



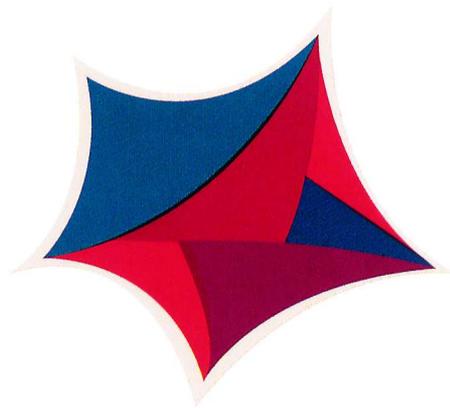
Redes para la prevención de
la corrupción

.....
IV Conferencia Anticorrupción
Internacional 2013

Lima, 25 y 26 de septiembre de 2013

Tabla de contenidos

A modo de introducción	4	Capítulo 5: “La corrupción en el desarrollo urbano”.	107
Presentación	6	Paul Lagunes Comentarios de José Luis Escaffi Kahatt, César Villanueva Arévalo, José Graña Miró Quesada y Jorge Muñoz Wells	
Discurso de Bienvenida del Contralor General de la República Fuad Khoury Zarzar			
Discurso Inaugural del Primer Ministro Juan Jiménez Mayor			
Capítulo 1: “Alianzas público-privadas en la lucha contra la corrupción”.	13	Capítulo 6: “La función parlamentaria en la lucha contra la corrupción”.	131
Robert Klitgaard Comentarios de Alfredo Ferrero Diez Canseco, Alfonso García Miró y René Cornejo		César Jáuregui Robles/Vicki Baxter Comentarios de Carlos Bruce Montes de Oca, Luz Salgado Rubianes y Rosa Mavila León	
Capítulo 2: “Control fiscal y gobernanza: un contrapunto histórico”.	37	Capítulo 7: “Responsabilidad social anticorrupción y cultura de cumplimiento”.	149
Ramiro Mendoza Zúñiga Comentarios de Sandra Morelli, Daniel Figallo Rivadeneyra y Luis Bedoya Reyes		David Coates Comentarios de Javier Zúñiga Quevedo, Luis Salazar Steinger, Carlos Meléndez Guerrero y Luz María Helguero Seminario	
Capítulo 3: “La política criminal anticorrupción”.	59	Conclusiones	173
Jan-Michael Simon Comentarios de Víctor Pardo Saldarriaga, Horst Schönbohm y Carlos Basombrío		Palabras de clausura	
Capítulo 4: “Corrupción y su impacto en los Derechos Humanos”.	81		
María Luisa Bascur Comentarios de Walter Albán Peralta, Yván Montoya Vivanco, Javier Iguíñiz Echevarría y Aníbal Quiroga León			



Capítulo 3

La política criminal
contra la corrupción

La política criminal contra la corrupción

Jan-Michael Simon
Instituto Max Planck

Resumen: La corrupción es un fenómeno social que está tipificado dentro de los códigos penales en la mayoría de países del mundo. Cuando un fenómeno social, una expresión de la vida, pasa a integrar el corpus legislativo, sobre este se disponen formas de control institucional. La política criminal define el espacio de la administración pública que se encarga de la gestión y el control del delito. En la actualidad, la política criminal cubre distintas esferas y la corrupción no es una excepción. Según la literatura especializada, la corrupción –como un reto de la política criminal– implica reducir las brechas de discrecionalidad al interior de un sistema social, combina elementos represivos con incentivos para producir conductas con arreglo a ley. Bajo esa lectura, esta exposición diagrama las estrategias básicas que un país (afectado por un cuadro severo de corrupción endémica) debe pensar para controlar la corrupción en su disposición estratégica, sociológica y cultural.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA CRIMINAL, PREVENCIÓN, REPRESIÓN, INCENTIVOS, OPORTUNIDADES, WHISTLE BLOWERS.

¿Qué entender por política criminal? ¿Qué referentes precisa su contenido semántico? Tradicionalmente se vincula la política criminal con el derecho penal y su misión esencialmente represiva. Sin embargo, en años recientes el derecho penal –y por ende la política criminal– se asocia también con tareas básicas de prevención, que emergen de los intersticios entre la declaración de la pena y su cumplimiento. En esta presentación: i) trazaré el nexo entre la noción de prevención y la noción de política criminal; ii) conceptualizaré la corrupción como un reto de la política criminal; iii) presentaré cuatro hipótesis sobre estrategias político-criminales capaces de desestabilizar los equilibrios a que tiende la corrupción en sistemas sociales; y iv) intentaré demostrar la validez empírica de las tácticas anticorrupción en las hipótesis presentadas.

3.1 Respecto del término política criminal.

La política criminal tiene diversas manifestaciones. Pese a las

variaciones y matices en su forma, el común denominador está centrado en una parcela de actividad: el ámbito de lo punible por ley. Defino entonces política criminal como el sistema de decisiones, criterios y argumentos que se postulan en el plano teórico o práctico para dar respuestas al fenómeno criminal. Cuando la corrupción sale del ámbito coloquial de la palabra –es decir, una desviación de proyecciones morales– y entra en el terreno de lo prohibido y sancionado por el derecho penal, penetramos el campo de la política criminal contra la corrupción.

Cuando la corrupción sale del ámbito coloquial de la palabra –es decir, una desviación de proyecciones morales– y entra en el terreno de lo prohibido y sancionado por el derecho penal, penetramos el campo de la política criminal contra la corrupción.



El objetivo de la política criminal es controlar su objeto; eso significa mantener los índices delictivos a niveles razonables, con arreglo al funcionamiento óptimo de una sociedad democrática, basada en los Derechos Humanos y en los ideales de libertad y justicia. Este horizonte es alcanzable –como sabemos desde el siglo XVIII– no solo reprimiendo las conductas criminales, sino, por sobre todo, estableciendo mecanismos de prevención. Los mecanismos de prevención son aquellas medidas dirigidas a reducir la extensión y gravedad de las prácticas delictivas en contextos espacio-temporales definidos, como el vecindario, el distrito, la ciudad, la provincia, etcétera.

