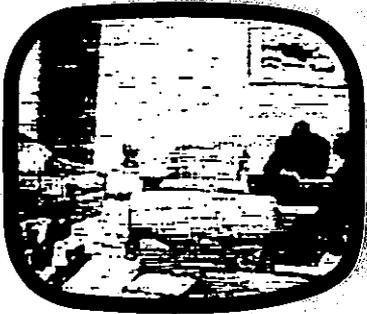


Date Printed: 04/23/2009

JTS Box Number: IFES_69
Tab Number: 40
Document Title: Ojito, ojito a la corrupcion
Document Date: 2002
Document Country: Peru
Document Language: Spanish
IFES ID: CE01563



* 7 6 1 1 C C C 8 - 1 5 E 3 - 4 A 4 8 - A 8 A 9 - 6 A 4 2 5 E 0 6 A 0 8 4 *



Material educativo para
la Vigilancia Ciudadana
contra la Corrupción

Ojito, ojito a la corrupción



Asociación de
Comunicadores
Sociales

**Ojito,
ojito**

a la corrupción

**Material educativo para la Vigilancia Ciudadana
contra la Corrupción**

Índice

Presentación	3
---------------------	---

Primera Parte

¿Dónde estábamos el 14 de setiembre del 2000?	4
1. Privatización	7
2. Salvataje de bancos	9
3. Licitaciones	10
4. Los controladores que no controlan	12
La corrupción una historia	16
Las raíces de problema	18

Segunda Parte

Lo que nos toca como ciudadanos	21
Creando cultura de transparencia	23
Organizando la Vigilancia	25
1. Conocer otras experiencias de vigilancia ciudadana.	25
2. Conocer el fundamento legal de nuestra participación.	28
3. Fortalecer el trabajo en redes de las organizaciones que hacen la vigilancia.	30
4. Sensibilizar a la comunidad.	31
5. Vincularnos con las instituciones que tienen el rol de fiscalizar, y hacer las denuncias correspondientes.	32
6. Desarrollar procesos educativos de vigilancia contra la corrupción.	33
Recursos de la vigilancia	35

Esta es una publicación del Programa Sociedad Civil de la
Asociación de Comunicadores Sociales Calandria



con el auspicio de USAID



Contenidos: Fernando Bolaños

Edición y diseño
centroproduccióncalandria
Cahuide 752, Jesús María,
Lima - Perú
☎ 266-0732 | Fax: 471-2553
e-mail: postmaster@caland.org.pe

Noviembre, 2002

Presentación

Estimadas amigas y amigos:

En la historia reciente de nuestro país hemos sido testigos de casos terribles de corrupción que han estremecido a la opinión pública. Frente a ello hemos sentido impotencia e indignación. Sin embargo, somos conscientes que el problema no es reciente, sino que afecta a nuestra realidad cotidiana y hunde sus raíces en la cultura de nuestro país.

Por ello, no bastan las acciones correctivas, el juicio y castigo a los culpables, o las leyes y mecanismos que hagan más difíciles actos de este tipo. Se necesita, sobre todo, una nueva conciencia y sensibilidad que permita a los peruanos y peruanas convivir y trabajar con nuevas reglas y formas de vida. Y eso es tarea de la educación. Necesitamos una educación que promueva nuevos valores ciudadanos, que aliente nuevas actitudes de responsabilidad y solidaridad, que sean frenos eficaces contra la corrupción y el desprecio por la vida de los otros.

Ponemos en sus manos este material educativo, que esperamos sea una contribución en este empeño. Esperamos que este material les ayude tanto a Uds. como a sus organizaciones a entender un poco mejor el asunto de la corrupción y definir formas diversas de actuar contra ella, promoviendo nuevas formas de vigilancia y control ciudadano desde una perspectiva amplia y comprometida.

Este material forma parte de las acciones que Calandria viene realizando desde hace mucho tiempo por promover la responsabilidad y la acción ciudadana frente a asuntos que interesan a todos. Dentro de estas acciones, es importante la tarea que Calandria ha desarrollado para vigilar el trabajo de los medios de comunicación social, así como la labor del Congre-

so de la República. Es también importante fortalecer la labor fiscalizadora que tiene el propio Congreso.

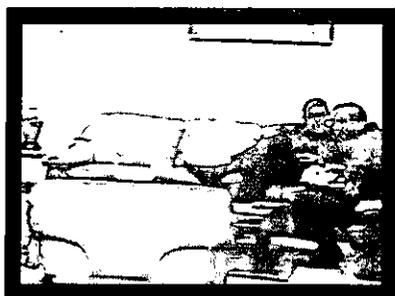
¿Cómo aprovechar este material? Una buena manera es leerlo pausadamente, de forma individual y grupal. Al final de cada parte hay un conjunto de preguntas que pueden ser respondidas grupalmente y que esperamos que ahonden la reflexión. En diversas partes del texto encontrarán algunas "ventanas" (textos dentro de marcos), donde se presentan algunos casos ejemplificadores, datos relevantes o citas significativas, que pueden ser comentadas para iluminar la reflexión. Finalmente, si bien no se propone una manera única de plantear la vigilancia ciudadana, esperamos que este material les dé algunas ideas para fortalecer el trabajo que ya realizan.

