

“LA CORRUPCIÓN TIENE UN EFECTO EN LA GENTE DE ESCASOS RECURSOS IMPIDIENDO QUE COMIENCEN UN NEGOCIO”

Entrevista a Susan Rose-Ackerman* **

En nuestro país, la corrupción es un mal que creció desmesuradamente en el pasado decenio (todos hemos sido testigos de escandalosos videos que lo demuestran). Por lo demás, la percepción ciudadana coloca al Poder Judicial y a la Policía Nacional como las instituciones más corruptas dentro del aparato administrativo.

Concientes de la particular importancia de abordar temas como la corrupción, en la presente entrevista, invitamos a la reconocida profesora a abordar temas vinculados a ésta.

El tema resulta aun más relevante en el contexto actual, cuando un nuevo gobierno está empezando sus funciones y debería tener como uno de sus temas pendientes la lucha contra la corrupción, como parte de la ansiada reforma del Estado.

Por esto, los invitamos especialmente a leer esta interesante entrevista.

* Henri R. Luce Professor de Derecho y Ciencias Políticas, *Law School and Department of Political Science*, Yale University. PhD en Economía por la Universidad de Yale.

** La entrevista fue realizada en New Haven por Julia Loret de Mola, directora de la comisión de Gestión de THEMIS y Juliana Silva, miembro de la comisión de Proyección Académica de THEMIS, sobre la base de preguntas preparadas principalmente por Jimena Aliaga, miembro de la comisión de Contenido de THEMIS. La traducción estuvo a cargo de Jimena Aliaga y Ricardo Elías, miembros de la comisión de Contenido de THEMIS.

1. ¿Cuáles son las consecuencias más notables de la corrupción y de un gobierno corrupto para el bienestar económico de los países?

En todos los países, la corrupción se extiende hasta donde tu dinero puede comprar. Una de las cosas que puede lograr tu poder de compra es, por ejemplo, monopolizar el poder, comprar una posición privilegiada en el mercado por encima de otros competidores, a pesar de que esto puede ser una severa limitación en el crecimiento. Perder inversiones nacionales o extranjeras que compitan contigo puede tener un serio efecto sobre el crecimiento.

Si tienes corrupción significa la creación de más y más trámites innecesarios de los funcionarios que se quieren hacer más ricos y tener demasiadas normas que desmotiven a la gente a invertir en negocios pequeños o medianos. Además, cierta clase de corrupción tiene como efecto en la gente de escasos recursos la imposibilidad de empezar negocios.

Si hay corrupción que tiene que ver con el acceso a los servicios básicos como protección policial, o algo parecido, significa que aun cualquier crecimiento que tengas, tal vez, equitativamente distribuido, igualmente afectaría los beneficios generales del crecimiento y también la legitimidad del Estado. Parte de ello tiene que ver con la economía, parte con la política, y otra con el hecho de pensar que todo puede ser comprado y de esta forma atentar contra la creatividad de la experiencia democrática. Creo que hay serias consecuencias en ambos lados.

2. Después del shock y la indignación que causó la relación tan extendida de tantos corruptos en tratos con nuestro anterior presidente¹ y su entorno, hubo un "endurecimiento" de la ley contra la corrupción en nuestro país. Se pensó que esto sería una forma de intimidar a los que pensarán que el soborno era una opción aceptable para sus propósitos. ¿Cree que el cumplimiento de la ley penal es suficiente para solucionar el problema? Si no fuera así, ¿qué clase de respuesta debería acompañar a esta medida para hacerla exitosa?

Bueno, creo que la actuación criminal necesita ser parte de una reforma estratégica y crear algunas clases de desvío de riesgos, que la gente enfrente algún tipo de riesgo, que puedan ser capturados y castigados. De otro lado, si es eso lo que haces, es probable que un grupo de gente sea capturada y castigada y, por otro

lado, los incentivos para el caos estén aún ahí y es probable que haya otro grupo que venga. Así, tienes que pensar como un Estado que realmente desea cambiar, tienes que ver hacia el tipo de trabajo que el gobierno ejecuta y preguntarte: ¿hay maneras de reducir los incentivos para la corrupción en esos programas de tal forma que genere un mayor beneficio?

No sé de las leyes de Derecho público en el Perú, pero una mejor ley penal, más transparente, una más competitiva ley de fiscalía pública, o el sólo hecho de moverse para comprar más cosas que no tengan que pasar por un proceso de licitación, que puedas comprar productos estandarizados en el mercado mundial, teniendo en cuenta tu ley de presupuesto y preguntando si es muy complicado que haya discrecionalidad de parte de los recaudadores de impuestos, respetando las leyes reguladoras, de la manera que Hernando de Soto ve las regulaciones que necesitamos para hacer que un negocio empiece, y preguntando cuáles son necesarias, y si deseas mantenerlas en acción tienes que mejorar la administración de las mismas. No puedes simplemente deshacerte de ellas porque se han convertido en materia de trato corrupto. Por supuesto, en el caso de Fujimori, se dieron escándalos particulares que lo trajeron abajo, una fuente muy particular de corrupción era Montesinos pagando los sobornos a los políticos y a los dueños de los medios de comunicación para que respalden la posición de Fujimori. Hay un grupo de cuestiones que tienen que ver con el enderezamiento de la integridad y la "Ley de los Partidos Políticos" en el país, por lo que no parece una cosa natural si te cambias de partido cuando alguien te ofrezca algo.