Las medidas de prevención contra la corrupción incluyen: reducción de oportunidades, creación de “protectores capaces”, políticas de control social y otras de influencia directa sobre las relaciones entre agentes, intermediarios y receptores. Los castigos a terceros funcionan –también– como medida preventiva en estos contextos, pues aclaran la vigencia de la norma y generan incentivos indirectos con arreglo a derecho (en varios países los castigos a terceros han ido de la mano con recompensas a comportamientos socialmente adecuados). Estas son líneas generales sobre las cuales se presentarán ideas matrices para la construcción de una política criminal contra la corrupción.

La corrupción funciona a manera de un círculo vicioso. Genera desconfianza en las vías institucionales para la consecución de fines personales; fomenta niveles elevados de tolerancia hacia conductas ilícitas; e instala un clima en el cual se vuelve el comportamiento socialmente esperado. Los bajos niveles de confianza social y política alimentan la corrupción, y viceversa.

3.2. Respecto de la corrupción como reto de la política criminal

Como se ha indicado, una política criminal contra la corrupción es más efectiva cuando se reducen las oportunidades y se incrementan los costos morales de la corrupción. Sin embargo, tenemos que reconocer que cualquier estrategia contra la corrupción dispuesta en variables macro (cultura, valores, educación) solo tendrá una correlación remota tanto en términos de espacio y tiempo como en términos de las condiciones fácticas que influyen en la decisión de ofrecer un soborno. Contra una situación semejante no existen recetas sencillas. Las políticas contra la corrupción tienden a ser materialmente limitadas y de poca duración, y están fuertemente influidas por la opinión pública y el ánimo de los medios de comunicación. La experiencia de varios países muestra cómo oficinas de lucha anticorrupción terminaron siendo utilizadas para fines de persecución política.

La corrupción es un fenómeno complejo en cuya estructuración influye una masa crítica de factores. Los recursos y técnicas –fruto del bagaje cultural de los agentes– están siempre a disposición para ser utilizados con el fin de objetivos lucrativos. Requeriría cambios profundos a nivel macrosocial para pretender un cambio radical en el sistema de valores. La corrupción funciona a manera de un círculo vicioso. Genera desconfianza en las vías institucionales para la consecución de fines personales; fomenta niveles elevados de tolerancia hacia conductas ilícitas; e instala un clima en el cual aquel se vuelve el comportamiento socialmente esperado. Los bajos niveles de confianza social y política alimentan la corrupción, y viceversa. La causalidad va, por tanto, en ambas direcciones: de la corrupción hacia la erosión de la confianza y de la falta de confianza social y política hacia la corrupción. A eso, en los países que sufren corrupción sistemática

y endémica, llamo una dinámica de círculo vicioso.

Amenudo, la dinámica antedicha es reforzada por administraciones públicas que adeudan favores a redes exógenas. La evidencia empírica muestra que cuando se conoce que la corrupción es una práctica regular en el ápice central de una organización, los legos tienden a buscar soluciones individuales a sus problemas, es decir, por fuera de la vía institucional. Al mismo tiempo, el sistema tiende a ofrecer respuestas individualizadas a los problemas, con la recepción de sobornos, favores y prebendas, lo que tiende a elevar la percepción social de una sistémica endémicamente corrupta. El círculo vicioso de la corrupción, por último, impide la adopción de una ética universal y de un comportamiento socialmente cooperativo y favorece, en cambio, planteamientos instrumentales individualistas para enfrentar los problemas.

Desde una perspectiva sociológica, el entramado queda atrapado en las expectativas de actos recíprocamente corruptos. La poca confianza inherente al círculo transforma a los ciudadanos en clientes y en sobornadores, siempre al acecho de nodos para lograr acceso a centros de toma de decisión y poder político. Los sistemas clientelares reducen enormemente los riesgos de detección y castigo, y más bien maximizan los incentivos para no seguir procesos con arreglo a ley. Cuando la percepción social de riesgos de denuncia y detección es mínima, y cuando no existen fuerzas compensatorias externas, surge un problema: cuanto más se requiere una política criminal contra la corrupción, en el caso de la corrupción sistémica endémica, sobre todo en los niveles más altos, menor será la probabilidad de formulación e implementación.

Es importante ponderar este problema, por sus consecuencias

para la construcción y desarrollo de una política criminal contra la corrupción. Intervenciones formalmente sólidas (planes de reforma y programas contra la corrupción) corren el riesgo de lograr poca eficacia al interior de instituciones funcionalmente corruptas. En analogía a la teoría del círculo vicioso antedicha, las instituciones producen mecanismos de control social informales en respuesta a la inducción de mecanismos exógenos de control institucional. Medidas “poco firmes” son fácilmente neutralizadas por el sistema corrupto, que está estructurado con arreglo a creencias, hábitos y prácticas arraigados en el tejido social.

Los sistemas clientelares reducen enormemente los riesgos de detección y castigo, y más bien maximizan los incentivos para no seguir procesos con arreglo a ley. Cuando la percepción social de riesgos de denuncia y detección es mínima, y cuando no existen fuerzas compensatorias externas, surge un problema: cuanto más se requiere una política criminal contra la corrupción, en el caso de la corrupción sistémica endémica, sobre todo en los niveles más altos, menor será la probabilidad de formulación e implementación.

Bajo esas condiciones, paradójicamente, existe un riesgo mayor de que intervenciones bienintencionadas empeoren los índices de corrupción. Programas y reformas derivados de una política criminal poco firme e inteligente potencian las capacidades y habilidades cognitivas de agentes corruptos, alimentan la generación de nuevas redes y la ampliación de sus márgenes de discrecionalidad. Naturalmente, los resultados se limitan entonces a pequeños cambios o ajustes internos en la disposición de las redes de corrupción; sin cambios fundamentales a nivel de la estructura sistémica. Con todo, en escenarios como el descrito, donde hay una correspondencia entre la corrupción y las normas sociales, la expectativa motivacional es la mutua aceptación de sobornos; la expectativa reflexiva, mientras tanto, es de hondo





pesimismo respecto de una salida al equilibrio. Surge la pregunta: ¿qué hacer?