Este material está dividido en dos partes. En la primera se intenta hacer una "radiografía" de la corrupción, partiendo de la historia reciente y yendo a las raíces de la misma en nuestro país. En la segunda parte, se proponen una serie de reflexiones sobre el asunto de la vigilancia y el control ciudadano, focalizando los esfuerzos frente a la corrupción, y proponiendo maneras de enfrentarla desde nuestras organizaciones.

Primera Parte

Los hilos de la corrupción: La historia reciente y antigua de nuestro país

¿Dónde estábamos el 14 de setiembre del 2000?



El 14 de setiembre del 2001 amaneció como cualquier día. Sin embargo, será un día que la mayoría de peruanos recordaremos por mucho tiempo. El tercer gobierno de Fujimori se había iniciado hacía pocas semanas y todavía estaban frescos los acontecimientos de julio: la Marcha de los Cuatro Suyos, las muertes en el Banco de la Nación, la inauguración del nuevo Congreso con una inusitada mayoría oficialista.



El congresista Olivera había convocado a una conferencia de prensa. Nadie se esperaba lo que allí sucedió. Con tono enfático, Olivera señaló que la historia iba a cambiar. Allí se presentó el video, grabado de manera subrepticia en la oficina del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y que mostraba una reunión en la que estuvieron presentes el ex asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos, el entonces congresista Alberto Kouri, el publicista Oscar Doufur, y el empresario de televisión José Francisco Crousillat. En las imágenes se pudo ver a Montesinos dialogando con Kouri sobre un aparente contrato. Luego de idas y venidas, el ex asesor hizo una breve lectura, Kouri firmó, y Montesinos sacó fajos de billetes de su bolsillo y, tras contarlos, los puso en las manos de Kouri. Según se estimó el monto era de aproximadamente 15 mil dólares.

Kouri había sido elegido congresista en las filas de Perú Posible, el partido de Alejandro Toledo. Sin embargo, antes que se inaugurara el nuevo Congreso había anunciado su retiro del partido por no muy claras razones. Desde entonces, varios congresistas elegidos fueron cambiando de posición (los llamados "tránsfugas"), lo cual le dio a Fujimori una clara mayoría en el Congreso que no tenía en mayo.

El 14 de setiembre se hizo evidente algo que era sabido pero de lo que no se tenía pruebas: el alto grado de corrupción que envolvía el régimen de Fujimori, en el cual la pieza principal fue el ex asesor Vladimiro Montesinos. La revelación del video Kouri-Montesinos dio la pista e inició el desbarajuste del régimen.

Fujimori anunció elecciones adelantadas para el 2001. Montesinos huyó a Panamá; luego regresó para huir nuevamente. Fujimori, de forma cobarde, renunció a la presidencia mientras estaba de viaje oficial en el Japón. Poco a poco se fue develando la madeja: aparecieron nuevos videos; se revelaron algunas de las cuentas millonarias que tenía Montesinos, la cúpula militar y funcionarios del régimen.

LO QUE DEBEMOS SABER...

¿Qué es la corrupción?

La corrupción es la utilización del poder público para satisfacer intereses privados, es decir para beneficiarse uno mismo u otras personas relacionadas.

En los casos de corrupción, un funcionario o servidor público se aprovecha de su posición para obtener beneficios, o beneficiar a otras personas. Estos beneficios pueden ser monetarios (dinero) o de otro tipo (privilegios, uso de bienes del Estado, etc.)

Si bien la corrupción es un acto de un funcionario público, puede involucrar a personas que no lo son, ya sea las que lo incentivan o los que se benefician. Como veremos más adelante, la corrupción no es sólo una acción reprochable, sino que es un delito penado por la ley. Las personas que contribuyen o se benefician de la corrupción también deben recibir castigo según la ley.

Según Apoyo, la corrupción es una cuestión de incentivos: el funcionario público, procediendo sin principios y sin ética, evalúa las ventajas y desventajas que le traería la acción corrupta y decide qué hacer.

Por ello, son necesarias, además de la educación y la promoción de valores cívicos, mecanismos adecuados para enfrentar la corrupción:

- ▶ Una normativa adecuada que desaliente la corrupción.
- ▶ Límites claros a la gestión pública, de manera que los funcionarios públicos no tengan excesiva libertad de acción y sobre todo, deban dar cuenta de sus acciones y decisiones.
- ▶ Transparencia en la ejecución de los presupuestos públicos, de manera que la población pueda enterarse en qué se gastan los fondos públicos y cómo se gastan.
- ▶ La vigilancia y participación de los ciudadanos en el control y fiscalización de las autoridades y servidores públicos.



