europeas, firmado en Dublín el 27 de septiembre de 1996.

⁴⁴ *Op. cit.*

se denomina corrupción activa). La corrupción privada es aquella que es cometida por privados entre privados.

e) Corrupción en la vertiente jurídica

En su vertiente jurídica, el acto corrupto contraviene el ordenamiento legal y beneficia en su proyección económica a un círculo restringido de personas, en detrimento del interés general insatisfecho o insuficientemente servido⁴⁵.

Respecto del clientelismo, podemos señalar que no deja de ser también una forma de corrupción política⁴⁶. La clientela es una forma de corrupción insidiosa y sistemática y el cauce de otras formas y prácticas ilícitas de variada índole, que pervierte el método de adopción de las decisiones públicas⁴⁷. En el ámbito político, la relación se caracteriza por un intercambio de votos por decisiones administrativas referidas a bienes individuales o colectivos, por ejemplo, puestos de trabajo, pensiones, viviendas o carreteras⁴⁸. Situaciones opuestas a los valores de la democracia, y en especial a la igualdad. El clientelismo es una relación diádica en la cual un agente, en posición de superioridad, utiliza su influencia y sus recursos para dar protección y seguridad a otro agente, que está en una posición de inferioridad, a cambio de servicios, lealtades y apoyos⁴⁹.

1.6. La corrupción en la actualidad: la globalización del crimen

La corrupción es un fenómeno interdisciplinario, es decir que puede ser tratado desde distintas perspectivas; de ahí lo complejo de su estudio y de su análisis. En las líneas que siguen intentaremos acercarnos al mundo de la corrupción y al de su vinculación a un fenómeno actual como es la globalización. Ciertamente, en la actualidad la criminalidad a la cual nos enfrentamos constituye una "macrocriminalidad"; consecuentemente, consideramos que la respuesta a este fenómeno debería ser global y conjunta.

1.6.1. En el camino de la globalización

Desde hace ya algunos años se viene hablando con cierta naturalidad de la globalización, entendiendo este fenómeno como la inexorable integración de los mercados, de los estados-naciones y de las tecnologías a un nivel nunca antes visto, de forma que permite a las personas, a las empresas y a los estados-naciones llegar a los sectores más apartados de una forma más rápida y profunda, tal como nunca antes las personas, las empresas y los países habían llegado.

La globalización es un proceso en permanente movimiento. Si pudiera hablarse de ella como un logro, como el resultado de un proceso, la situación social, económica y política habría de caracterizarse por su completa universalidad, por una absoluta generalización que significaría una plena igualdad de oportunidades para todos los habitantes de la "aldea global". Sin embargo,

⁴⁵ Vid. LAPORTA, F.J.: "La Corrupción Política", en *La Corrupción Política*, Madrid, Alianza, 1997, p. 20-21.

⁴⁶ En el mismo sentido, vid. MENY, Yves: *La Corruption de la Republique*, Paris, Fayard, 1992, p. 185 y ss.

⁴⁷ Vid. *Op. cit.*, p. 203.

⁴⁸ Vid. CACIAGLI, M.: *Clientelismo, Corrupción y Criminalidad Organizada. Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, p. 17.

⁴⁹ *Op.cit.*, p. 18.

estamos aún muy lejos de llegar a ese punto. Los continuos procesos de integración se manifiestan en torno a diversos núcleos regionales o a determinadas tecnologías⁵⁰.

El que la globalización sea un proceso que evoluciona y que constituya parte integrante de los propios convenios internacionales, nos hace pensar por ejemplo en la Convención Interamericana contra la Corrupción. En su Preámbulo, se señala que uno de los medios para combatir este flagelo en nuestros países es crear conciencia y estar convencidos de la gravedad del problema; además, se dice que por causa de la globalización la corrupción trasciende las fronteras, lo cual exige una acción coordinada de los Estados para combatirla eficazmente⁵¹.

Por su parte, la Convención de Lucha contra la Corrupción de las Naciones Unidas, instrumento novedoso e importante, señala en su Preámbulo que la corrupción ha dejado de ser un problema nacional para convertirse en un flagelo mundial, por lo que se hace necesario una mayor cooperación internacional⁵².

1.6.2. La corrupción en el contexto de la globalización

La progresiva interconexión política y económica genera grandes ventajas, pero también acarrea problemas de importancia. En este marco, la corrupción trasciende las fronteras, se internacionaliza y crece de forma paralela a como lo hacen el comercio y la ampliación de los cauces financieros.

La internacionalización de las conductas corruptas ha generado, a su vez, una cadena de hipótesis delictivas relacionadas con la transferencia de fondos necesarios para comprar voluntades. De este modo, con frecuencia se utilizan terceros países que sean especialmente condescendientes con el dinero negro -por lo general, paraísos fiscales-, para la constitución de fondos ajenos a toda legalidad contable, destinados al pago de sobornos. Producido este previo ocultamiento, se practican tales pagos, iniciándose así el proceso complementario de blanqueo de activos.

Con todo, y aunque resulte paradójico, la apertura internacional también puede ayudar a luchar más eficazmente contra la corrupción en cada país, así como obtener mayores espacios de intercambio en todos los niveles de relación, al tiempo que permite identificar con más facilidad los lugares que gozan de niveles más altos de seguridad y transparencia. En la actualidad, en el caso peruano la cooperación por parte de los estados en la apertura de vías para el rastreo y la identificación de las cuentas en los denominados paraísos fiscales⁵³ viene siendo de mucha utilidad para la recuperación de activos provenientes de la red de corrupción de la década pasada.

⁵⁰ Vid. FABIÁN, E. *La Corrupción del Agente Público Extranjero e Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 29.

⁵¹ Vid. *Convención Interamericana contra la Corrupción*, edición oficial del Ministerio de Justicia del Perú, Resolución Legislativa N° 26757, pág. 6.

⁵² Vid. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, en SÁNCHEZ GIRAO, Mónica: *Manual para Funcionarios Públicos y ciudadanos.: La Corrupción en el Perú. Tratamiento de la Corrupción y de la Transparencia. Manifestaciones y Mecanismos de Control*, Comisión Nacional Anticorrupción, Lima, 2005; p. 117.

⁵³ En ese entendimiento es que consideramos que uno de los pilares en la lucha contra la corrupción y el avance de la criminalidad organizada que se viene desarrollando y evolucionando, pero sobre todo que se viene adentrando en las sociedades a la velocidad en la que se viene dando; es la utilización de un mecanismo de tanta importancia como es la *asistencia mutua*, en donde esa asistencia no sólo sea desde la mirada de la perspectiva judicial, sino desde un panorama amplio relativo a los mecanismos de combate contra la corrupción, contra la criminalidad organizada de manera de cooperación internacional global". Vid. SÁNCHEZ GIRAO, Mónica: "Algunas Puntualizaciones respecto del Soborno Transnacional, la Globalización y las Organizaciones Criminales: La Lucha Anticorrupción: Por la Honestidad de

En este contexto, se ha valorado muy especialmente el gran desarrollo de la revolución informática y, especialmente, del Internet, instrumento que permite a los ciudadanos un fácil acceso a la información, reduciendo con ello el riesgo de concentración de poder y facilitando la democracia participativa. La incorporación de datos relativos a la gestión pública permite a los usuarios conocer mucho más de cerca la administración pública y su funcionamiento, limitando sus potenciales abusos e impidiendo que los funcionarios eliminen las huellas de sus conductas ilícitas. Desde luego, esta es una propuesta de trabajo que se ha considerado dentro del de Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana.

Por ello, en la era de la globalización, los Estados que se preocupen por sus variables macroeconómicas deberán cuidar sus espacios de corrupción, adoptando medidas para controlarla. Sin embargo, para ello deberán atender a las nuevas realidades tecnológicas que los propios actores de la corrupción también utilizan en esta época.

1.6.3. La corrupción en el sector de las empresas privadas: su actual presencia como respuesta del mundo globalizado. Una *ética* para un nuevo concepto de empresa

En la actualidad, la corrupción de las empresas privadas es un fenómeno que se ha convertido en uno de los mayores problemas con los cuales los países tienen que enfrentar. El mundo globalizado en el que nos encontramos nos permite darnos cuenta de la importancia que vienen ganando las empresas multinacionales en el mercado económico y de sus vínculos con la corrupción.

La corrupción de funcionarios públicos es explícita e implícitamente ilegal en cualquier país que tenga un sistema legal, y por eso no debería ser una opción abierta para ninguna empresa nacional o extranjera del sector privado. Los directores de las empresas tienen la responsabilidad específica de asegurarse de que la empresa acate las leyes. Muchas empresas, particularmente aquellas que están involucradas en negocios internacionales, tienen sus propios códigos de conducta, que en la mayoría de los casos incluyen cláusulas en contra de la corrupción.

Cuando existen estos códigos, es importante que los mismos se hagan cumplir, si no se desea que todas las reglas internas sean vistas como laxas. La aceptación interna de la práctica de sobornar puede conducir a un balance falseado, a falsas declaraciones de impuestos y a "comisiones" para el personal de la empresa. Los códigos de ética vienen cobrando tanta importancia que en la actualidad algunos negocios y organizaciones profesionales tienen códigos de comportamiento para sus miembros, si bien por lo general se presentan más bajo la forma de recomendaciones que como obligaciones⁵⁴.

Sin embargo, la antinomia entre moral y negocios, presentada generalmente como una afirmación indiscutible, resulta ser más aparente que real, pues toda actividad empresarial encierra determinados valores, como es el hecho de ganar dinero dentro de la legalidad⁵⁵. Es la llamada moral del éxito. Esta nueva ética empresarial, respetuosa de los derechos humanos, sabe conjugar a

los Pueblos, en *Libro Compendio*, (Compiladora. Mónica Sánchez Girao), Ministerio de Justicia/CNA/Telefónica; Lima, marzo 2007, pág. 129.