3.3. Estrategias contra la corrupción

Todas las fases de una transacción corrupta (pre)suponen costos y riesgos para los actores centrales por la presencia, principalmente, de terceros ajenos a la operación. Desde una perspectiva estratégica se debe ponderar los siguientes puntos sensibles: a) el tiempo empleado en la identificación de socios fiables, b) la posibilidad de ser detectado en la búsqueda de intermediarios, c) la negociación del acuerdo, d) la entrega de lo prometido, e) la probabilidad de ser descubierto por la intervención de un delator

o un colaborador eficaz, y f) las resistencias morales contra actividades ilícitas.

Estas últimas, en particular, juegan un rol importante. Las actividades ilegales en contextos cerrados son sumamente influenciadas por las creencias y opiniones de terceros. Teoría básica del círculo social: si mis colegas –compañeros, familiares o vecinos– me condenan éticamente, la utilidad monetaria de mi transacción será, consecuentemente, amortizada con arreglo a una evaluación ex-ante. Por lo tanto, bajo la misma infraestructura social de interacción diaria –trabajo, vecindad, amigos, familia– se pueden observar diferenciales en los niveles de corrupción,

Resumidamente, una política criminal contra la corrupción debe tener como meta a largo plazo hacer efectiva la ventaja relativa de que un individuo adquiriera en el ciclo de la vida capacidades productivas en lugar de limitarse a cultivar conexiones inadecuadas. Solo sobre esta base se podrá dar un cambio de equilibrio para pasar de una alta estabilidad de la corrupción en una sociedad hacia una baja estabilidad.

debido a los procesos de retroalimentación positiva o negativa con la presencia de terceros.

En este sentido, el reto de la política criminal asume que las personas puedan tener valores similares –tanto dentro de una sociedad como también entre sociedades– y, con todo, terminar en equilibrios de corrupción diferentes. Pese a las contingencias, existen cuatro hipótesis fundamentales sobre estrategias de política criminal. Estas cuatro hipótesis –postulo– son constantes materiales en el espacio y en el tiempo y pueden desestabilizar los equilibrios a que tiende la corrupción.

- La pequeña corrupción, con sus arreglos generalizados y de bajo perfil, podría ser mejor enfrentada a través de medidas que garanticen a los ciudadanos la confianza en sus derechos y la calidad de los servicios públicos. Sugiero las siguientes acciones:
 - Capacitación del ciudadano en la supervisión de las decisiones públicas.
 - Simplificación de procedimientos administrativos e introducción de estándares únicos para la ejecución del presupuesto público, incluyendo la garantía de cumplir con los plazos para cada paso del procedimiento administrativo.
 - Controles minuciosos de la situación patrimonial de los funcionarios públicos.
 - Fortalecimiento de la iniciativa de movimientos de ejes en

lucha contra la corrupción.

- Una política criminal contra la corrupción a nivel individual requiere de esfuerzos especiales para desestabilizar la comunicación, la confianza y las relaciones de intercambio entre sobornadores y sobornados, por medio de fuertes asimetrías en las sanciones. Primero, para quien toma las iniciativas de sobornar. Segundo, para quien es sobornado. Tercero, para los intermediarios. Las sanciones más severas deben estar dirigidas a aquellos terceros en la cadena, quienes trafican influencias.
 - La corrupción estructural, por su parte, con sus normas informales y circuitos de reputación para hacer cumplir acuerdos corruptos, puede ser atacada por medio de medidas que reducen los tiempos previstos para la interacción e interlocución, como por ejemplo la rotación en cargos de funciones que operan en áreas sensibles, la creación –*whistle blower*– y su protección.
 - Para garantizar el impacto de los tres niveles de intervención ya mencionados, la política criminal contra la corrupción debe enfocarse de manera inteligente y eficaz en las redes de corrupción sistémica que penetran la sociedad en todos los niveles. Para ello se pueden considerar estrategias destinadas a debilitar garantes, inyectando desconfianza y alarma entre los agentes corruptos, por ejemplo, el empleo de agentes encubiertos (y hasta de agentes provocadores en los sectores más vulnerables a la corrupción), juicios penales ilustrativos, controles más estrictos, sanciones más severas contra el financiamiento político ilegal, contra la falsedad o

alteración de registros contables.

A modo de resumen, una política criminal contra la corrupción debe tener como meta a largo plazo hacer efectiva la ventaja relativa de que un individuo adquiera en el ciclo de la vida capacidades productivas en lugar de limitarse a cultivar conexiones inadecuadas. Solo sobre esta base se podrá dar un cambio de equilibrio para pasar de una alta estabilidad de la corrupción en una sociedad hacia una baja estabilidad, en la que ya no, todo el mundo, espere de todos los demás que le ofrezcan y acepten sobornos, sino que se caracterice por procedimientos públicos eficientes, actos de potestad tradicionales responsables, reconocimientos profesionales por buena gestión, evaluaciones comparativas adecuadas e intercambio de mejores prácticas.

3.4. Validez empírica de las hipótesis presentadas
Las cuatro hipótesis de estrategias político-criminales mencionadas operan en un contexto social altamente contingente, y medir el grado de validez de las tácticas anticorrupción planteadas en ellas supone un gran desafío. El vacío de información puede ser llenado con diseños experimentales, simulando contextos de transacción corrupta. Por vía experimental es posible un acercamiento. Sin embargo, debemos tener en cuenta que ese procedimiento no está exento de inconvenientes. La crítica recurrente apunta a la validez externa de los experimentos, en otras palabras, el grado en el que los resultados pueden ser generalizados a otras situaciones y agentes. Con todo, aquellos representan la única idea racional para medir la eficacia de tácticas anticorrupción específicas: son acercamientos científicamente válidos para evaluar las tácticas anticorrupción en las hipótesis que he trazado.

Primera evidencia experimental. Existen posiciones que critican el correlato de una mayor represión sobre las transacciones corruptas. Se argumenta que más de una variable interviene en el cálculo de riesgos y beneficios. Sin embargo, la evidencia experimental muestra que sanciones severas –aunque no muy innovadoras ni originales– tienen un correlato de eficacia

en el control de la corrupción. Por otra parte, los resultados experimentales indican que las campañas de sensibilización, cuando potencian la probabilidad de que el agente sea descubierto, tienen efectos positivos en el largo plazo y a nivel de la corrupción a pequeña escala.