En cifras... El costo de la corrupción

El costo de la corrupción en el Perú ascendió en los noventa a 697 millones de dólares, lo que equivale al 1.4% del PBI. Con esta cantidad, 57,500 personas en situación de pobreza, podrían haber salido de ella; igualmente, 62,691 desempleados podrían haber encontrado un trabajo regular.

Pero el impacto negativo en la economía no queda allí. Sumando lo que el Perú ha dejado de percibir se calcula que la corrupción habría costado al Perú 1,800 millones de dólares (3.6% del PBI), que equivaldría a condenar al desempleo a 163,706 personas.

Fuente: Manual de Gestión Pública. Transparencia, 2001



Para el grupo:

¿Dónde estábamos ese 14 de setiembre?
Recordemos y compartamos con los demás

En cifras...

Sumas y restas de la privatización

Entre 1991 y 2000 hubo 228 procesos de privatización de empresas públicas. Los contratos de las privatizaciones ascendieron, hasta noviembre de 2000, a 9,221 millones de dólares, aunque el ingreso neto al Tesoro Público fue de 6,445 millones. De la diferencia, 897 millones fueron aportes no monetarios de las empresas ganadoras y 1,879 millones de deducciones y gastos. El Estado peruano, no obstante, asumió 1,460 millones de deudas de las empresas públicas antes de privatizarlas.

Del total de ingresos, se han gastado 4,880 millones en la compra de armamento y el pago de la deuda externa. 2,257 millones fueron destinados al fondo de pensiones y a cubrir las deudas del Estado en la privatización del sistema de pensiones. Descontando otros gastos y sumando los intereses bancarios generados por los fondos de privatización, el saldo a fines de diciembre del 2001 da un pequeño monto favorable de 223 millones de dólares.

En otras palabras, de cada 100 dólares obtenidos por la privatización, 53 se gastaron en armas y el pago de la deuda; de cada 100 dólares hoy sólo quedan 2.5 dólares.

Como han señalado algunos expertos, la corrupción de la época de Fujimori fue sistémica. En otras palabras, abarcó varias esferas de la vida pública y de las instituciones. En sentido estricto, el poder fue copado por una organización criminal que extendió sus tentáculos en diversos niveles de la actividad política, económica y cultural del país, en función de sus intereses.

Sin embargo, ¿cómo llegamos a ese grado de corrupción? En parte, se debió a la complicidad de algunos sectores del poder legislativo y del poder judicial, y de algunos grupos empresariales, que formaron parte de la red de corrupción.

Sin embargo, los propios partidos políticos, las organizaciones y la sociedad civil somos en parte responsables de lo que pasó debido a que no hubo suficiente control y participación ciudadana y gran parte de la población o se mantuvo al margen, o cerró los ojos frente a lo que sucedía. Al instalarse un régimen autoritario, se crearon las condiciones para la corrupción y la impunidad.

¿Sabemos lo que sucedió?

Necesitamos entender mejor los procesos y la forma como se produjo la corrupción, con el fin de extraer lecciones que permitan prevenirla y fortalecer las instituciones y los mecanismos de control para que no vuelva a ocurrir en nuestro país.

La Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros del Congreso de la República, que analizó todos los casos que se dieron entre 1990-2001, definió cuatro ámbitos donde se impuso la corrupción en la década pasada:

- Los procesos de privatización
- Las operaciones de "salvataje" de instituciones bancarias
- Los procesos de licitaciones y adquisiciones públicas
- El rol de los organismos de control (SUNAT, Contraloría, etc.)

Veamos algunos de los rasgos de cada uno de los ámbitos de la corrupción ¹

¹ Basado en la propuesta contenida en "Vigilancia Ciudadana". Consorcio Promujer-Calandria, febrero 2001.

1. Privatización, ¿para quién?

La privatización que se impulsó en la década pasada no estuvo orientada hacia el desarrollo equitativo y descentralizado del país. Los fondos obtenidos se utilizaron en varios casos, para cubrir el déficit fiscal, para pagar la deuda externa, comprar armas o incluso en actos de corrupción, incluyendo la re-reelección.