⁵⁴ Vid. LOZANO / MERINO (compiladores), *La hora de la transparencia en América Latina*, ed. Granica/Ciedla, 1998, Bs. As., pág. 158.

⁵⁵ Vid. FERNÁNDEZ, J.: *Ética para empresarios y directivos*, Madrid, ESIC, 1994, p. 30.

un tiempo los criterios de inversión y beneficio con los intereses generales⁵⁶. Debe también dar entrada a una "política empresarial orientada al consenso"⁵⁷. Ello supone la recíproca comunicación de todos los integrantes de la organización, y la de estos con los destinatarios de la producción⁵⁸. Este proceso, abierto a la sociedad, permite una legitimidad constante de la actividad empresarial⁵⁹.

La moralidad en la actividad económica debe constituirse en el primer círculo de prevención de la corrupción. Tanto las normas disciplinarias de la empresa como las exigencias normativas son necesarias, si bien pueden resultar insuficientes si el empresario no asume con independencia algunas pautas éticas y un código deontológico.

1.7. Factores que coadyuvan al desarrollo de la corrupción

En líneas generales, podemos señalar que tres son los factores que posibilitan la aparición de actos de corrupción, los mismos que pueden variar de acuerdo a cada realidad. En un primer momento, podemos hablar de factores formales, luego de factores culturales y, por último, de factores materiales.

1.7.1. Factores formales

Entre este tipo de factores, tenemos:

- La falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado.
- La existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional.
- La inoperancia práctica de las instituciones públicas.

1.7.2. Factores culturales

Estos son de suma importancia, en especial porque a diferencia de otros, deben ser considerados de acuerdo a la realidad sociocultural de cada país, ya que comprenden un "conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas por los ciudadanos y que tienen como objeto un fenómeno político, en este caso la corrupción⁶⁰".

Además, las condiciones culturales permiten delimitar la extensión de las prácticas corruptas, la probabilidad de su ocurrencia y, en especial, el grado de tolerancia social con que se pueden contar:

- En especial, la amplia tolerancia social hacia el disfrute de privilegios como consecuencia de una prevalencia del lucro privado frente a la moralidad cívica.
- La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada, en el sentido de ser una forma de funcionamiento, el cual crea un ambiente corrupto y de tolerancia social.

⁵⁶ Vid. GONZALEZ, J.: *Corrupción y Justicia Democrática*, Madrid, 2000, p. 162.

⁵⁷ Vid. GARCIA MARZÁ, V.D.: "Asesoría ética en la empresa: hacia un nuevo concepto de empresa", en *Ética de la Empresa*, coordinado por Adela Cortina, Madrid, Trotta, 1994, p. 131.

⁵⁸ Vid. CORTINA, A.: *Ética mínima. Introducción a la Filosofía práctica*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 127.

⁵⁹ Vid. CORTINA, A.: "Ética de la Empresa", en *Ética de la Empresa*, coordinada por Adela Cortina, Madrid Trotta, 1994, p. 90.

⁶⁰ Vid. SANI, G.: "Sociedad Civil" en *Diccionario de Ciencia Política*, en Norberto Bobbio, p. 469-472.

- La utilización de la lucha contra la corrupción como tema coyuntural por parte de los grupos partidarios, y la no permanencia de dicha lucha.
- La no evolución de los sistemas organizativos y normativos, de acuerdo a la evolución de los Estados. Tales sistemas suelen suscitar enfrentamientos y, por ende, la utilización de medios corruptos.

1.7.3. Factores materiales⁶¹

Los factores materiales se refieren a situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas. Concretamente, las brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social⁶²:

La brecha entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. Un ejemplo: el Ministerio de Vivienda que recibe dinero de una organización para orientar ciertos recursos exclusivamente hacia ella.

La brecha entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos. Un ejemplo: un deficiente sistema de control público que permite que las medicinas asignadas a un hospital se vendan fuera de este.

La brecha entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. Un ejemplo de ello sería un gremio de industriales que entrega sobornos a algunos miembros del Congreso para que aprueben una ley.

1.7.4. Otros factores de importancia que se debe considerar

1.7.4.1. La impunidad

La baja eficiencia de la administración de justicia ha favorecido a la corrupción, ya que al prevalecer la impunidad se genera la percepción de que no sólo los delitos contra la administración pública no son sancionados en su real dimensión, sino que se otorga tratamiento jurídico preferencial a ciertos grupos, propiciando un clima de inestabilidad política y social. Tal percepción conduce a la flexibilización de las reglas del juego, donde todo vale, y refuerza los elementos principales para que prosperen los comportamientos corruptos. Así, la baja probabilidad de ser descubierto, el leve castigo por las actividades corruptas y la ausencia de sanción social para los individuos corruptos, se encuentran estrechamente relacionados.

La percepción de los usuarios de los servicios de la administración pública respecto de la impunidad frente a los actos de corrupción es fundamentalmente negativa. Prejuicios como que los responsables nunca son perseguidos, que todos conocen los actos de corrupción y nadie los denuncia, hasta asumir que quienes denuncian los actos de corrupción salen perjudicados⁶³, están muy presentes en el imaginario de las personas.

Para conseguir el respaldo social y ciudadano, una estrategia de lucha contra la corrupción debe buscar revertir la sensación de impunidad imperante en el país. Para creer, la población precisa de

⁶¹ Vid. ESCALANTE, F.: "La Corrupción política: apuntes para un modelo teórico" en la revista *Foro Internacional*, Vol. XXX, N° 2, México, el Colegio de México, octubre-diciembre de 1989, p. 328-345.

⁶² La reflexión y el análisis viene del trabajo conjunto de LOZANO / MERINO (compiladores), *La Hora de la Transparencia en América Latina*, ed. Granica/Ciedla, Bs. As., 1998, p. 35 y ss.

⁶³ Vid. *Informe del Banco Mundial*, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/>

acciones acorde a la magnitud de los hechos. Sin embargo, esta recuperación de la confianza pública no resulta una tarea sencilla, en la medida en que lo recurrente en nuestra historia contemporánea ha sido más bien la no sanción de los delitos ligados al mal uso de los fondos públicos⁶⁴.

Los gobiernos deben asumir la lucha contra la impunidad como una política permanente de Estado, y dicha política es condición necesaria para construir, con el conjunto de la población, un presente y un futuro de justicia.

1.7.4.2. La independencia de los jueces y magistrados responsables del control de la corrupción política

La independencia es la "piedra angular" de cualquier sistema de justicia⁶⁵, que garantiza la decisión imparcial de los conflictos y asegura la separación de la función judicial del poder político⁶⁶. El fundamento de la independencia es la existencia de un sistema social que contenga instancias imparciales de decisión, libres de injerencias, y sin las cuales el regreso a la violencia tribal resurgiría. Su función consiste en crear las condiciones que permitan resolver aquellos conflictos que la propia sociedad no es capaz de solventar con la conciliación y el compromiso⁶⁷.

La independencia es incompatible con cualquier tipo de presión y se refiere a todos los órganos, tanto externos como los del propio estamento judicial, por no ser un atributo de los magistrados sino de la función judicial⁶⁸. La independencia no se agota con su sola proclamación constitucional; requiere además, y de manera fundamental, una cultura basada en el respeto de las resoluciones judiciales por parte de todos. También, una autonomía económica que comprenda tanto la proposición de los presupuestos como la gestión de los recursos⁶⁹.

La función judicial debe salvaguardar el vínculo entre gobernantes y gobernados, porque la corrupción destruye esa relación⁷⁰. La misión fundamental de los jueces es marginar aquella para preservar esta.

1.7.4.3. La débil legitimidad institucional

La débil credibilidad del orden institucional, originada principalmente por su incapacidad de enfrentar eficazmente los problemas sociales, han venido acentuando la apatía de la sociedad civil. Apatía que se refleja en la debilidad y desorganización de sus interacciones con el Estado, y que da mayores posibilidades a que tengan lugar la arbitrariedad, el abuso de poder, la inequidad, el despilfarro y la falta de transparencia en la toma de decisiones. Y lo peor es que no ha hecho viable

⁶⁴ Vid. "Rechazo a la Impunidad", en *Un Perú sin Corrupción. Condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción, El secreto de la ética pública es la transparencia*, INA, julio del 2001, p. 15-16.

⁶⁵ Vid. SÁINZ DE ROBLES RODRÍGUEZ, F.: "El Poder judicial en la Constitución", en el *Poder Judicial*, Vol. I, IEF, Madrid, 1983, p.

⁶⁶ Vid. DROMÍ, R.: *Los jueces. ¿Es la justicia un tercio del poder?*, 2ª edición, Bs. As., 1993, p. 46.

⁶⁷ Vid. GONZALEZ J.: *Corrupción y Justicia Democrática, Introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*, Madrid, 2000, p. 313.

⁶⁸ Vid. SIMÓN, D.: *La independencia del Juez*, Barcelona, Ariel, 1985, p. 171.

⁶⁹ Vid. DROMÍ, R. *Los Jueces. ¿Es la justicia un tercio del poder?*, 2ª edición, Bs. As., 1993, p. 47 y ss.

⁷⁰ Vid. NIETO, A.: *Corrupción en la España Democrática*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 272.

la creación de un esquema de cooperación y equilibrio entre individuos, grupos de interés y Estado, con lo cual se ha favorecido el oportunismo y la cooperación. El problema se ha planteado en diversos términos: ausencia de gobernabilidad, pobreza de capital social, debilidad del tejido social. En el caso peruano, el hecho es que existe una baja credibilidad en las instituciones, la cual se acentúa por la ineficacia de estas. Adicionalmente, y ya en el plano ético, existe lamentablemente una bajísima valoración de la honestidad y de la confianza.