Segunda evidencia experimental. Bajo esa misma lógica, cuando el entorno es menos proclive hacia la corrupción (y allí es donde tienen correlato positivo las campañas de sensibilización), la amenaza de detección se amplía y, entonces, la corrupción se vuelve una transacción no rentable. En cambio, si el número de funcionarios que reciben sobornos es alto en términos de frecuencia, entonces la probabilidad de detección disminuye. La evidencia comparada ratifica que en sociedades donde la corrupción es endémica, los funcionarios proclives a la corrupción manejan márgenes mayores de discrecionalidad y proporcionalmente menores de detección y castigo.

Tercera evidencia experimental. La aversión al riesgo no pronostica bien la proclividad del agente a incurrir en actos de corrupción; en cambio, sí lo hacen sus creencias personales respecto del entorno. La ambigüedad del escenario –por ejemplo– reduce significativamente la corrupción, pues introduce un momento importante de inseguridad a una situación susceptible para una transacción corrupta. Si bien las actitudes de riesgo de los funcionarios públicos son difíciles de controlar y es muy difícil evaluar probabilidades objetivas respecto de parte de los funcionarios corruptos y de la probabilidad de detección, pueden implementarse estrategias para manipular las creencias de los funcionarios, por ejemplo, a través de campañas de sensibilización o casos ilustrativos en el área penal.

Cuarta evidencia experimental. Aunque no es inequívoca, el salario de los funcionarios públicos parece influir en la probabilidad de incurrir en actos de corrupción. Lo que constituye un salario justo varía según el contexto, pero la mayoría de estudios encuentra que el pago de salarios justos disminuye

La aversión al riesgo no pronostica bien la proclividad del agente a incurrir en actos de corrupción; en cambio, sí lo hacen sus creencias personales respecto del entorno. La ambigüedad del escenario –por ejemplo– reduce significativamente la corrupción, pues introduce un momento importante de inseguridad a una situación susceptible para una transacción corrupta.

las tasas de soborno. No es posible afirmar que dicha táctica funcione siempre; sin embargo, pese a las variaciones de índole contextual, es significativo que la prueba experimental halle sistemáticamente ese patrón de correlación.

Quinta evidencia. La rotación de personal es un mecanismo sumamente eficaz para combatir la corrupción. El promedio de transacciones corruptas –según la evidencia experimental– se reduce en casi dos tercios. Desde luego, el resultado mide únicamente el efecto de los mecanismos de rotación sobre la reducción de transacciones; adicionalmente debe ponderarse los costos prácticos de la reducción de personal, los mayores costos en capacitaciones, pérdidas de eficiencia, etc. Por ello esta estrategia debe aplicarse con mucha cautela y en sectores sensibles.

Sexta evidencia. El efecto general de los “cuatro ojos” como arreglo institucional para combatir la corrupción es perjudicial: las transacciones y decisiones corruptas aumentan en vez de disminuir. Se revela una doble consecuencia: por un lado se reducen las tasas de soborno, pero se compensa con un efecto de decisión de grupo orientado a mayores prácticas de corrupción cerrada; entre ellos mismos. Por lo tanto, existen factores que socaban el principio de los “cuatro ojos”. Se demuestra por el contrario que aumentos en la transparencia del sector público –rendición de cuentas, monitoreo interno de los funcionarios– por parte de los responsables directos de las políticas (quienes



Varios estudios corroboran que las mujeres son más afines al “bien común de la sociedad” que los varones. La evidencia de una mayor proclividad hacia comportamientos honestos por parte de las mujeres proviene, sin embargo, de países desarrollados; no se ha encontrado grandes diferencias en los denominados países en vías de desarrollo, donde el problema de corrupción tiene un carácter endémico.

responden a la ciudadanía por los servicios públicos)– tienen un efecto positivo en la reducción de tasas de corrupción.

Séptima evidencia. La presencia de intermediarios aumenta significativamente la probabilidad de transacciones corruptas. La presencia de estos conlleva una reducción en los costos morales y en el cálculo reflexivo por parte del agente y del receptor. Es una pregunta abierta si los servicios públicos prestados por ellos deben ser proscritos. Algunos argumentan –con razón– que la prohibición eliminaría los beneficios proporcionados por aquellos intermediarios honestos. También, que es altamente probable que los intermediarios deshonestos sigan operando de modo informal. Otros indican que prohibir la participación de intermediarios ampliaría el cálculo de costos morales asociados a la corrupción en potenciales agentes y receptores.

Octava evidencia. Respecto de la utilidad de delatores (*whistle blowers*) para reducir transacciones corruptas, algunos estudios indican que muchas veces –consecuencia no buscada– el sobornado decidido suele utilizar la probabilidad de denuncia

como una amenaza para obligar a los funcionarios públicos a corresponder la transacción corrupta. Otros estudios indican que este efecto negativo del uso de delatores (*whistle blowers*) puede controlarse mediante una lógica asimétrica de beneficios y sanciones a ambas partes de la relación.

Novena evidencia. Varios estudios corroboran que las mujeres son más afines al “bien común de la sociedad” que los varones. La evidencia de una mayor proclividad hacia comportamientos honestos por parte de las mujeres proviene, sin embargo, de países desarrollados; no se ha encontrado grandes diferencias en los denominados países en vías de desarrollo, donde el problema de corrupción tiene un carácter endémico. Dicho lo cual, en estos países tampoco hay prueba en contrario: de que en el contexto de transacciones corruptas sean los varones más afines al “bien común de la sociedad”.

Décima evidencia. En cuanto a la eficacia de las políticas para cambiar el sistema de valores –en vez de los sistemas de incentivos en los que se centra esta disertación– se puede decir que estas tienen un efecto positivo en el nivel de relación ciudadanía-servicios públicos, mas no cuando se trata de transacciones que involucran a grandes firmas de negocios. La evidencia indica, entonces, que los programas educativos dirigidos a cambiar de raíz la conciencia pública respecto de la ilegalidad tienen solo un efecto positivo sobre la pequeña corrupción (*petit corruption*), la corrupción cotidiana.

La idea es desarrollar una política criminal estable para, justamente, desestabilizar los cimientos estables que muestra la corrupción en el Perú.