En balance, la privatización ha traído más pérdidas que ganancias, por la forma como se hizo:

- ❑ Se quiso eliminar toda forma de actividad empresarial a cargo del Estado, sin tomar en cuenta la rentabilidad, la eficiencia de las empresas, o el rol que le toca al Estado en el desarrollo de áreas o servicios esenciales.
- ❑ Hay evidencia de que muchas empresas fueron subvaluadas antes de privatizarlas, con lo que se benefició a grupos privados, generalmente transnacionales.
- ❑ La privatización no ha generado más puestos de trabajo.
- ❑ Si bien ha habido cierta expansión de la cobertura de servicios públicos (electricidad, telecomunicaciones), las tarifas han aumentado y se han creado una suerte de grandes monopolios privados, que ha llevado a la desaparición de empresas medianas o pequeñas.
- ❑ La privatización no ha permitido aumentar el capital nacional, sino todo lo contrario. El país se ha descapitalizado. AeroPerú es un ejemplo.
- ❑ Los contratos de "estabilidad jurídica" han sido dañinos para el país. Muchas empresas privadas obtienen grandes utilidades y pagan pocos impuestos. Estos contratos han supuesto, en muchos casos, la complicidad de funcionarios corruptos.



En cifras... ¿Más trabajo?

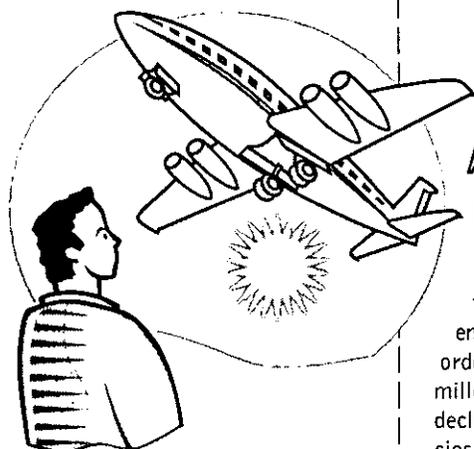
Hasta 1999, a consecuencia de la privatización, fueron cesados 120,000 trabajadores de empresas públicas. Las empresas privatizadas sólo reabsorbieron el 36% de los trabajadores, bajo condiciones desventajosas y precarias.

Los trabajadores estables y antiguos fueron las principales víctimas de los despidos masivos, violando derechos constitucionales y laborales. Se diseñaron programas de retiros "voluntarios"; sin embargo, el que no aceptaba era cesado.

Los nuevos puestos de trabajo de las empresas privatizadas son precarios y funcionan bajo el sistema de "services", en el cual los trabajadores no tienen derechos, seguro ni estabilidad.

Para poner un ejemplo: antes de la privatización, la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) y ENTEL tenían en conjunto 12,094 trabajadores. Hoy TELEFÓNICA del Perú tiene 3,823 trabajadores. Es decir sólo el 31%.

Se dijo que la privatización iba a traer más trabajo: la verdad es lo contrario.



ASÍ PASÓ...

AEROPERÚ: la corrupción por los aires

A fines de 1992, AeroPerú, la línea de bandera peruana, enfrentaba una difícil situación: las naves estaban obsoletas, la empresa tenía grandes deudas y se encontraba en un gran desorden contable y financiero; las pérdidas sumaban cerca de 24 millones de dólares al año. En tales circunstancias, AeroPerú fue declarada en emergencia y se le otorgaron una serie de beneficios para reestructurarla y así poder privatizarla.

AeroPerú fue privatizada en subasta pública el 16 de enero de 1993. El precio base fue de 41 millones de dólares, a pesar de que algunos especialistas estimaban que sumaban entre 45 y 55 millones. Sin embargo, sólo en el saneamiento de las deudas, el Estado tuvo que pagar más de 10 millones de dólares.

Todo el proceso de privatización estuvo lleno de irregularidades para favorecer intereses particulares:

- ▶ Habría habido favoritismo para que el consorcio liderado por las Aerovías de México ganara la licitación. Su representante, Roberto Abusada Salah, era asesor del Ministerio de Economía y Finanzas, y luego fue presidente del directorio entre 1994 y 1999.
- ▶ El contrato se modificó, de modo que el Estado se comprometió a pagar otras deudas pendientes y no sólo las tributarias
- ▶ Se vendió la empresa sin que se hubiera completado la auditoría de los estados financieros (recién se concluyó en 1996), es decir, sin conocer la situación real de la empresa y las deudas que tenía.
- ▶ Varios de los funcionarios del Estado estarían implicados, pues no se aseguraron que se incluyera un compromiso de inversión de parte del consorcio ganador, lo cual hubiera dado continuidad a la empresa, asegurado la inversión del Estado, y protegido los puestos de los trabajadores y la calidad del servicio.

La empresa mexicana se benefició de las rutas de AeroPerú durante esos años, pero fue acumulando pérdidas año a año entre el 93 y el 99, hasta llegar a 129 millones. Los representantes del Estado no cumplieron con vigilar que se cumplieran los objetivos de la privatización. El consorcio desvió fondos pagando precios sobrevaluados por alquiler de aeronaves, pagos sobrevaluados a Aeroméxico y a otras empresas vinculadas.