Por otro lado, hay un interesante estudio de la visión de esos videos. Este estudio realizado por John McMillan y un coautor peruano, en el que se mide el valor relativo de diversos truhanes que fueron sobornados, por cuánto fueron sobornados, y qué tan importante es la prensa en controlar la corrupción y dar las medidas de cuánto pensó Montesinos que necesitaba pagar.

3. ¿Cree que es posible para nuestras sociedades confiar en sus políticos, especialmente, en el corto plazo, después de haber visto al presidente anterior y sus ministros en actos de corrupción?

Ciertamente no puedo hablar más de ellos, pero creo que depende de si hay gente dentro de la comunidad

¹ Nota del editor: la entrevista fue realizada cuando el presidente del Perú era Alejandro Toledo, por lo tanto, se refiere a Alberto Fujimori.

política que desee alentarlos a rechazar la corrupción interna, más que una manera de deshacerse de sus enemigos.

Hay un problema al usar la corrupción interna como bandera, ya que es una manera simple de minar a la oposición (y esto ha ocurrido en algunas de las democracias nominales en el pasado bloque soviético): ellos obstruían a los políticos opositores. Eso puede estar bien, pero creo que lo importante está en la actuación corrupta, de ser más activos coordinadamente y dirigir las actuaciones estructurales, no sólo señalar con el dedo y decir has hecho algo malo.

Es una cuestión de si las generaciones más jóvenes están creando alguna sociedad, de si ustedes están deseosos de pasar algunas de estas pruebas, y tener la integridad necesaria para gobernar. Esto no es sólo acerca de la corrupción, sino acerca de un sistema participativo más democrático. Así que la otra cosa que los países han hecho, porque estaban preocupados por la politización de los detalles de un programa interno de corrupción, es crear una agencia independiente que se hiciera cargo de las actividades de corrupción interna, y se puede hacer, no sólo en términos de acusación criminal. No ser simplemente un fiscal independiente, sino también tener la habilidad de proponer una reforma más estructural.

4. Las estadísticas muestran que un país con un bajo nivel de corrupción tiene un alto HDI (Human Development Index), mayor inversión, mayores ingresos *per capita*, etcétera. De manera inversa, ¿significa esto que los legisladores deberían concentrarse en el diseño de estrategias económicas para fortalecer las condiciones económicas de los países pobres con el fin de, en el largo plazo, disminuir los niveles de corrupción? ¿Cuál es el papel de los buenos gobiernos en la lucha contra la corrupción?

Este es un debate importante que se está llevando a cabo en la "comunidad reguladora". Nos recuerda algunos viejos debates sobre la relación de involucrar los elementos de la macroeconomía *versus* las reformas estructurales de las instituciones.

Considero que hay una asociación entre todas las cosas buenas: mayores ingresos, Derechos humanos, niveles más bajos de corrupción, y otras medidas de buen gobierno. Por otro lado, pienso que es muy simple creer que puedes recomendar a un país que trate de mantener su macroeconomía fundamentalmente bien y que su objetivo sea que, cuando la gente se haga más rica, demande un mejor gobierno.

La razón por la que pienso que eso es demasiado simple es porque no creo que sólo por políticas de macroeconomía vayan a funcionar, ignorando la realidad subyacente. Así, el razonar que los países que están en bajo crecimiento se debe a que tienen sistemas de trabajo pobres y corruptos, por lo que si tratan de estimular la economía, de una manera macroeconómica, no lo logran, terminan haciendo más ricos a ciertos grupos y no tienen la productividad que esperarían en un sistema que es institucionalmente perfecto.

Sé de la dificultad de tratar de hacer todo al mismo tiempo, pero creo que es importante para un país establecer una preocupación acerca del crecimiento económico, preguntar cómo las instituciones políticas del gobierno tienen entidades desadecuadas y dónde están los sitios más importantes donde eso parece estar ocurriendo de una manera destructiva, o al menos en una manera que no permite el crecimiento. Tiene que concentrarse, necesitan tener esa buena retroalimentación, necesitan hacer algo acerca de las malas instituciones existentes o van a ser atrapados y llevados al otro lado.

5. Aun si la gente acepta y se da cuenta que la corrupción es realmente mala, un buen porcentaje de ellos se involucrará en un acto de corrupción si esto les acarrea un resultado más rápido o mejor que el procedimiento normal o legal. ¿Considera que las causas de la corrupción residen en la inmoralidad de la gente, o en la ineficiente administración pública y las otras muchas oportunidades de sobornar a funcionarios?

Es un poco de ambas cosas. Yo enfatizo en mi propio trabajo la importancia de cambiar las estructuras institucionales para que los incentivos de pagar sobornos no sean muy grandes, y eso no dice que, si llevas la reforma adelante no necesites una campaña de difusión para la gente sencilla y convencerlos de que pueden obtener resultados del Estado sin caer en el caos.