Víctor Prado Saldarriaga

Juez de la Corte Suprema de Justicia

Hemos escuchado el enfoque planteado por el Dr. Jan-Michael Simon, y podemos entender que ha transcurrido a partir de criterios vinculados a un plano económico, a un plano criminológico y a un plano psicosocial. Quizás este último resulta más trascendente pues permite plantear algunas diferencias sustantivas con el enfoque y práctica que actualmente desarrolla el Estado peruano a través de los distintos organismos pertinentes.

En el Perú –a contrapelo de lo planteado por el Dr. Simon– se observa la construcción de una política criminal con sesgo hacia la criminalización: desarrollo de mecanismos para bloquear cualquier tipo de flexibilización del tratamiento penal, creación de nuevos delitos y agravantes, aumentos en el ratio de punición, proscripción de beneficios penitenciarios, suspensión en ejecución de penas, imprescriptibilidad de las infracciones. Este discurso es la célula teórica en la formulación de una política criminal.

Al mismo tiempo, el Estado peruano ha configurado organismos *ad hoc* que centralizan el quehacer en formulación de políticas. Un buen ejemplo es la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y su plan correspondiente. Sostengo la tesis de que es necesario vincular estas comisiones y estos planes, pues –para poner un ejemplo– integro actualmente hasta cuatro comisiones nacionales vinculadas a planes estratégicos: La Comisión de Lucha contra Lavado de Activos, la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo, el Consejo Nacional de Política Criminal y otros espacios vinculados con el tráfico ilícito de drogas. Por cada uno de estos espacios existe –o está en desarrollo– un plan estratégico.

Sin embargo, el punto central de la exposición del Dr. Simon ha sido otro: el de la prevención. Hizo que recordara un viejo *spot* televisivo, en el cual aparecían jóvenes vestidos de blanco con un solo mensaje: “forjemos valores”. Esa es la línea que, entiendo, plantea el Dr. Jan-Michael Simon. Pues,

Una mirada integral corrobora que el [Perú] ha mejorado mucho en los últimos años, por lo que hablamos de un salto cualitativo importante. Sin embargo, una mirada detenida corrobora que países como los del hemisferio sur son particularmente dependientes de lo que me gusta llamar un “efecto de momento”, tras el cual la marcha ascendente pierde fuerza.

pese a sus interesantes propuestas, al final las relativiza todas, diciendo: “no existe evidencia que sugiera que lo dicho funciona realmente en un porcentaje útil”. El paisaje final de la exposición es sumamente desolador. ¿Ese es el porvenir de nuestros esfuerzos? ¿Tan limitado es el horizonte de nuestras estrategias anticorrupción? Sinceramente, creo que no. Ciertamente es que se han agotado numerosas estrategias, pero más en el discurso que en la práctica: la praxis concreta sigue resultando deficitaria en relación a los impactos a medir. La pregunta es: ¿qué futuro depara a los organismos y planes creados?

Considero que los diferentes esfuerzos sectoriales en la lucha contra la corrupción –el plan de la lucha contra el lavado de activos, la vigilancia de la financiación del terrorismo, la lucha contra la inseguridad ciudadana, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas– deben coincidir, porque si no se está desperdiciando el Consejo Nacional de Política Criminal. Este debe ser el órgano que formule y proponga las políticas y las estrategias a seguir. Sin embargo, aquí es pertinente un teorema: solo lo que es planificado, puede ser controlado, pero solo lo que se conoce se puede planificar. Al respecto, existe un severo problema de integración estadística. Las cifras que maneja la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Administración Penitenciaria no coinciden y reflejan –todas– una realidad distinta de casos.

Con miras a solucionar ese problema tenemos la aspiración de constituir un Observatorio Nacional de la Criminalidad. El



Considero que los diferentes esfuerzos sectoriales en la lucha contra la corrupción –el plan de la lucha contra el lavado de activos, la vigilancia de la financiación del terrorismo, la lucha contra la inseguridad ciudadana, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas– deben coincidir, porque si no se está desperdiciando el Consejo Nacional de Política Criminal. Este debe ser el órgano que formule y proponga las políticas y las estrategias a seguir.

objetivo es que pueda reunir toda la información dispersa, convertirla en inteligencia estratégica y, así, aportar a las estrategias futuras. Solo en un contexto como aquel tendremos posibilidades de implementar y concluir si las propuestas planteadas por el expositor [Jan-Michael Simon] –pero luego relativizadas– son ciertas o no.