En consecuencia, AeroPerú se descapitalizó y quebró en 1999. En vista de ello, se perdieron el 20% de acciones que pertenecían al Estado luego de la privatización (cerca de 7 millones de dólares). Y, lo que es más grave, 2000 trabajadores que dependían directamente de la empresa perdieron sus puestos de trabajo y las acciones que les pertenecían (7%, por un valor de 2 millones y medio de dólares). El Perú perdió su línea aérea de bandera y se debilitó seriamente su presencia en la actividad aerocomercial.

2. El "salvataje" de los bancos

Entre 1993 y 1997 hubo mucho dinero en el Perú. Los bancos manejaron mal la situación prestando a unos pocos, sin un adecuado control de los riesgos y sin buscar garantías adecuadas. Además, hubo mala supervisión a cargo de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Según la Ley de Bancos de 1996, la SBS debía supervisar y sancionar a los bancos que no cumplieran con las reglas, pudiendo intervenir los bancos antes de que pusieran en riesgo los depósitos del público y el sistema en general.

En 1998 comienza la crisis financiera internacional, que coincide con los problemas surgidos por el Fenómeno del Niño. En consecuencia, comienzan los problemas de los bancos, quienes ven difícil recuperar los créditos otorgados (lo que se llama "deterioro de la cartera de créditos"). El sistema bancario reaccionó a la crisis reduciendo los créditos y aplicando una serie de medidas. Sin embargo, varios de ellos ocultaron la real dimensión del problema.

ASÍ PASÓ...

Los ricos no lloran: el salvataje del Banco Latino

En el caso del Banco Latino, como lo demuestran las investigaciones, se habrían utilizado los fondos públicos para beneficiar a un grupo de poder económico: la familia Picasso. Entre 1996 y 1998, en plena crisis financiera, la SBS hizo 5 visitas al Banco Latino pero no tomó las medidas necesarias ni denunció a los responsables de la mala administración del banco (Michael Michell y José Graña). Funcionarios públicos y congresistas oficialistas también estuvieron involucrados.

En diciembre de 1998, fue aprobada en tiempo récord la Ley 27008 que modifica la Ley de Bancos para evitar la intervención del Banco Latino. COIFIDE, de forma irregular, se incorpora como accionista, y se levanta el régimen de vigilancia al banco, a pesar que no se habían resuelto los problemas financieros y que se mantuvo en el directorio a los responsables de la mala gestión anterior. No se hizo un diagnóstico de la situación del banco antes de decidir usar los recursos del Estado para "salvarlo". En otras palabras no se sabía cuánto era el costo del salvataje. En esta primera etapa, el Estado perdió 60 millones de dólares.

Entre 1999 y el 2000 la situación del Banco Latino no mejoró, a pesar de la nueva administración. Una

vez más, en claro incumplimiento de su función, la SBS propuso que el MEF comprara la cartera pesada del Banco Latino (que ascendía a 175 millones de dólares). El Estado emitió bonos del Tesoro público y compensó a las empresas públicas que tenían depósitos en el banco. Entre julio de 1999 y julio del 2001 sólo se ha logrado cobrar el 8% de dichos créditos.

Finalmente, entre octubre del 2000 y abril del 2001, el Banco Latino se acogió a una nueva normativa y fue absorbido por Interbank. Hubo una serie de irregularidades en el proceso de valorización del banco, a cargo de la firma Arthur Andersen y la firma Price Waterhouse, que revisó dicha valorización. No cumplieron con las normas de auditoría generalmente aceptadas en el Perú. Esta operación ha supuesto un gasto de cerca de 108 millones al Estado.

En resumen, el costo del salvataje del Banco Latino ha sido de 422 millones de dólares. Habría responsabilidad de funcionarios del MEF, de la SBS, asociados con los funcionarios del banco. Sólo se han recuperado 14 millones hasta setiembre del año 2001, dejando una pérdida total de 408 millones.

¿Cuánto gastó el Estado peruano en el salvataje de los bancos?	
Banco	Total Millones de dólares
Banco Latino	491
Banco Wiese	250
NBK Bank	198
Otros (Finsur, Orion, Daewoo, etc)	50
Monto total del apoyo del Estado	989
Monto recuperado a la fecha	55
Monto por recuperar	934
El Estado utilizó 989 millones de dólares y sólo se han recuperado 55. Quedan por recuperar 934 millones de recursos utilizados.	

Ante la amenaza de quiebra de algunos bancos, como el Latino y el Wiese, el gobierno aplicó programas para aliviar los problemas, asumiendo los créditos difíciles de cobrar ("la cartera pesada"), modificando también la Ley de Bancos para darle mayores funciones a la SBS. Las modificaciones se hicieron con nombre propio: la primera se realizó el 5 de diciembre de 1998, dos días antes de que COFIDE (y por tanto, el Estado) decida rescatar al Banco Latino y habría sido realizada específicamente para el caso Latino. El segundo grupo de modificaciones se realizó en mayo de 1999, un mes antes del salvataje al Banco Wiese.