1.7.4.4. El régimen del empleo público

Otro de los factores que hay que considerar es el régimen del empleo público. En ese sentido, lo importante es la consolidación del pleno desarrollo de los organismos públicos y del personal que en ellos trabaja; así como la creación de condiciones para que las entidades públicas sean organizaciones eficientes, eficaces, participativas, transparentes, honestas y competitivas en el cumplimiento de sus responsabilidades de gobierno y en los servicios que prestan a la sociedad.

En el caso peruano, la falta de una carrera pública ha acrecentado los indicadores de corrupción; en tal sentido, el poder abogar por una institución sólida que permita hacer que los deberes del empleado público se cumplan, en donde las funciones se realicen con honestidad, probidad, criterio, eficiencia, laboriosidad y vocación de servicio, es la meta que hay que lograr⁷¹.

Consideramos que esta es una de las puntas del iceberg en el diseño de estrategias mancomunadas que se debe desarrollar en pro del fortalecimiento de la administración pública. La Ley Marco del Empleo Público (Ley N°28175), de manera concreta y clara señala como finalidad el establecimiento de los lineamientos generales para promover consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basada en el respeto al Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas.

El Perú del siglo XXI exige el funcionamiento y la puesta en marcha de una carrera pública que no solo mermará los comportamientos corruptos, sino que nos pondrá en línea de carrera en el desarrollo de una administración pública peruana, mucho más moderna y más competitiva.

1.8. La corrupción como enfermedad y como atmósfera viciada: pobreza y corrupción

Pobreza y corrupción suelen ir de la mano. Sabemos que existe una estrecha relación entre el soborno y la precariedad económica; que, como ya se ha visto, los bajos salarios de los funcionarios pueden servir de base a ciertas prácticas corruptas; que los países en desarrollo se ven sometidos en demasiadas ocasiones al oprobio de la compra y venta de voluntades públicas del más alto nivel, repercutiendo negativamente sobre las grandes variables macroeconómicas⁷².

⁷¹ "La política de sueldos del sector público debe ser, pues, un punto de atención en cualquier estrategia que persiga reducir la corrupción pública". Vid. CONTRERAS, L.: En : *Corrupción y Principio de Oportunidad Penal*, ratio legis, 2005, pág. 140.

⁷² Vid. FABIÁN, E.: *La Corrupción del Agente Público Extranjero e Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 33.

Dado que la corrupción opera como una enfermedad, se la puede concebir como un proceso patológico que se instala en un medio propicio que permite su desarrollo; es decir, la corrupción forma parte de algo que está enquistado y que es difícil de extirpar⁷³. Ello no significa, claro está, que no se quiera dar solución a este problema y que no se puedan desarrollar los instrumentos necesarios para proceder a su extirpación.

1.9. Los efectos de la corrupción

Limitado el estudio de la corrupción al ámbito de obtención de decisiones públicas en función de intereses particulares, corresponde ahora determinar cuáles son los efectos que estas conductas generan sobre la sociedad.

Como infracciones penales, han sido tradicionalmente consideradas como delitos contra la administración pública. Con todo, la dimensión alcanzada en los últimos tiempos por este fenómeno ha revelado la existencia de otros efectos disfuncionales añadidos que, más allá de planteamientos meramente éticos, deben ser evaluados en su justa medida. El incremento de los flujos comerciales internacionales, los procesos de privatización relacionados con la transición de las economías socialistas o el aumento del peso del Estado en los mercados, son factores que han favorecido el oportunismo entre los servidores públicos, los cuales se han visto tentados a actuar en interés propio.

1.9.1. Efectos políticos

En términos generales, se derivan de la generalización de los procesos de corrupción en el marco de los poderes públicos, y aumentan en la medida en que el Estado condicione su actuación al soborno de los particulares.

La corrupción es inherente al poder, en tanto constituye una manifestación de ejercicio desviado del mismo. Con todo, parece innegable que existe una estrecha relación entre la forma de ejercer el poder político y la corrupción. Recordando la clásica máxima de Lord Acton⁷⁴, si es cierto que el poder corrompe, el poder absoluto corrompe absolutamente.

El sistema democrático es el gran perjudicado de la corrupción, y esta se desarrolla con más facilidad conforme los controles democráticos se debilitan. En el marco de los sistemas políticos plurales, la corrupción puede perjudicar gravemente el buen funcionamiento de las instituciones públicas. La corrupción es una amenaza para el desarrollo político y económico de todos los Estados⁷⁵.

⁷³ Vid. SAUTU, R. (compiladora), *Catálogo de prácticas corruptas, Corrupción, confianza y democracia*, Ed. Lumière, Bs. As, p. 135.

⁷⁴ "El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente"(Lord Acton: Carta dirigida a Greighton en la primavera de 1887), Vid. GONZALEZ, J.: *Corrupción y Justicia Democrática, Introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*, Madrid, 2000, pág. 9.

⁷⁵ Vid. KLITGAARD, R.: "Estrategias para combatir la corrupción", *Información Comercial Española*, N° 741, 1995, pág.26

Ciertamente, la conducta aislada de un funcionario supone un desprecio al papel que le ha sido asignado a la administración en cuyo marco actúa, dado que, teniendo capacidad de decisión, opta por ignorar el interés público y la neutralidad que constitucionalmente le ha sido impuesta.

En ocasiones, la riqueza oculta acumulada para el pago de sobornos llega a constituir un elemento de "negociación legislativa", destinada a promover la aprobación de normas programáticas, poco precisas, susceptibles de ser luego desarrolladas con facilidad por el poder ejecutivo mediante formas de actuación administrativa tendentes a favorecer a unos pocos⁷⁶.

Las connotaciones políticas que puede alcanzar el fenómeno hacen que se generalice el reproche social respecto de los corruptos⁷⁷, manteniéndose durante mucho tiempo el desprestigio, no ya de las personas sino del sistema en su conjunto.

1.9.2. Efectos económicos

Se ha destacado el papel que puede jugar el fenómeno en los países subdesarrollados o en los de economía dirigida, en los que el soborno puede ser el "lubricante" necesario para accionar ciertos mecanismos de progreso. Los ciudadanos precisan servicios públicos, pero no están siendo satisfechos por causa de los criterios de distribución fijados con carácter general por los poderes públicos. En tales casos, el particular emplea el soborno como incentivo que anima al funcionario a realizar una prestación que excede de la regla general.

Sin embargo, los efectos favorables que puede generar el soborno a muy corto plazo contrastan con las graves consecuencias que, a juicio de los expertos, produce sobre la economía nacional y, en última instancia, sobre la de los particulares. Porque justamente en un funcionamiento netamente con proyección al futuro, lo que la corrupción hace es alejar la inversión privada, en el entendido de que los "futuros inversionistas" no quieren involucrar "sus dineros" en países con altos índices de corrupción en sus instituciones.

La corrupción puede constituir un medio idóneo para determinar la decisión de quienes tienen la potestad para adjudicar la realización de obras o servicios públicos, suprimiendo el libre juego de la oferta y la demanda en perjuicio de la leal competencia y, en última instancia, de los intereses generales.

1.9.3. Efectos sociales

Las consecuencias sociales que acarrea este problema es un tema de suma importancia que hay que considerar en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana, en el sentido de que el flagelo acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidas a

⁷⁶ Vid. FABIAN, E.: *La Corrupción de Agente Público Extranjero e Internacional*, op. cit., p. 22.

⁷⁷ Vid. JIMÉNEZ VILLAREJO: "Transnacionalización de la delincuencia y persecución penal", en VV.AA.: *Crisis del Sistema político, criminalización de la vida pública e independencia judicial*, Estudios de derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1998, p. 60. En el mismo sentido, SAVONA E/MEZZANOTE, L. *La Corruzione in Europa*, Carocci Editore, Roma, 1998, p. 22.

un proceso de exclusión social y político, ya que la corrupción los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia⁷⁸.

En la actualidad, la expansión generalizada de la corrupción en las sociedades coadyuva a la crisis de gobernabilidad e institucionalidad del sistema político, siendo secuelas que surgen como resultado de las deformaciones de vicios de cultura política contemporánea y donde la corrupción ocupa un lugar destacado. Podemos señalar que la corrupción contamina la cultura, con el consiguiente deterioro de la calidad de vida⁷⁹.

1.9.4. Su incidencia sobre la esfera de los derechos humanos

La corrupción es tan antigua como la humanidad. Sin embargo, a medida que ha ganado terreno en las sociedades democráticas, se ha valorado más la incidencia del fenómeno sobre las prerrogativas individuales y sociales de los ciudadanos.

La corrupción constituye el paradigma de la desigualdad: a cambio de un soborno, el individuo obtiene un trato privilegiado por parte del Estado, quebrándose con ello las reglas de elemental reciprocidad, del pacto social. Además, el desequilibrio tiende a trasladarse al plano colectivo, afectando en primer término a la acción del Estado en materias tales como la salud, la educación o la cultura, y perjudicando con ello las políticas públicas tendentes a garantizar que la igualdad de los ciudadanos sea real y efectiva, no solo nominal.

No se equivocaron, pues, los redactores de la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* cuando en agosto de 1789 proclamaron en su Preámbulo la existencia de una relación causal entre "la ignorancia, el olvido y el desprecio de los derechos humanos" y "la corrupción de los gobernantes". Tampoco parece haber errado el Presidente de Transparencia Internacional, Peter Eigen, cuando afirmaba en junio de 2001 que "el virus del SIDA está matando millones de africanos, y en muchos de los países donde el SIDA es más devastador, el problema se ve agravado por el hecho de que los niveles de corrupción se perciben como muy altos. Si bien es imperativo que los países más ricos proporcionen los frutos de la investigación médica a un precio razonable para afrontar esta tragedia humana, es también esencial que los gobiernos corruptos no roben a su propia gente⁸⁰".