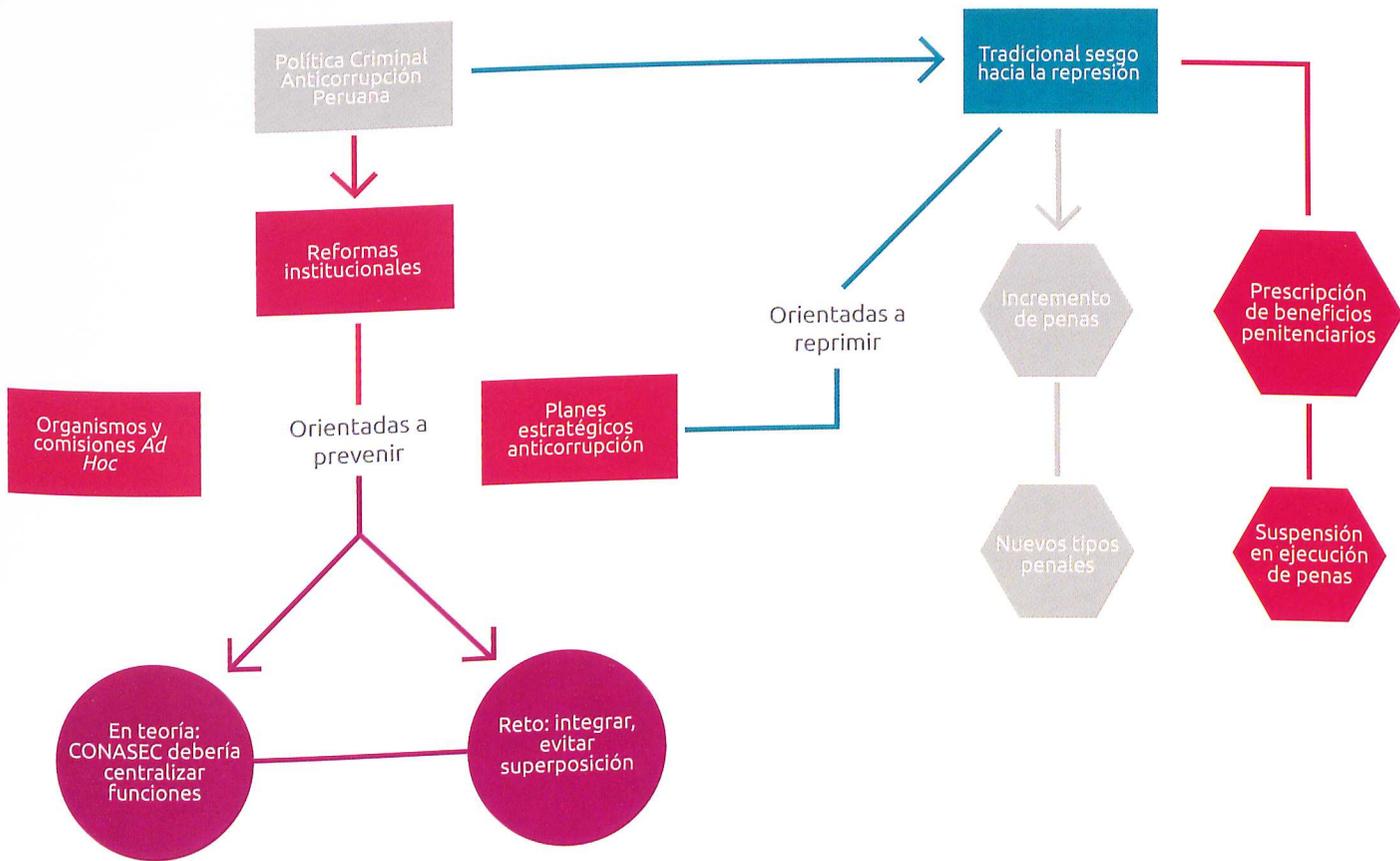
Finalmente, disponemos ya de un buen marco legal. El desafío

es usarlo debidamente. En ese camino contribuirá lograr un conocimiento real y cabal del problema. El Poder Judicial ratifica su colaboración y compromiso con lo que se realice ahora, mañana y siempre. Pero en ese sentido, llamamos la atención de que mientras no alcancemos a construir una política criminal unificada sobre la base de información confiable, estaremos como el niño vendado frente a una piñata: tratando de darle y ver a dónde cae.

Réplica de Jan-Michael Simon.

El último punto al cual usted se refirió, ¿qué tiene que ver con temas de inteligencia criminal? Yo toqué dos puntos: estrategias y tácticas. Elaboré cuatro estrategias para una política criminal dirigida a combatir la corrupción individual, estructural y sistémica. Referí a los distintos niveles de incidencia, en los cuales se dispondrían diferentes tácticas de combate. En el cuarto punto expliqué la validez empírica de estas tácticas. La única táctica en la que subrayé su no funcionamiento es la del principio de los cuatro ojos, todas las demás han sido ratificadas a nivel experimental. Ciertamente, se desconoce si puede ser replicado en cualquier sociedad; pero de todos modos eso puede ser comprobado con más pruebas experimentales. Lo cierto es que de las nueve estrategias planteadas, ocho han sido testeadas.

Sobre los problemas de la política criminal



Horst Schönbohm

Miembro del Consejo Consultivo del Poder Judicial

Desde mi punto de vista, es necesario que el Estado implemente medidas de tipo sistémico contra la corrupción (lo que explicaré en seguida). Aquel, ciertamente, no ha sido el patrón regular en los últimos 20 años. El éxito de las políticas anticorrupción se limita solamente a unas pocas experiencias, observación pertinente no solo para América Latina, sino también para Europa y Alemania. Investigaciones recientes revelan que la corrupción se ha expandido en todo el continente europeo, de hecho, a fines de la década de 1990 un informe periodístico involucró a un presidente de la Unión Europea, por lo que tuvo que dimitir. El mensaje es uno solo: si los líderes políticos no trasladan el discurso a políticas y programas efectivos, difícilmente las buenas intenciones tendrán éxito.

Complementando lo señalado por el profesor Simon, considero que en la actualidad la política criminal debe partir de la premisa de que existe una relación estrecha entre la política, el mercado y la sociedad civil. La mayoría de veces la corrupción es una práctica recurrente en el espacio de las relaciones interempresariales, y desde ahí –a través de agentes intermediarios– suele conectarse con el aparato público. Pero la dinámica, por supuesto, varía de país en país. Tal variación hace inviable la formulación de un “recetario único”, bien señala el profesor Simon: es necesario elaborar un análisis exhaustivo de todo el aparato institucional, con el fin de identificar dónde y en qué contextos se incrementa la probabilidad de que funcionarios públicos incurran en actos de corrupción. Eso implica diagramar las funciones por área, identificar cuáles son los sectores más vulnerables y, sobre esa base, formular una política criminal.

Pongo énfasis en el análisis del aparato institucional porque creo que las causas principales de la corrupción son de diseño institucional y no éticas. Personas razonablemente éticas al interior de instituciones mal diseñadas, y donde previamente ya existía corrupción, difícilmente podrán mantenerse inmunes a los arreglos ilícitos. Típicamente la institución ejerce niveles poderosos de coerción sobre los individuos y quienes no se adaptan a esta condición sistémica son expulsados. Este punto plantea revisar y adaptar el derecho: es necesario cerrar la brecha de indefinición

de los delitos, demarcar los incentivos y las agravantes, para lograr una lucha más eficiente. En Alemania ha habido una larga discusión sobre la corrupción y sus consecuencias. Recién en 1997 se logró precisar los delitos de corrupción, y se han cerrado brechas. A partir de esa experiencia, propongo las siguientes reflexiones:

Es sumamente importante que las instituciones públicas puedan determinar y delimitar claramente sus competencias y responsabilidades; es importante, asimismo, repotenciar las instituciones responsables de la persecución de los delitos de corrupción y crear unidades especiales en la Fiscalía y el Poder Judicial. En el Perú se tiene, ya, una experiencia con la creación de unidades especializadas, no me refiero solo a la Procuraduría Anticorrupción, sino también a unidades dentro de la Fiscalía de la Nación. Considero importante, dentro de esta perspectiva, repotenciar el capital humano; es evidente la necesidad de especialistas en lavado de activos, especialistas en tráfico ilícito de drogas, en delitos financieros, etc.