Estos procesos se hicieron con la justificación de salvaguardar la estabilidad del sistema financiero. Pero un examen cuidadoso revela que se hicieron de forma irregular para beneficiar a algunos grupos económicos, y con muy poco cuidado de proteger los intereses del Estado (y la plata de todos |@s peruan@s).

3. Licitaciones y adquisiciones

En la década pasada el sector construcción recibió un gran impulso, gracias a la acción el Estado. De los 10,000 millones de dólares invertidos por el Estado en los 90, más del 25% (2,550 millones) fue destinado para la ejecución de obras públicas.

La construcción de obras públicas fue dinamizadora de la economía, pero se hizo sin una adecuada planificación, sin establecer prioridades dentro de una política de desarrollo sostenible. Además de la improvisación, hubo poca o ninguna fiscalización.

Las obras públicas fueron ejecutadas por cuatro entidades estatales: el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), SEDAPAL e INVERMET, de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Estas cuatro entidades entregaron las obras preferentemente a las 7 empresas constructoras más grandes del país mediante concursos que, por el monto, dejaba fuera a otras empresas constructoras medianas o pequeñas.

Muchas obras menores a 600 mil dólares se adjudicaron directamente a empresas vinculadas a altas autoridades del régimen. Cuando el monto de la obra pública excedía los 600 mil dólares, se hacía licitación por concurso público. Sin embargo, los puntajes fueron muchas veces alterados para favorecer a algunos.

Entre las empresas que concentraron mayores montos se encuentran las 7 grandes constructoras del país, que obtuvieron el 66% de las obras adjudicadas. Los socios y miembros del directorio de estas 7 empresas son, en varios casos, grupos familiares que tenían contactos cercanos en el gobierno. Tal es el caso de la empresa JJC Contratistas Generales S.A., propiedad de la familia de Jorge Camet Dickmann, quien fue Ministro de Industrias y luego Ministro de Economía del régimen de Fujimori.

ASÍ PASÓ...

Cuento chino: las compras estatales a la República Popular China

Alberto Fujimori y Víctor Joy Way, junto con funcionarios públicos y ciudadanos peruanos y chinos estuvieron involucrados en compras irregulares a la República popular China, por un monto de 312 millones de dólares, los cuales se realizaron entre 1990 y 1992.

La forma como se hizo esto fue de la siguiente manera:

- ▶ Se dieron normas especiales para evitar los mecanismos de control y fiscalización que deben hacerse, según ley, para las compras del Estado. En ese período se dieron 40 normativas (entre decretos de urgencia, resoluciones ministeriales, decretos supremos, decretos ley) para asegurar la corrupción.
- ▶ Hubo varios actos irregulares: se hicieron adjudicaciones directas en casos que se debía hacer concursos públicos. Las compras se hicieron sin estudios técnicos, sin un Plan de Adquisiciones (programado y presupuestado) y sin controles de calidad.
- ▶ Las compras que se hicieron, según sectores, fueron las siguientes: Defensa, 119 millones; Ministerio de la Presidencia, 61 millones; Agricultura, 85 millones; Educación, 15 millones; Salud, 29 millones.
- ▶ Revisando la lista de proveedores, se ve que estaban concentradas en pocas empresas.
- ▶ Uno de los casos más graves es la compra de medicinas que hizo el Ministerio de Salud, gran parte de las cuales eran de baja calidad o estaban vencidas, con el riesgo que esto trajo a la salud de la población.



- ▶ Otra parte de los bienes comprados eran manejados directamente por el ex presidente Fujimori desde palacio de gobierno es actividades proselitistas.

Víctor Joy Way fue asesor de 6 empresas chinas y usó sus influencias como funcionario público. A través de la empresa Intertrade Perú SA, tanto el propio Joy Way como sus familiares fueron representantes comerciales exclusivos e intermediarios en las diversas adquisiciones con las empresas chinas. Mario Fredy Troncoso Assen, testaferro y cuñado del Joy Way, es uno de los principales implicados actuando como Coordinador de Convenios Comerciales en representación de las empresas chinas. Según dichas empresas, Joy Way recibió cerca de 15 millones entre 1998 y el 2000. 10 millones fueron descubiertos por la fiscal de Zurich en cuentas del Banco Hapoalim a nombre suyo y de su esposa. Hay otras cuentas secretas aún no identificadas.

Los 15 millones de dólares de comisiones que habría recibido Joy Way de forma ilícita son equivalentes a la remuneración de unos 5,000 maestros.

Los momentos de mayores gastos coinciden con los años previos a las elecciones (1994 y 1999). Muchas obras se hicieron con el fin de conseguir votos. Asimismo, debido al Fenómeno del Niño, muchas provincias del país fueron declaradas como zonas de emergencia mediante decretos urgentes, favoreciendo así la adjudicación de obras con procedimientos irregulares.