1.10. La educación y la ética como pilares dentro de la elaboración de un Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción y Ética Ciudadana

Uno de los temas fundamentales en los programas de lucha contra la corrupción es el referido a la educación y a la ética, y cuando hablamos de ambas perspectivas estamos haciendo referencia a lo que denominamos "prevención", en el sentido de dar las herramientas necesarias que nos permitan fortalecer y, en otros casos, crear conciencia de lo que significa en nuestro contexto el manejo y el funcionamiento de la *res pública*.

⁷⁸ Vid. LOZANO/MERINO, (compiladores), en *La Hora de la Transparencia*:...op. cit.; p. 37-38.

⁷⁹ Vid. PEÑA. S.: *Psicoanálisis de la Corrupción Política y Ética en el Perú Contemporáneo*, Ed. Gedisa, 2003, p. 59.

⁸⁰ Vid. *Presidente de Transparencia Internacional*, Tl. www.transparenciainternacional.org.pe

La función pública ha sido utilizada para la satisfacción de intereses particulares que afectan los deberes de función, los intereses colectivos y la moral social. A su vez, la cultura administrativa ha sido erosionada por sucesivos gobiernos. La instrumentalización política de las principales instituciones públicas, agravada por la falta de institucionalización de una carrera administrativa, las bajas y/o arbitrarias y desiguales remuneraciones, el inadecuado sistema de captación de personal y la ausencia de un sistema de recompensas y méritos acorde con el desempeño honesto y eficiente, han originado una profunda desmotivación y desmoralización entre los funcionarios públicos.

En la esfera pública, la corrupción ha generado una desconfianza generalizada frente a las instituciones estatales. Esta ausencia de credibilidad social es uno de los costos más graves de la corrupción, porque quebranta la relación entre el ciudadano y el Estado y privatiza la vida pública. El individuo o el grupo social toma en sus manos las funciones delegadas al poder público en el momento en que desconfía de la imparcialidad de las instituciones estatales. Asimismo, aparecen sectores sociales profundamente cuestionados por su comportamiento en el espacio público, como la clase política, ciertos estamentos militares y policiales, algunos gremios empresariales y medios de comunicación social.

En las últimas décadas, la práctica de la corrupción en el Perú ha avanzado significativamente debido a una serie de razones. En primer lugar, la creciente permeabilidad en amplios sectores de la población, que la consideran como una conducta natural en el uso de las cuotas de poder dentro del Estado y en la vida cotidiana.

En segundo lugar, el sistema de creencias morales y de hábitos de conducta se ha resquebrajado, trastocando los roles sociales. Las sensibilidades frente a la corrupción han oscilado entre la complacencia, la tolerancia y la resignación en gruesos sectores de la población. No hay hábitos y costumbres de honestidad suficientemente asentados y la ley no representa para la ciudadanía la objetivación de valores sociales aceptados.

En tercer lugar, el utilitarismo exacerbado, aunado al culto de la *viveza*, ha generado un fuerte debilitamiento del sentido de lo público y ha conducido a una perspectiva que privatiza el espacio y la función pública. Ello explica la falta de compromiso con una ética pública inspirada en valores ciudadanos.

En cuarto lugar, es preciso considerar que la corrupción generalizada se inserta, de un lado, en un proceso de movilidad social a cualquier costo, sin sanción moral y, de otro, en la complicidad de un importante sector de la clase dirigente.

En quinto lugar, en la esfera política se percibe el divorcio entre la ética y la gestión pública. La acción política fija sus propios fines que debe perseguir a cualquier precio. La crisis y la devaluación de los partidos políticos ha contribuido a forjar una construcción social que disocia la política de la ética. El poder no se comprende como un medio de servicio.

En esta línea de trabajo, la pregunta central gira en torno a cómo imaginar una construcción ética de lo público que conduzca a una estrategia preventiva de combate a la corrupción en el mediano y largo plazo.

Podemos entender la ética pública como el conjunto de usos y costumbres que practican los ciudadanos en el espacio público, y considera que estos usos y costumbres deberían ser gratificantes y no perjudiciales para todos los miembros de la sociedad y destinados a fortalecer y no a debilitar el sistema democrático.

La meta de la promoción de la ética pública es combatir la actual cultura de corrupción y construir una visión factible de la ética pública que se plasme en una cultura de la honestidad, transparencia y respeto en los diferentes ámbitos, tanto de la función estatal como social en general.

Es necesaria la construcción de nuevas formas de relación, costumbres y conductas a partir de valores ciudadanos, es decir, de reglas de juego claras aceptadas por todos. Para ello es indispensable reconocer y aprehender los valores que sustentan la institucionalidad democrática; procurar que las reglas de juego acordadas sean coherentes con ella; y difundir y fortalecer el cumplimiento de las normas acordadas, premiando las conductas probas y sancionando las corruptas.

Esta tarea presupone la habilidad de elaborar códigos de ética y de conducta institucionales adecuados. Se debe propiciar que cada colectivo formule su propio código de conducta ética, a partir del reconocimiento y explicitación de los valores que orientan la función pública, las conductas esperadas y las opciones en torno a dilemas éticos que contribuyan a forjar un nuevo sistema de relación con el ciudadano.

II. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO GLOBAL

2.1. La internacionalización de la lucha contra la corrupción. Una necesidad urgente

Las nuevas dimensiones que ha adquirido la corrupción en la actualidad, después de muchos años de tolerancia y con ciertas dosis de cinismo y apatía por parte de los gobernantes y de la sociedad civil, ha hecho que el tema sea considerado en la agenda internacional.

De hecho, el problema de la corrupción afecta cada vez más la buena gestión pública, pues perjudica la administración y pone en duda la legitimidad de los poderes estatales. El desvío ilícito de potestades públicas en beneficio de intereses particulares, procedan estos del extranjero o del interior del país, viene siendo tratado desde hace mucho tiempo por el ordenamiento de cada Estado y, sobre todo, por el derecho penal.

La flexibilización de las barreras económicas y políticas nos permite apreciar nuevas facetas de la corrupción actual, que merecen una atención especial y cuyo estudio nos debe ser de utilidad para superar los sistemas obsoletos con los que hemos venido funcionando.

Ahora bien, en el marco del actual proceso de globalización, resulta absolutamente imprescindible contar con reglas de juego comunes que permitan a los Estados disponer de las herramientas que los acuerdos nacionales y, en especial, los internacionales ofrecen para encarar la lucha contra la corrupción de manera global.

2.2. La lucha contra la corrupción en el ámbito universal. Las Naciones Unidas

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue aprobada por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa N° 28357 del 5 de octubre de 2004, y ratificada mediante Decreto Supremo N° 075-2004-RE, el 19 de octubre del mismo año.

Una de las grandes preocupaciones de las Naciones Unidas ha sido y sigue siendo la lucha contra la corrupción, al considerarla gravitante para el desarrollo de los países.

La participación de dicho organismo internacional ha sido intensa en la elaboración de normas y de acuerdos multilaterales para el desarrollo y la lucha contra la corrupción. En ese sentido, con esta Convención se ofrece a los Estados un instrumento de trabajo sólido y eficaz para que los países tengan éxito en sus esfuerzos.

A sabiendas de que el mejor modo de afrontar el problema de la corrupción es apelar a la cooperación internacional, la Convención brinda un conjunto de medidas destinadas a reforzar este aspecto, además de asistencia técnica adecuada.

2.2.1. Implementación en el Perú de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción

Este instrumento jurídico internacional tiene por objeto lograr que los Estados Parte asuman el compromiso de desarrollar acciones preventivas y sancionadoras en casos de corrupción.

El Perú ha producido un marco normativo en materia anticorrupción, con lo que prácticamente ha cumplido con lo dispuesto por la Convención Internacional de las Naciones Unidas. Cabe resaltar que esta Convención es, a nivel internacional, lo más moderno y completo en materia de disposiciones anticorrupción.

2.3. La labor de protección de lucha contra la corrupción en el ámbito regional. La Organización de Estados Americanos

Uno de los primeros acuerdos internacionales en la línea de la lucha contra la corrupción ha sido la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) de la OEA, que se constituye en el primer compromiso internacional de la Región para la promoción del buen gobierno y la cooperación contra la impunidad. Fue firmada por 22 países de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, tras ser discutida y redactada por un grupo de expertos que funcionó que se reunió en 1995 en Washington D. C., sede de la OEA. Uno de sus propósitos es la promoción y el fortalecimiento del desarrollo por parte de sus Estados Parte de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Asimismo, promover, facilitar y regular la cooperación entre dichos Estados, a fin de asegurar la eficacia de tales medidas y acciones.

En líneas generales, se trata de un instrumento que promueve no solo la lucha contra la corrupción, sino también que crea conciencia sobre la gravedad de este problema en los países de la Región, así como sobre la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en estos esfuerzos.

2.3.1. Implementación en el Perú de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (CICC): el MESICIC y su funcionamiento

Perú, como Estado miembro de la OEA, firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificándola mediante el Decreto Supremo N° 012-97-RE, de fecha 21 de marzo de 1997, publicado tres días después, pasando a formar parte del derecho interno.

Es importante destacar que otros 23 países de la Región también han ratificado dicho instrumento internacional, sin formular reserva alguna; lo que desde luego significa una ventaja para la futura aprobación de leyes comunes que desarrollen los principios pactados en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) es un instrumento que permite a los Estados miembros de la OEA que ratificaron la mencionada convención promover su implementación, dar seguimiento a los compromisos asumidos en ella y facilitar la realización de actividades de cooperación técnica. También promueve el intercambio de información, de experiencias y de prácticas óptimas, así como contribuye a la armonización de legislaciones. Dentro del marco de los propósitos establecidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, los principios de soberanía, de no intervención y de igualdad jurídica de los Estados constituyen la base fundamental del funcionamiento de este Mecanismo, respetando siempre la Constitución y los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro. El MESICIC, con sede en la Organización de los Estados Americanos, es un mecanismo intergubernamental que trata de actuar sobre una base consensual y de cooperación, garantiza una aplicación justa y un tratamiento igualitario entre los Estados Parte, y busca mantener siempre la confidencialidad y la transparencia de sus actividades.