Me preocuparía una estrategia que sólo se concentrara en decirle a la gente: "miren, están siendo inmorales, empiecen a ser mejores", si hacen difícil de maniobrar para ellos su relación con el Estado –y es probable que vean a otros seguir siendo corruptos– entonces sentirán que han sido tomados por tontos. Por ello, pienso que hay un rol para los programas de educación, pero éstos deben ir acompañados con un nivel legal de interacción entre los individuos y el Estado como parte del problema: la razón por la que persiste un nivel bajo de corrupción es que existe un nivel alto de corrupción en la contratación, o la relación entre políticos y los que puedan estar interesados. Es improbable esperar que la gente resista la tentación de la corrupción a un

nivel bajo, si la corrupción es tan silenciosa, por lo que pienso que hay un rol más estructural para cada parte.

6. Algunos seguidores de Fujimori trataron de justificar la muerte de miles de inocentes causada por las políticas radicales militares usadas en la época de enfrentamiento contra el terrorismo diciendo que ya que las vidas de miles estaban en peligro la muerte de algunas personas, que venían a ser “los menos”, era preferible al sacrificio de muchas más. ¿Considera que esta lógica tiene asidero en alguna situación?

Obviamente no. Sin embargo, creo que la decisión, difícil por cierto, no podrá evitar que hay personas heridas y que otras se beneficien de su situación. Uno puede fácilmente imaginar que cualquier ataque preocupante o intento de control de una guerra civil traerá caos pero éste no es el fin de la historia. Sinceramente, es cierto que no se puede tener un mundo perfecto en el que sólo las cosas buenas siempre sucedan. Mas existen otros métodos para lograr mitigar los daños. Por ejemplo, haberle dado menos libertad de actuación al ejército. No soy una conoedora de los detalles de este tema pero sí sé que no es suficiente decir que a veces se deben tomar medidas severas para lograr un mayor beneficio cuando bien se pudo reducir el margen de actuación de las autoridades. Que en un país se dé libre albedrío a las autoridades para que hagan lo que les venga en gana ciertamente no demuestra ser un país democrático.

7. Usted ha hecho muchas veces mención sobre la necesidad de transparencia en el Gobierno. En el escenario actual de enfrentamiento bélico que viven los Estados Unidos, han surgido ocasiones en las que el actual presidente parece haber usado mucho la “seguridad nacional” y la “guerra contra el terror” para justificar un comportamiento muchas veces inconstitucional. ¿Cuál es su opinión al respecto?

Para darte una respuesta corta, sí. No obstante, creo que debe haber restricciones muy severas. Es por esto que ha surgido la actual controversia en los Estados Unidos debido al riesgo de que la gente se tome la justicia por sus propias manos y justifiquen su actuar con la seguridad nacional cuando al final lo que hacen

termina volviendo a la gente adicta a este sistema. Nosotros no estamos en esa etapa. Por otro lado, no puede negarse que es muy preocupante. Esto no tiene que ver con la corrupción sino específicamente con Bush. Lo que sucede con las conversaciones de las personas que llaman al extranjero es un buen ejemplo de esto. Él dijo que necesitaba interceptar llamadas de las personas que él creía que podían estar ligadas de alguna forma con el terrorismo y que por lo tanto no necesitaba justificar su actuar. El problema es que esta sola razón no lo hace correcto. Los Estados Unidos tienen procedimientos especiales que permiten esto de forma extraordinaria puesto que históricamente se han aprobado la mayoría de estos comportamientos por lo que mayormente no han tenido algún tipo de control externo. De ahí que Bush diga que no es inconstitucional lo que hace ya que con la justificación debería bastar. Yo creo que puede haber algún tipo de justificación para grabar las conversaciones de algunas personas ya que esto puede permitir que se obtenga información valiosa que ayude en la guerra contra el terror pero no creo que por esto signifique que no tenga que primero pasar por un control, y no uno ordinario. No es cuestión de decir “necesito interceptarlos” por una supuesta emergencia. Estoy muy preocupada con lo que está sucediendo con la Administración y el uso de esta llamada guerra contra el terror, una que llena de ideas a la gente. Hay razones para usar la seguridad nacional y mantener algunas acciones en secreto pero no puede ser una norma general. Esto debe responder a un control en la actuación, a una separación de poderes, pesos y contrapesos, a una división de poderes entre las distintas partes del gobierno que requiera ciertos tipos de ejercicio de poder que puedan luego ser controlados por otros grupos. Y si termina siendo una cuestión de seguridad nacional entonces puede entender que es bastante razonable aceptarlo si parte de este control. Si se tiene alguna clase de corte que pueda hacer esto permanentemente, actuando responsablemente y que no evite que una decisión individual devenga en pública. Como ves hay otros aspectos, como el hecho de que todo presidente quiera ser poderoso. Fujimori es un caso extremo de esto. Bill Clinton, en su mandato, George Bush, cualquier persona del Gobierno Federal... todo está enrevesado. Me gustaría dar mi granito de arena pero definitivamente hay muy buenas razones para que existan estos tipos de controles y cierta regulación al respecto.