Por otra parte, considero poco probable que un factor asociado a la corrupción sea los bajos niveles salariales. A menos que estos sean realmente bajos, los salarios no son una variable de peso significativo. Por el contrario, un aumento descontextualizado de los salarios puede generar, paradójicamente, un aumento de las tarifas de soborno y, por otra parte, giros hacia formas de corrupción organizada.

Lo que realmente ha funcionado en Alemania es tomar en serio la reparación civil. Aun cuando los municipios todavía no puedan recobrar el dinero perdido, lo positivo de la reparación civil es que a muchas personas ha llevado a la bancarrota y la consecuencia ha sido visible, generando un poderoso mensaje a la sociedad por parte del Estado, que impresiona mucho más que una pena efectiva.

Por último, es importante investigar los delitos con un enfoque amplio. Donde se detecta un caso, normalmente le sigue otro, y así hasta configurar una cadena, tal vez una red. Muchas veces acompaña a la corrupción otro tipo de delitos: narcotráfico, crimen



Lo que realmente ha funcionado en Alemania es tomar en serio la reparación civil. Aun cuando los municipios todavía no puedan recobrar el dinero perdido, lo positivo de la reparación civil es que a muchas personas ha llevado a la bancarrota y la consecuencia ha sido visible, generando un poderoso mensaje a la sociedad por parte del Estado, que impresiona mucho más que una pena efectiva.

organizado, invasiones de terrenos. El investigador –sea fiscalía o Procuraduría– debe tener en consideración la estructuración de redes y la intersección de varios delitos.

Por último, es necesario diferenciar los tipos de corrupción. ¿Hablamos de *petit corruption* o hablamos de *grand corruption*? Es pertinente diferenciar los tipos para construir mejores estudios

e investigaciones adecuadas. El caso de la ciudad de Frankfurt es elocuente. En principio, la corrupción se concentraba en el tema de licitaciones de corrupción; pero las investigaciones avanzaron y ampliaron el espectro, mostrando la configuración de una red a escala cubierta. En resumen, es importante investigar la corrupción con un soporte de investigación científica, pautada, a su vez, por una política criminal bien definida. •

Carlos Basombrío Iglesias

Analista Político

A diferencia de mis colegas en el panel, una ligera desventaja es que no tengo experiencia de investigación directa en el tema de corrupción. Pero creo que puedo aportar algunos puntos importantes desde mi labor como observador y analista de la realidad nacional.

Lamentablemente, en los últimos meses se ha revelado una cantidad desmesurada de casos de corrupción, casos en los que están involucrados alcaldes, congresistas, ex presidentes y funcionarios públicos en general. La sensación natural que prevalece en la población es de hartazgo e impotencia. Tras algunos años de resultados positivos, en los que parecía perfilarse un renacer de la vida pública, se hace evidente que los cambios efectivos son proporcionales a las dificultades por superar.

La tesis que defiendo es que existe una gran dificultad para enfrentar la corrupción en el Perú, en tanto y en cuanto las instituciones que conforman los sistemas de prevención y castigo están atravesados por ella. Porque –recordemos– si bien no todos los funcionarios públicos son corruptos, por sobre las personas hay un problema sistémico que compromete a la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial y, por supuesto, las oficinas del Instituto Nacional Penitenciario. De las instituciones mencionadas, me centraré en la Policía Nacional del Perú, pues de las otras no tengo un conocimiento especializado. Pienso plantear algunos problemas, pero también alternativas.

La corrupción, hoy por hoy, es el principal problema de la Policía Nacional del Perú. Lo reconoce la población en las principales encuestas de opinión, también los pocos especialistas que opinan sobre la materia. Sin embargo, este no es un problema de percepciones; es un problema real y de consecuencias materialmente devastadoras. La corrupción atenta directamente contra la capacidad que tiene la policía de luchar contra el crimen y, no es redundancia, contra la

Es necesario limpiar los favoritismos y la consustancial corrupción que los moviliza. La toma de exámenes de ingreso, hasta hace muy poco, era el inicio de una larga cadena de corrupción. En la vida policial si tienes un pariente, si lograbas pagar a alguien influyente, logras acceder al grado inmediato superior con mayor rapidez que otros en virtud del mérito.

capacidad de luchar contra la corrupción en ella misma y en otros niveles de la sociedad. Siguiendo esta lógica expositiva, identifiqué tres modalidades de corrupción recurrentes en círculos policiales:

- La primera modalidad es la malversación de fondos en las licitaciones y en la asignación de proveedores. Esta se manifiesta principalmente en el robo sistemático de recursos para el fondo de “salud policial”, que a su vez impacta en la poca cobertura de centros de atención a nivel nacional y en las severas deficiencias de infraestructura y desabastecimiento de medicinas.
- La segunda modalidad combina el robo de gasolina para patrulleros, el robo de alimento en las dependencias descentralizadas, transacciones ilegales en la gestión del tránsito y, por último, el robo y la manipulación de expedientes en procesos penales.
- La tercera modalidad, que es la más reciente y preocupante, refiere a la participación de efectivos policiales en crímenes agravados: asesinatos, violaciones e, incluso, crimen organizado.

Dicho esto, ¿existen alternativas de solución a este problema? Debemos admitir que algunas son difíciles de poner en práctica y, actualmente, no percibo la suficiente voluntad política. De momento, el Congreso debería dictar normas orientadas a



declarar en emergencia la función policial. La tarea excede lo posible a través de una simple reforma institucional, por lo que creo necesario refundar la Policía Nacional del Perú. El reto es hacerlo mientras esta sigue en funcionamiento. Si bien es sumamente complicado, es la única alternativa dada la magnitud del problema. A continuación planteo algunos elementos de solución.