Sobre el Perú en su relación con el MESICIC, se debe señalar lo siguiente:

1. Se han impulsado las recomendaciones de la Sexta Reunión del Comité de Expertos del MESICIC al Informe del Perú sobre la implementación de los cinco temas de la Convención que fueron materia de examen en la Primera Ronda de Análisis.

A tal efecto:

- a) Con respecto a medidas preventivas referentes a normas de conducta, se están creando Comisiones de Ética, Transparencia y de Lucha contra la Corrupción en todas las instituciones públicas, en aplicación del Código de Ética de la Función Pública.
- b) Se está preparando una nueva norma sobre declaración de ingresos, activos y pasivos.
- c) Se está tratando de concientizar a las autoridades que dirigen a las instituciones responsables de la prevención, detección, investigación y juzgamiento de los actos de corrupción sobre la necesidad de un órgano de control superior que permita coordinar sus actividades que actualmente se realizan de manera independiente.
- d) Se ha dado carta libre a la participación de la sociedad civil y se facilita su labor.

De otro lado:

1. Se impulsó la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la que fue ratificada por el Congreso de la República y promulgada por el Presidente de la República, siendo el Perú el primer país de Sudamérica en hacerlo, el tercero de toda América y el décimo del mundo.
2. El Ministerio de Justicia, que es la autoridad central para los efectos de la Convención Interamericana contra la Corrupción, se ha abocado a la implementación de la Procuraduría Pública Anticorrupción de Lima, a fin de que se encargue de casos de corrupción de funcionarios de la administración pública en el distrito judicial de Lima, al tiempo que ha seguido optimizando la labor de las procuradurías anticorrupción descentralizadas que actúan en los demás distritos judiciales del país. Se están efectuando visitas a las diversas procuradurías anticorrupción para supervisar su labor y verificar *in situ* sus estrategias procesales. También se está instalando un Sistema de Seguimiento de Causas en las procuradurías anticorrupción para que ellas mismas y el Consejo de Defensa Judicial del Estado puedan llevar un mejor control de la labor que hacen.
3. Se ha emprendido el proceso de institucionalización de la lucha contra la corrupción, de modo tal que se integren todas las procuradurías públicas que defienden los intereses del Estado en los delitos derivados de actos de corrupción cometidos por funcionarios de la administración pública.
4. El 4 de febrero se publicó el Decreto Supremo N° 002-2005-JUS, el cual establece las siguientes facultades complementarias para los procuradores públicos:
 - a) Llevar un estricto control de plazos para evitar excarcelaciones por no haberse dictado sentencia en los procesos, y prescripciones de delitos por falta de juzgamiento oportuno.
 - b) Tomar las medidas necesarias para que se identifiquen los bienes que deben ser restituidos al Estado y se establezcan los montos que le deben ser indemnizados por la vía penal o la vía civil.
 - c) Solicitar, en todos los procesos penales, que la reparación civil sea ordenada por las autoridades judiciales como regla de conducta, para que en caso de incumplimiento pueda hasta revocarse la libertad condicional.
 - d) Solicitar que a los funcionarios públicos que resulten condenados por delitos contra la administración pública se les imponga la pena accesoria de inhabilitación.
 - e) Que, obligatoriamente, soliciten las medidas cautelares que sean apropiadas a fin de asegurar las restituciones e indemnizaciones a favor del Estado, efectuando todos los trámites para que se hagan efectivas.
 - f) Que interpongan las acciones judiciales necesarias para conseguir la nulidad de los actos practicados o de las obligaciones contraídas que disminuyan el patrimonio de los condenados y los hagan insuficiente para la reparación.
5. Se ha dado impulso a la gestión de exhortos internacionales y/o cartas rogatorias, que han sido tramitados oportunamente ante las instancias competentes en procesos de corrupción.
6. Se han tramitado diversos pedidos de extradición contra encausados por delitos de corrupción.

7. En el marco de fortalecimiento de la administración de justicia, se llevó a cabo un conversatorio sobre el tratamiento de la aplicabilidad de los instrumentos internacionales en materia de extradición, dando especial énfasis a las detenciones preventivas con fines de extradición y a las solicitudes de extradición formuladas ante las autoridades de los Estados Unidos de América. El objetivo de esta actividad fue brindar a los magistrados los alcances de la administración de justicia sobre el tratamiento de la legislación extranjera en materia de extradición. El conversatorio estuvo dirigido a magistrados del Ministerio Público y del Poder Judicial, responsables de dictaminar y resolver las solicitudes de entrega y se llevó a cabo en el mes de octubre del 2005 con la participación de 150 personas.
8. Se ha incluido dentro del Plan de Perú a favor de las Acciones de Transparencia y Contra la Corrupción Pública, presentada al Grupo de los Ocho por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Proyecto Unidad de Asesoría de Recuperación de Activos del Ministerio de Justicia, que favorecerá a la defensa del Estado en las procuradurías de ministerios y *ad hoc*, así como también de municipalidades, gobiernos regionales e instituciones públicas autónomas, Poder Judicial y Ministerio Público.
9. El 18 de febrero de 2005 se promulgó la Resolución Suprema N° 059-2005-JUS, mediante la cual se crea una comisión especial para estudiar los procedimientos y la normatividad existente en materia de colaboración eficaz. Esta comisión evaluó y propuso las modificaciones necesarias para el mejoramiento del funcionamiento integral del sistema. La comisión la integraron representantes del Ministerio de Justicia y contó con la participación de representantes del Poder Judicial, Ministerio Público y Ministerio del Interior, así como del Instituto Nacional Penitenciario. La comisión propuso al cabo de treinta días la sistematización de la normatividad existente sobre colaboración eficaz, la que hasta la fecha ha permitido la repatriación de grandes sumas de dinero, producto de la corrupción de funcionarios de la administración pública⁸¹.

Lo cierto es que en el año 2006⁸² se ha dado inicio a la segunda ronda de análisis, lo que supone desarrollar las siguientes actividades:

- Adopción de una metodología imparcial a fin de determinar el orden para analizar la información correspondiente a cada Estado miembro.
- Adopción de un modelo imparcial a fin de determinar el orden para analizar la información correspondiente a cada Estado miembro.
- Determinación de los respectivos subgrupos de análisis.
- Adopción del calendario de la segunda ronda de análisis.
- Iniciación del análisis de los Estados Parte que conforman el primer grupo. El desarrollo de este punto supondrá lo siguiente:
 - ✓ Elaboración de los proyectos de informes preliminares y proceso de consultas en torno a ellos.

⁸¹ Vid. Lima, 5 de febrero de 2005: Representante Alterno del Perú ante el Comité de Expertos del MESICIC (en febrero de 2005). Para mayor información, ver: www.cn-anticorruccion.gob.pe/archivos/

⁸² Vid. En la actualidad la reunión de Washington en los Estados Unidos de Norteamérica de 2006.

- ✓ Reunión de los subgrupos de análisis de los Estados Parte del primer grupo cuya información será analizada.
- ✓ Adopción por la plenaria del Comité de los informes de los Estados Parte que conforman el primer grupo.

Lo más novedoso e importante a resaltar es que como consecuencia de la 10ª Reunión de Expertos realizada en la ciudad de Washington (diciembre de 2006); se han puesto sobre la mesa dos temas "clave" para la revisión de nuestro país:

- El 18 de enero de 2007 la Sala Plena de la Corte Suprema acordó la publicación en internet de todas las ejecutorias de este organismo, en la página de internet del Poder Judicial. (un gran avance y mecanismo de lucha a favor de la transparencia).
- Mediante Decreto Supremo 089-2006-PCM, se ha expedido el Reglamento para el funcionamiento, actualización y consulta de la información en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido-RNSDD.

2.4. La Convención de la OCDE⁸³ contra el Soborno Transnacional

La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un instrumento que señala obligaciones para los gobiernos, las empresas, los contadores públicos, los abogados y la sociedad civil de las naciones firmantes. Los países signatarios deben establecer mecanismos para prevenir, detectar y sancionar a los servidores públicos, a las empresas y a terceras personas que en transacciones comerciales internacionales den o prometan gratificaciones a un servidor público extranjero.

Dentro de este Convenio de la OCDE, los temas fundamentales que se tratan son el artículo 1 (delito de corrupción de agentes públicos), el 2 (responsabilidad de las personas jurídicas), el 3 (sanciones), el 7 (blanqueo de dinero), el 9 (asistencia jurídica mutua) y el 10 (extradición).

Lo cierto es que el propio Convenio de las Naciones Unidas Contra la Corrupción recoge el delito de soborno transnacional, lo que se constituye en una acción importante en la lucha contra la corrupción internacional.

2.5. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada

En la actualidad una de las mayores amenazas en las sociedades es la presencia de las organizaciones criminales⁸⁴. Las distintas formas que estas tienen de presentarse, su incidencia como un peligro latente y su avance devastador, han hecho que los organismos internacionales hagan causa común contra un flagelo que ya es universal.

⁸³ Vid. OCDE: *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico*.