4. Cuando los controladores no controlan: el rol de los organismos de control

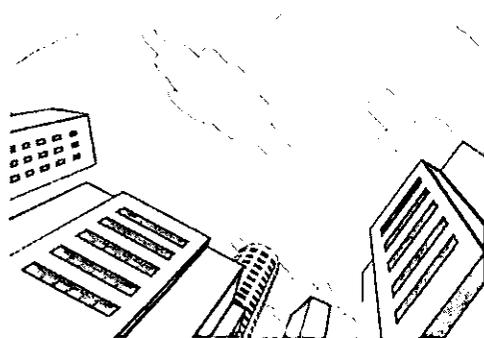
El Estado peruano cuenta dentro de su estructura con un grupo de instituciones que tienen por misión vigilar la acción de las instituciones y funcionarios públicos. En los 90, muchas de ellas cayeron también en las redes de la corrupción.

Tal es el caso de la Contraloría General de la República (CGR). Durante la década pasada, cuando estuvo a cargo de Víctor Caso Lay, habría servido no sólo para ocultar la corrupción, sino para atacar a la oposición. Lo mismo sucedió con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), que habría encubierto la corrupción y promovido acusaciones contra los adversarios del gobierno.

Otras entidades supervisoras, creadas en la década de los 90 para promover la libre competencia y de regulación del mercado en el contexto de las políticas de privatización (INDECOPI, OSIPTEL y OSINERG) no cumplieron su papel a cabalidad, en parte por la preponderancia que adquirieron

ASÍ PASÓ...

La SUNAT, instrumento de corrupción



La SUNAT, creada en 1989 cuando fue independizada de la antigua Dirección General de Contribuciones, fue modernizada y tecnificada en los primeros años de los 90. Gracias a la reforma de 1992, la SUNAT se transformó en una dependencia moderna y bien equipada, con personal de primer nivel y relativamente bien remunerado. Sin embargo, a partir de 1997, cuando Jorge Baca Campodónico fue nombrado Superintendente, se convirtió en un instrumento más de la corrupción. Se ha denunciado que desde 1994 la SUNAT se llenó de jefes provenientes del Ministerio del Interior que es posible que ha-

yan estado involucrados en actos de extorsión de contribuyentes en base a la información confidencial que manejaban.

En 1997, la SUNAT puso en marcha una operación conocida como RUC Sensible, que sirvió para proteger a los miembros más destacados del grupo corrupto en el poder. La declaración jurada de Vladimiro Montesinos se había filtrado por primera vez a la prensa y la noticia había conmocionado al país puesto que se conoció que sus ingresos alcanzaban dos millones de dólares anuales. Jorge Baca había abierto proceso disciplinario a funcionarios de mando medio por violar el secreto tributario. El RUC sensible fue creado para que los altos funcionarios del régimen no fueran sujetos de control.

Además, la información privilegiada de la SUNAT se usó para hostigar a personas y empresas vinculadas a la oposición. Era ya sabido que si alguien hacía una denuncia, una de las primeras respuestas del régimen era hacer que la SUNAT escudriñara la vida y milagros del denunciante y de su familia, para convertirlo de acusador en acusado.

las grandes empresas transnacionales y el apoyo que éstas recibían de las más altas esferas del gobierno.

Las investigaciones realizadas muestran como se habría asentado la corrupción en nuestro país. Lo más grave del periodo de Fujimori fue la impunidad con que se actuó. Los núcleos de corrupción no sólo se instalaron en diversos niveles y esferas del poder, sino que habrían diseñado e implementado un plan para mantenerse en él y actuar sin oposición para lograr sus intereses basado en: un Congreso dominado por la mayoría, diseñando leyes a medida de sus intereses; fuerzas armadas controladas por una cúpula militar aferrada al poder, involucrada en procesos de corrupción por venta de armas; organismos de control (SUNAT, CGR) sumisos a los intereses del gobierno; una prensa amarilla con instrucciones claras para desinformar a la opinión y atacar (y desacreditar) a los oponentes del régimen.

No hay corrupción más grave que la que se institucionaliza. La corrupción que vivimos la época pasada no sólo llegó a niveles nunca antes visto sino que debilitó a las propias instituciones del Estado. Esto es algo que nunca más se debe repetir.



¿DÓNDE SE HA VISTO? ¿UN CORRUPTO SALPICADO DE HONESTIDAD?

LO QUE DEBEMOS SABER...

¿Se puede castigar a los corruptos?

Según los principios del Estado de Derecho, nadie puede ser juzgado o condenado por una acción si esta no está definida ("tipificada") en la ley. Por ello, es necesario entender cuándo se puede o no acusar y juzgar la corrupción, de acuerdo a nuestra Constitución y el Código Penal.