Primero: depurar profundamente la policía. Haría una división hipotética: 20% de policías insobornables, aquellos que son ejemplo para el país, para sus familias, quienes muchas veces sacrifican sus vidas y producen resultados notables; 20%

de policías regulares (son cifras arbitrarias, desde luego); y 20% de policías constantemente seducidos por la corrupción y de comportamiento impredecible. Por tanto, depurar drásticamente a los incorregibles bajo el liderazgo de los insobornables.

Segundo: depurar la carrera profesional de policías. Es necesario limpiar los favoritismos y la consustancial corrupción que los moviliza. La toma de exámenes de ingreso, hasta hace muy poco, era el inicio de una larga cadena de corrupción. En la vida policial si tienes un pariente, si lograbas pagar a alguien influyente, logras acceder al grado inmediato superior con

mayor rapidez que otros en virtud del mérito.

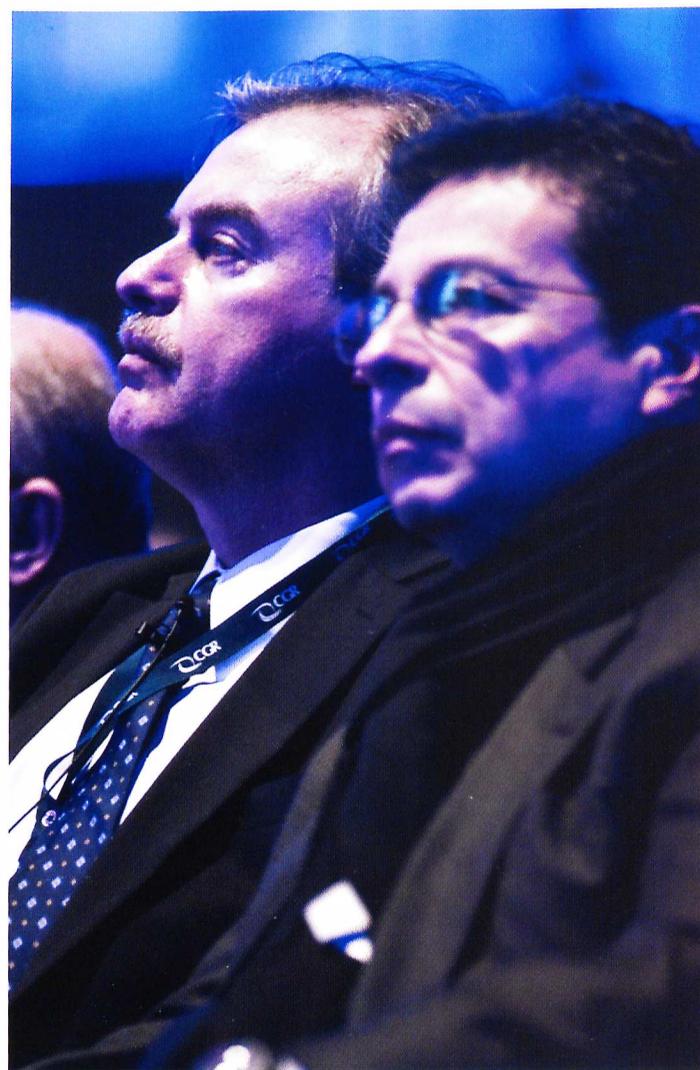
Tercero: es necesario hacer unidades de élite. No es posible desarrollar una reforma que sistémicamente mejore toda la policía en un solo movimiento, es necesario hacerlo de a pocos, creando áreas de excelencia libres de corrupción: unidades de élite para funciones específicas y con incentivos específicos (similar a las unidades anticorrupción que promueve el Ministerio de Justicia).

Cuarto: implementar un nuevo reglamento para los oficiales recién ingresados. Desde mi punto de vista, creo necesario poner mejores y más exigentes condiciones a los nuevos policías. Cuando se intentó algo semejante [en la gestión del ex presidente Alejandro Toledo, de la que Basombrío fue Viceministro del Interior], averiguamos que en Inglaterra había los denominados “pactos de integridad”. ¿Qué son los pactos de integridad? Los policías, sin más, firmaban un pacto en el cual aceptaban ser sometidos a pruebas de honorabilidad, a partir de “carnadas” que irían a ser puestas a lo largo de sus carreras. Si alguno de ellos caía, las consecuencias eran nefastas. Sin embargo, resulta que para trasladarlo al Perú había que modificar muchas leyes, quizás la propia Constitución, pero me pareció un caso sumamente interesante.

Quinto: es necesario terminar con aquella vieja tradición según la cual los recursos de la policía son manejados por quien el año anterior fue jefe de la DIRCOTE. Los recursos tienen que ser administrados por gerentes civiles con preparación especializada en gestión policial y que deben, por supuesto, ser honestos en el desempeño de sus funciones.

Sexto: para que el personal policial pueda dedicarse a tiempo completo a su actividad, es necesaria la creación de una verdadera Oficina de Asuntos Internos, dirigida por los mejores civiles y los mejores cuadros policiales, y con todos los incentivos y garantías para el cumplimiento de sus objetivos.

Séptimo: la inspectoría policial debe dejar de ser sinónimo de



Para que el personal policial pueda dedicarse a tiempo completo a su actividad, es necesaria la creación de una verdadera Oficina de Asuntos Internos, dirigida por los mejores civiles y los mejores cuadros policiales, y con todos los incentivos y garantías para el cumplimiento de sus objetivos.

huesero a donde van los oficiales a los cuales no se les quiere dar ninguna profusión más. Por el contrario, deberían trabajar allí los mejores y solo los mejores, quienes obtengan puntajes sobresalientes en los exámenes de ascensos.

Octavo: la Defensoría del Policía debe convertirse en una herramienta de lucha contra la corrupción, pues parte de esta implica un ensañamiento injusto contra los subordinados, personal con severas dificultades para protegerse del abuso.

Creo que a través de este tipo de medidas es posible comenzar un camino de cambios. Es imprescindible el esfuerzo colectivo, porque se trata de un problema gravísimo y de consecuencias nefastas. Más grave es aún el problema por la indiferencia e incapacidad de quienes toman las decisiones. Lamento profundamente ser pesimista, pero no creo que hoy por hoy haya la voluntad política de implementar medidas como las propuestas, que creo son la vía de solución a varios de los problemas.