⁸⁴ "Estas organizaciones criminales conforma una verdadera *red criminal*" en la que el tráfico de drogas comporta el segmento más importante de las ganancias ilícitas. El de armas también representa un segmento de alto valor y últimamente las redes de tráfico de personas parecen llevarse las más altas ganancias" Vid. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L.: "Criminalidad Organizada, Derecho Penal y Sociedad. Apuntes para el análisis", en : *El Desafío de la Criminalidad Organizada*, editorial Comares, Granada 2006, pág.53.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional es un documento de suma importancia porque recoge los distintos delitos de corrupción y define lo que son los grupos delictivos organizados. Dicho instrumento transnacional fue firmado en el 2002 en la ciudad de Palermo (Italia). En su artículo 8 penaliza lo que considera corrupción, y además estipula que los países signatarios deben adecuar sus ordenamientos para tipificar el delito de corrupción.

III. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

3.1. Diagnóstico

La corrupción es un fenómeno social que si bien ha existido desde siempre, en la actualidad se ha extendido a todos los ámbitos de la vida pública y privada, tanto a nivel nacional como internacional, afectando gravemente la vida institucional, económica, social y cultural de un país.

Los orígenes de la corrupción en el Perú deben buscarse en la adaptación criolla a las rígidas normas coloniales que derivaron en la actitud "obedezco pero no cumpla", el contrabando de importación de géneros y la exportación ilegal de plata, entre otras muchas modalidades de abusos e intereses contra el fisco real, la reforma colonial, y la mayoría de la población indígena y mestiza. Las gestiones públicas corruptas en el período inmediatamente posterior a la independencia constituyen la continuación de modalidades de corrupción colonial en un nuevo marco de extrema carencia fiscal, luchas caudillistas, inestabilidad política e institucional, y abuso de los derechos de propiedad de extranjeros y nacionales. Solo reducidas gavillas de negociantes listas a proveer financiamiento de alto riesgo e interés son privilegiadas por el favor y el poder corrupto de turno. La política de secuestros de bienes de emigrados españoles y criollos, iniciada durante la gestión de José de San Martín y Bernardo Monteagudo, desencadena un proceso de expropiación que, por un lado, debilita los derechos de propiedad y, por otro, beneficia a militares caudillistas.

Los caudillos se adueñan de haciendas y demás propiedades expropiadas, así como hipotecan los pocos ingresos fiscales y aduaneros para garantizar el financiamiento interno y externo de sus campañas militares. Los contratos para suplir de insumos al ejército son otorgados por amigos políticos y sobornos. La corrupción de esta época republicana temprana es de rapiña, institucionalizada y justificada en nombre del patriotismo emancipador militarista. La lucha entre grupos corruptos es una disputa por el botín, que se traduce en expropiaciones y despojos privados. El valor desviado por corrupción puede ser calculado sobre la base del negociado de los primeros dos empréstitos internacionales de 1822-1826. Estos ascendían a un total de nueve millones de pesos (1,8 millones de libras esterlinas), suma de la que se desvió alrededor de 4,5 millones de pesos. Esto equivalía al 40 o 50 % de los gastos fiscales y, en consecuencia, al 6 o 7% del exiguo PBI de la época⁸⁵.

Si esto ocurría hace muchas décadas, en los últimos años se ha venido haciendo una serie de diagnósticos sobre la corrupción tanto en la ciudad de Lima como en distintas regiones del Perú⁸⁶. Lo cierto es que los resultados son más que alarmantes. La propia organización no gubernamental

⁸⁵ De manera puntual y sólo en el marco de una etapa del Perú republicano. Textualmente en: QUIROZ, A.W.: "Costos históricos de la corrupción en el Perú republicano", en: *El Pacto Infame. Estudios sobre la Corrupción en el Perú*, (ed. Felipe Portocarrero), Red para el desarrollo de las Ciencias sociales en el Perú, Lima, marzo 2005, pág. 83-84.

⁸⁶ Vid. *Documentos de Trabajo. Un Perú sin Corrupción*, INA, Lima, julio, 2001; p. 79 y ss.

Transparencia Internacional, coloca al Perú, según su índice de percepción de la corrupción (IPC) que diseña anualmente, en el puesto 44 en el año 2001, con un puntaje de 4.1; en el puesto 45 con un puntaje de 4.0 en el año 2002; en el año 2003 en el puesto 59 con un puntaje de 3.7; en el puesto 67 con un puntaje de 3.5 en el año 2004; y en el año 2005 en el puesto 65 con un puntaje de 3.5⁸⁷.

En su último informe, Proética, institución que representa a Transparencia Internacional en el Perú, señala que "la tolerancia hacia la corrupción -entendida como aceptación o rechazo parcial pero no absoluto hacia los actos corruptos- se ha incrementado de 66 a 75%"; además, la confianza en que la denuncia de un acto de corrupción será efectiva ha caído de 23 a 13%; en tanto se ha incrementado la percepción de que los que denuncian terminan siendo perjudicados⁸⁸. En ese sentido, Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe señala que Chile registra el IPC más alto de la Región con 7.4; y además Uruguay y la Isla de Barbados superan los 5 puntos; aunque también hay más de 10 países (poco menos de la mitad de los 25 analizados) que no llegan a 3.0 puntos, debajo del cual Transparencia Internacional considera que existen problemas graves de corrupción real. En el caso peruano, lo cierto es que el IPC obtenido en el año 2004 es de 3.5, y Transparencia Internacional cree que este resultado continúa con una preocupante tendencia a la baja desde 1998 (primer año en el que el Perú apareció en su estudio).

Tan solo para tener una idea de lo complicado de la situación, en la actualidad existen más de 9,600 procesos por delitos de corrupción en todo el país (gobiernos nacionales, regionales, municipales, etc.), en los que la defensa de los intereses del Estado corre a cargo de procuradores públicos⁸⁹. Por su parte, la carga procesal de la Procuraduría Ad Hoc del Estado peruano para los casos Fujimori-Montesinos⁹⁰, es de 262 procesos penales, 10 procesos civiles, 7 procesos constitucionales, 235 investigaciones y 11 procesos pendientes de apertura de instrucción. Hasta la fecha se ha repatriado un monto que asciende a US\$ 172'855,041 (ciento setenta y dos millones ochocientos cincuenta y cinco mil cuarenta y un dólares americanos), gracias a la cooperación judicial internacional de Suiza y Estados Unidos de América. Pero lo cierto es que US\$ 45'803,000 (cuarenta y cinco millones ochocientos tres mil dólares americanos) se encuentran aún bloqueados y pendientes de repatriación. A este monto hay que agregar US\$ 9'000,000 (nueve millones de dólares americanos), que fueron ubicados durante el año 2005 y que están bloqueados, habiéndose ya cursado las cartas rogatorias para su repatriación⁹¹.

⁸⁷ Vid. *Índice de Percepción de la Corrupción*. Informe elaborado por Transparencia Internacional, para los años 2001, 2002, 2003, 2004 y el último informe de 2005. En <http://www.proetica.org.pe/modules.php?op=modload&name=Downloads&file=index&req=getit&lid>.

⁸⁸Vid. PROETICA. "Segunda Encuesta sobre Corrupción 2004", Lima, enero, 2004. En: <http://www.proetica.org.pe/modules.php?op=modload&name=Downloads&file=index&req=getit&lid>.

⁸⁹ Información recogida del Consejo de Defensa Judicial del Estado Peruano: balance informativo a junio de 2006.

⁹⁰ Vid. "Es necesario advertir que los procesos judiciales en el sistema anticorrupción tienen la peculiaridad de contar hasta con casi 400 procesados (caso Firmas Falsas), y de tener en promedio 21000 folios. Además, la carga procesal también está determinada por los incidentes que se forman en cada uno de los expedientes; aquellos pueden ser muy numerosos en algunos casos, pues corresponden a las impugnaciones de tipo procesal hechas por cada una de las partes, los cuales incluyen, por ejemplo: excepción de naturaleza de la acción, de prescripción, de cosa juzgada; solicitudes de embargo; apelaciones, entre otras. Cada uno de estos incidentes genera la formación de un cuadernillo adicional al expediente principal, sin dejar de ser parte del mismo proceso" Vid. Información recogida de la Procuraduría Ad Hoc del Estado peruano: Casos Fujimori/Montesinos, 2006; Oficio N° 349-2006-PROCURADURÍA AD HOC; pág. 6.

⁹¹ Vid. Información Estadística recopilada de la Procuraduría Ad Hoc del Estado Casos Fujimori/Montesinos, Oficio N° 349-2006-PROCURADURÍA AD HOC; pág. 6. En esa línea: Reparación civil a favor del Estado peruano pagada a la fecha (cabe destacar que sólo a partir del año 2005 se ha hecho efectivo el cobro de las reparaciones civiles favorables al Estado impuestas a los procesados). Así: Año 2004 y 2005: S/. 560,812.34, total dólares: 1,250,000.

Ante este estado de cosas, es evidente que no podemos quedarnos inertes, sino más bien pasar a la acción. En vista de que los diagnósticos que se han venido realizando en el país han sido en su mayoría sectoriales, el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana se propone ahora la elaboración de un estudio nacional, amplio y completo, que nos permita conocer la percepción que tiene nuestra sociedad sobre el flagelo de la corrupción.

3.2. Antecedentes: los actos de corrupción y la necesidad de revertir esta situación anómala y perniciosa

La corrupción constituye una acción social ilícita, ilegítima y encubierta, y no solo implica una relación social entre el corrompido y el corruptor, sino también entre el corrupto mayor y el corrupto menor cuando se establecen, tal como ocurrió en nuestro caso, redes de corrupción.

Este fenómeno asume muchas formas y tiene períodos de auge que pasan de una cultura a la otra. Sin embargo, si bien todos coinciden en resaltar su gravedad, hay muchas divergencias cuando se trata de realizar su análisis e interpretación⁹².

Es una realidad que nuestro país contempla una división formal de poderes, la cual no se ejerce a plenitud por cuestiones de sociología política y razones históricas. No contamos con estructuras administrativas estables que le den solidez y viabilidad a un estado moderno lo que impide la vigilancia pública del desempeño del aparato gubernamental.

La creación de una política de Estado que coadyuve al mejoramiento de las relaciones entre la sociedad y la Administración Pública, entre los gobernantes y los gobernados, hará que el desarrollo del país sea cada vez más viable. En ese sentido, el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana representa, hoy por hoy, la oportunidad histórica de desterrar para siempre la posibilidad de actos de corrupción cometidos en el pasado, los cuales no deben quedar impunes.

Este Plan tiene sentido solo si se establecen políticas de lucha estables con miras a instaurar una auténtica democracia. Para lograrlo es importante contar con instituciones democráticas, con una prensa libre y con un acceso libre a la información relacionada con el ejercicio del poder y las actividades gubernamentales. A todo ello se deben sumar los órganos de control y el afianzamiento del sistema de impartición de justicia, puesto que el sistema institucional de una nación depende de la vigilancia del Poder Judicial.

3.3. Marco normativo. La necesidad de una respuesta urgente a los actos de corrupción

3.3.1. Medidas preventivas: prevenir antes que penar la corrupción pública

1. R.S. 160-01|-JUS del 11-04-01, que creó el INA.
2. D.S. 120-01-PCM del 17-11-01, que creó la CNA.
3. Ley 26850 de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (SEACE).

⁹²Vid.: MENY, Y. "Fin de Siècle Corruption: Change, Crisis and Shifting Values", *International Social Science Journal*, n°. 149, p. 309-320.

4. Ley 27482 que regula la publicación de las declaraciones de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores del Estado.
5. Ley 27806 de Transparencia y de Acceso a la Información Pública
6. Ley 27815 de Código de Ética y su Reglamento.
7. Ley 28024 de Gestión de Intereses.
8. Ley de Nepotismo.
9. Mecanismos de transparencia y participación ciudadana.
10. Creación de comisiones de ética y transparencia.
11. Creación del CERIAJUS y recomendaciones.
12. Medidas planteadas por la PCM.
13. Creación de FEDADOI.

3.3.2. Medidas sancionatorias

1. Creación de la Dirección de Policía contra la Corrupción, mediante R.M. 1000-2001-IN/PNP.
2. Ley 27378 de Colaboración Eficaz.
3. Creación de seis juzgados y de seis salas anticorrupción.
4. Creación de Procuradurías Públicas Anticorrupción Descentralizadas
5. Creación de seis fiscalías provinciales y seis superiores anticorrupción.
6. Instauración del Subsistema Anticorrupción.
7. Designación de un Procurador Ad Hoc para los casos Fujimori /Montesinos

3.3.3. El régimen de incompatibilidades: entre el ejercicio de la magistratura y la función pública⁹³

Uno de los factores que hay que tener en cuenta en la lucha contra la corrupción es el del régimen de las incompatibilidades, sobre todo en el Poder Judicial, institución que busca asegurar la dedicación exclusiva y la independencia e imparcialidad en el desempeño de sus funciones.

La propia Constitución Política del Estado, en su artículo 146 (primer párrafo), señala que la función jurisdiccional es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada, con excepción de la docencia universitaria. Con respecto a los magistrados, es necesario⁹⁴ que su situación se flexibilice en lo referente a las funciones públicas, a fin de que los magistrados puedan realizar labores administrativas dentro del propio Poder Judicial, pues para que este poder del Estado sea independiente en lo jurisdiccional, es preciso que goce de autonomía de gobierno, de gestión y de administración. Si bien hoy los magistrados ejercen el gobierno a través de las residencias de Corte y de los Consejos Ejecutivos, también es cierto que la administración del Poder Judicial está confiada a terceros.

Así, ya que los magistrados conocen de primera fuente la real problemática de los órganos jurisdiccionales en la administración de justicia, con el concurso de ellos la gestión será más eficiente.

⁹³ Una reflexión a partir del estuendo trabajo realizado por el Poder Judicial. Así: Vid. *Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial. Comisión de Reestructuración del Poder Judicial*, Lima, 2003.

⁹⁴ Vid. *Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial. Comisión de Reestructuración del Poder Judicial*, Lima, 2003, p. 49.

3.3.4. Conflicto de intereses en el Poder Judicial

Uno de los temas fundamentales en la lucha contra corrupción es el referido al conflicto de intereses. Los conflictos entre la función pública del juez y sus intereses individuales constituyen un escenario de vulnerabilidad en el que se pueden presentar actos de corrupción.

La transparencia, la imparcialidad y la independencia de juicio de los magistrados son principios fundamentales que, para que se preserven, requieren de una dedicación exclusiva por parte de los jueces a la hora de administrar justicia.

3.3.5. El control de la corrupción en el sistema de justicia

3.3.5.1. Experiencias acumuladas en materia de control

Como ya se ha dicho repetidas veces, la corrupción dentro de la Administración Pública, en general, y al interior del Poder Judicial, en particular, es una preocupante realidad. Y es contra ella que este Plan quiere actuar de manera contundente y decidida.

Para tal fin, será muy importante apoyarse en los estudios realizados por el Grupo de Trabajo Temático de Política Anticorrupción y Ética Judicial, que, entre otras cosas, recogió los casos de corrupción que fueron investigados por la Oficina de Control de las Magistraturas del Poder Judicial, y que a la postre determinaron la destitución de diversos magistrados. Sin embargo, ello no ha impedido que se sigan presentando actos de corrupción en esa esfera, lo que hace aún más urgente la necesidad de reinstaurar una cultura ética en la magistratura⁹⁵.

3.3.5.2. Mecanismos administrativos y reglamentarios para la previsión de prácticas corruptas. Algunas puntualizaciones

Algunos de los mecanismos preventivos que se han contemplado en el marco de la lucha contra la corrupción y fomento de la ética al interior de los órganos jurisdiccionales, son los siguientes:

- a) Prohibición de comunicación telefónica, electrónica o directa entre el personal auxiliar y el justiciable.
- b) Buzones de participación ciudadana en las sedes judiciales.
- c) Información sobre la actividad administrativa, jurisdiccional y de control de la corrupción.
- d) Denuncias y recompensas.
- e) Pérdida de incentivos.
- f) Módulo anticorrupción en sede judicial.

⁹⁵ *Op. cit.*, p. 80.

3.4. Percepción actual de la corrupción en el Perú

Al margen de las encuestas⁹⁶ que últimamente se propagan sobre la corrupción, la ciudadanía encuentra que el Perú es un país con un alto índice de corrupción, en el que no se ejerce un control sólido de las instituciones públicas, en donde todo tiene un precio y en el que las relaciones interpersonales se rigen por la desconfianza.

Es obvio que dicha percepción atenta contra la consolidación de la democracia en un país. En parte como consecuencia de ello, los países con altos grados de corrupción no pueden esperar contar con la lealtad de sus ciudadanos por largos períodos y, por lo tanto, tienen más probabilidades de sufrir inestabilidad política lo que, en última instancia, podría conducir al derrocamiento de sus regímenes democráticos.

Por eso, solo mediante el cabal cumplimiento de las leyes, el Estado podrá crear y mantener la confianza de los ciudadanos, lo que redundará en beneficio de la estabilidad política y de la gobernabilidad. Un Estado percibido como corrupto es un estado no confiable y, por lo tanto, será incapaz de cumplir el contrato social.

IV. EL COMPROMISO DEL ESTADO PERUANO EN LA ELABORACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y ÉTICA CIUDADANA: FUNDAMENTACIÓN DE SU PROPUESTA

Hemos señalado que la corrupción como fenómeno mundial tiene efectos negativos, pero su efecto es mayor en los países en desarrollo como el nuestro, sobre todo para la economía.

La corrupción, pues, es uno de los mayores desafíos de nuestra época, el cual debe y puede ser enfrentado. Lo importante es realizar un cambio profundo e instaurar una política integral y de Estado que lo encare, dejando a un lado los discursos líricos, demagógicos y oportunistas. Hay consenso sobre el hecho que este tipo de cambio, tanto en prácticas y actitudes, solo puede lograrse si el Estado y la sociedad civil combinan sus esfuerzos y energías y hacen causa común.

Ahora bien, casi todos los Estados latinoamericanos, incluido el peruano, han venido desarrollando dos procesos que han marcado profundamente su evolución histórica: uno de ellos es el de su transición a la democracia tras largos años de dictaduras militares, y el otro es el de su tránsito a economías de mercado y libre comercio, con miras a reemplazar las diversas propuestas de industrialización por otras de sustitución de importaciones y con marcado intervencionismo estatal.

En tal contexto, tanto las instituciones públicas como las formas organizadas de la sociedad civil terminaron por descubrir que las condiciones imperantes en el escenario debían cambiar. Surgió así un nuevo tipo de sensibilidad hacia ciertos fenómenos. Tal fue el caso de la corrupción, que había alcanzado dimensiones alarmantes bajo los gobiernos dictatoriales dada la discrecionalidad de las autoridades, la falta de una prensa libre, la inexistencia de una oposición fiscalizadora y la presencia obstaculizadora del Estado en todas las actividades de las economías nacionales. La corrupción empezó así a dejar de ser un elemento aceptado tácitamente como normal dentro del

⁹⁶ Vid. *Diagnósticos realizados durante los periodos, 2002-2004*. Apoyo/Opinión y Mercado/Proetica, www.proetica.org.pe

funcionamiento de los Estados latinoamericanos y pasó a ser considerada como un problema. En la actualidad, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y la opinión pública en general intercambian, producen y dan información y realizan denuncias al respecto, lo que redundará en beneficio de la sociedad.

Es por ello que el Perú de este nuevo milenio ha entendido que crear una atmósfera de lucha contra la corrupción, realizar un cambio radical e instaurar una política de combate institucionalizada hará que las generaciones venideras vivan en un país mucho más viable y ordenado que el que nos ha tocado a nosotros. Este Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana apunta, pues, a lograr una mayor gobernabilidad y responsabilidad, para lo cual es indispensable que en la administración pública exista transparencia, ética e imparcialidad en la gestión.

V. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA ÉTICA COMO UNA INICIATIVA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD EN EL PERÚ

En las democracias débiles los casos de corrupción suelen constituirse en una razón válida para abandonar por completo los usos democráticos en aras de una futura e hipotética erradicación de este mal mediante otros métodos.

De otro lado, hay que tener en cuenta que la capacidad y la calidad de la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto se pueden medir por una serie de parámetros, entre los que destacan: a) la calidad y la capacidad de la burocracia que sustenta el sistema en cuestión; b) el nivel de identidad y de compromiso de la burocracia con los objetivos del aparato de gobierno; c) el marco institucional y el nivel de legitimidad y de identidad entre dirigidos y dirigentes, y d) la capacidad de las organizaciones y movimientos políticos para cumplir con el mandato de sus representados.

En cuanto a la gobernabilidad, existe una serie de aspectos que atentan contra ella: el mayor o menor grado de fragmentación y atomización de las sociedades que cuentan con "democracias representativas", las divisiones en los grupos de poder y grupos de interés de cada sociedad, y la mayor o menor coincidencia entre los valores y las acciones de las élites políticas con respecto a los de la población.

Existe, pues, un nivel de interrelación entre gobernabilidad⁹⁷, legitimidad y la autoridad del gobierno. Estos elementos son pilares de la institucionalidad sistémica del poder establecido mediante los marcos jurídicos y legales diseñados por consenso social.

VI. LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Uno de los temas fundamentales en la lucha contra la corrupción es el de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Actualmente, el Perú se encuentra a la vanguardia en lo que se refiere al desarrollo de una normatividad sobre transparencia y acceso a la información

⁹⁷ "(...)la falta de confianza en las instituciones favorece la corrupción, pero, a su vez, la corrupción favorece la falta de confianza en las instituciones. Al final, lo que surge es un círculo vicioso de ingobernabilidad y destrucción de las bases de convivencia". Vid. VILLORIA MENDIETA, M.: *La Corrupción Política*, Editorial Síntesis, Madrid, 2006, pág. 279.

pública. En cuanto a la rendición de cuentas, el Perú cuenta con la Ley 28708 (Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad), la que en su título preliminar se ocupa de los principios regulatorios de uniformidad, integridad, oportunidad, transparencia y legalidad, fundamentales para el desarrollo de la norma.

El propio Fondo Monetario Internacional, en su Código sobre Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras⁹⁸, señala que su idea rectora es la transparencia. Si bien las buenas prácticas de transparencia⁹⁹ en la formulación y divulgación de las políticas monetarias y financieras pueden contribuir a la adopción de medidas acertadas, el Código no tiene como objetivo formular juicios sobre la conveniencia o idoneidad de dichas medidas ni sobre el marco que deberían adoptar los países. También la rendición de cuentas es una acción analizada por el Código de Buenas Prácticas del Fondo Monetario Internacional.

VII. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DESARROLLO DE UN PLAN DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y ÉTICA CIUDADANA

El combate contra la corrupción y su impunidad tiene connotaciones de carácter eminentemente políticas, en donde más que los hombres son las instituciones públicas las que cumplen el papel de jueces en última instancia. Sin embargo, paralelamente a lo institucional, se requiere actuar en el plano de los valores de la sociedad, a fin de cambiar a largo plazo las conductas individuales.

Es un hecho que las personas particulares tienen también responsabilidad en la búsqueda del bien colectivo, ya que como usuarios de los servicios públicos pueden contribuir decididamente a la identificación de actos de corrupción. Por ello es necesario que el Estado desarrolle mecanismos que permitan a los usuarios canalizar sus comentarios, quejas y denuncias.

En el Perú no ha existido un movimiento ciudadano especializado en la lucha contra la corrupción y fomento de la Ética. Sin embargo, a partir del 2000 han surgido diferentes iniciativas ciudadanas con este propósito. Las hay de dos tipos: las organizaciones nuevas y especializadas en la lucha contra la corrupción y fomento de la ética, y las organizaciones ya existentes que han incorporado la lucha contra la corrupción y la promoción de la ética como línea de trabajo.

La participación social en la lucha contra la corrupción y su impunidad debe ser activa e intensa. En ella debe considerarse la realización de acciones que permitan fortalecer el sentido de responsabilidad de los ciudadanos, el respeto por las instituciones, el compromiso para cumplir con los deberes y obligaciones, la voluntad de servir a la comunidad y la instauración de valores cívicos auténticos.

Sin embargo, esta trascendente tarea debe ser ejecutada de manera integral, planificada y permanente si es que realmente se quiere crear conciencia sobre los efectos perjudiciales de la corrupción y combatirla con eficacia y contundencia. También por eso la participación social debe ser intensa.

⁹⁸ Vid. *Código del Fondo Monetario Internacional del 26 de septiembre de 1999 sobre Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios*. En Introducción.

⁹⁹ Algunas puntualizaciones referidas al acceso a la información como mecanismo de lucha contra la corrupción: Vid. SÁNCHEZ GIRAÓ, Mónica: *Manual para Funcionarios y Ciudadanos*, CNA/Ministerio de Justicia, Lima, marzo 2007, pág. 187.

Proética, en el estudio efectuado en el año 2004 sobre la corrupción en el Perú, ha señalado que son aspectos positivos de esta lucha precisamente la participación ciudadana en la elaboración de algunas leyes como la Ley de Partidos Políticos así como en el debate sobre la reforma del sistema de justicia.¹⁰⁰

El propio Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), y sobre la base del numeral 8 del Documento de Buenos Aires¹⁰¹, establece que: "El comité, a fin de obtener mayores elementos de análisis, incluirá en sus normas de procedimiento un papel adecuado para las organizaciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta las Directivas para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA".

VIII. LA CORRUPCIÓN EN LA ERA DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN: LA OPINIÓN PÚBLICA COMO ESTRATEGIA DE CRIMINALIZACIÓN

8.1. Los medios de comunicación: su decidida influencia como instrumentos de control social.

De conformidad con el artículo 14 de la Constitución Política, los medios de comunicación deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural de los ciudadanos. La prensa libre constituye para la opinión pública un importante agente mediador. Está en capacidad de poner al descubierto los casos de corrupción, documentarse al respecto y revelarlos a grandes sectores de la población. Esto por sí solo constituye un poderoso medio para detener el avance de la corrupción.

Una de las propuestas modernas¹⁰² referidas a las relaciones entre los medios y la ciudadanía tiene que ver con la vigilancia ciudadana y dichos medios. En ese sentido, se propone impulsar la creación de veedurías ciudadanas de comunicación social, promovidas por facultades de comunicación de las universidades, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de consumidores y usuarios y la Defensoría del Pueblo, entre otras instituciones. Los medios de comunicación deben tener la misma transparencia que reclaman de los diferentes estamentos del Estado.

El ejercicio pleno del derecho a la libertad de prensa y expresión debe considerar como principal virtud la actuación con transparencia y la ejecución de prácticas anticorrupción en los medios de

¹⁰⁰ PROÉTICA. "Segunda Encuesta sobre Corrupción 2004", Lima, enero, 2004. En: <http://www.proetica.org.pe/modules.php?op=modload&name=Downloads&file=index&req=getit&lid>

¹⁰¹ Vid. Conferencia de los Estados Parte. Buenos Aires, Argentina - Mayo 2 -4, 2001. ACTA DE BUENOS AIRES. Entre los días 2 y 4 del mes de mayo del año 2001, se reunieron los Estados Parte en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, a fin de establecer un mecanismo de seguimiento para la implementación de dicha Convención. Participaron las delegaciones de los siguientes Estados Parte: Argentina, Bahamas, Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, Estados Unidos de América, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República -Dominicana, República Oriental del Uruguay y Venezuela. Estuvieron presentes los representantes de los siguientes Estados Parte: Brasil, Guatemala y Haití, y los representantes del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

¹⁰² Vid. *Un Perú sin corrupción, condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción*, INA; Lima, julio 2001, p. 48.

comunicación, sobre todo cuando estos tienen vínculos con el Estado, el cual puede hacer las veces de cliente publicitario, de tutor o regulador, de administrador de justicia, o bien cuando los medios tienen que cumplir con su deber de informar sobre actos de corrupción que puedan producirse en el Estado¹⁰³.

8.2. Intereses comerciales: la función de los medios de comunicación ante el problema de la corrupción

Uno de los temas que hoy genera grandes debates es el relativo a los límites que los medios de comunicación deben tener en el manejo de la información. Es innegable que los medios de comunicación poseen gran poder y que en ellos se mueven muchos intereses económicos. De ahí la imperiosa necesidad de contar con una prensa libre de influencias políticas y económicas coyunturales.

No nos podemos olvidar que la fuerza expansiva que los medios de comunicación tienen hoy en día los sitúa en una nueva posición en las relaciones de poder; por eso es muy importante contar con algunos parámetros que, en la medida de lo posible, garanticen y refuercen la transparencia y la honestidad, siempre dentro del marco de la Constitución.

En el caso del Estado, esto puede lograrse con instrumentos como la Ley de Transparencia Informativa, y en el de los medios de comunicación mediante manuales de estilo, códigos de ética de los gremios representativos, de empresarios y periodistas, y del Código penal. También habría que considerar la creación de una defensoría del lector en cada uno de los medios, para lo cual se debe proponer mecanismos alternativos que permitan su designación.

¹⁰³ En ese sentido, diferenciando nítidamente *su opinión de lo que objetivamente constituye la información*.