La corrupción supone la acción de un funcionario público. Los funcionarios públicos son:

- ▶ Los que son parte de la carrera administrativa ("funcionarios de carrera").
- ▶ Los que desempeñan cargos políticos o de confianza, hayan sido elegidos o no por voto popular (el Presidente de la República, congresistas, alcaldes, ministros, vice-ministros, jefes de instituciones, regidores)
- ▶ Los que tienen un vínculo laboral o contractual con entidades u organismos del Estado y que, por ello, ejercen funciones en dichas entidades u organismos.
- ▶ Los administradores de bienes embargados por una autoridad competente, aunque pertenezcan a particulares (ejemplo, los administradores de los bienes embargados de CLAE o el Banco República)
- ▶ Los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales.

Según el Código Penal, hay algunos delitos que corresponden sólo a los funcionarios públicos, la mayoría de los cuales suponen un grado de corrupción:

TIPO DE DELITO	¿EN QUÉ CONSISTE?	¿CUÁL ES LA PENA DE CÁRCEL POR ESTE DELITO?	
Abuso de autoridad	Cuando un funcionario, abusando de su cargo, comete u ordena, en perjuicio de alguien, un acto arbitrario.	Hasta 2 años	
Concusión	Cuando un funcionario, abusando de su cargo, obliga o anima a una persona a dar o prometer un bien o beneficio.	Entre 2 y 8 años	
Cobro indebido	Cuando un funcionario, abusando de su cargo, exige o hace entrega de un pago o contribuciones más allá de lo que exige la tarifa establecida por un servicio.	Entre 1 y 4 años	
Colusión	Cuando un funcionario, en función de su cargo, interviene en un contrato, suministro, licitación, concurso de precios o subasta concertando con los interesados.	Entre 3 y 15 años	
Peculado	Cuando un funcionario se apropia o utiliza, en cualquier forma, en provecho de sí mismo o de una tercera persona, bienes o recursos que están confiados a su cargo.	Entre 2 y 8 años. En el caso de fondos destinados a fines sociales, entre 4 y 10 años	
Malversación	Cuando un funcionario utiliza el dinero o bienes que administra de forma distinta a la que están destinados. Es una modalidad de peculado.	Hasta 3 años. La pena es mayor cuando de se trata de bienes de programas para el apoyo social	
Corrupción de funcionarios	Cohecho propio	Cuando un funcionario solicita o acepta un donativo, promesa o cualquier otra ventaja para realizar u dejar de hacer una acción, incumpliendo así sus obligaciones.	Entre 3 y 6 años
	Cohecho impropio	Cuando un funcionario recibe el beneficio para practicar una acción propia de su cargo.	Entre 2 y 4 años
	Enriquecimiento ilícito	Cuando un funcionario, en función de su cargo, se enriquece de forma irregular.	Entre 5 y 10 años

Fuente: Código Penal (1991); elaboración propia

¿Qué castigo deben recibir las personas que se comprometen en actos de corrupción de funcionarios públicos?

TIPO DE DELITO	¿EN QUÉ CONSISTE?	¿CUÁL ES LA PENA DE CÁRCEL POR ESTE DELITO?
Corrupción activa de funcionarios	Cuando una persona ofrece a un funcionario regalos, promesas o ventajas de cualquier tipo para que haga o deje de hacer algo incumpliendo sus obligaciones.	Entre 3 y 5 años.
Tráfico de influencias	Cuando una persona, alegando que tiene influencias o contactos (reales o simulados), recibe, pide o hace prometer algún donativo, promesa o ventaja para sí o para una tercera persona a cambio de ofrecer interceder ante un funcionario en un caso judicial o administrativo.	Entre 2 y 4 años.
Receptación	Cuando una persona adquiere, recibe en donación o en prenda, guarda, esconde, vende o ayuda a negociar un bien, sabiendo que provenía de un delito.	Entre 1 y 3 años. Si el dinero viene del narcotráfico, la pena es entre 8 y 18 años. En caso de lavado de dinero la pena es de cadena perpetua.

Fuente: Código Penal (1991); elaboración propia

En varios de los casos analizados, como AeroPerú o las compras chinas habría habido delito de colusión, así como tráfico de influencias y fraude en el caso de funcionarios de empresas involucradas. En el caso del Banco Latino habría habido delitos de estafa de los funcionarios del banco, y delitos de malversación de fondos y abuso de autoridad en el caso de funcionarios del MEF y de la comisión interventora. En el caso de las privatizaciones no hay sanción prevista, por lo que se ha recomendado modificar la legislación penal para sancionar duramente los delitos contra la administración pública y el orden económico



Para el grupo:

¿Qué otras experiencias de corrupción conoces?
 Recuerda, y comparte con los demás: ¿Dónde fue?
 ¿Cómo sucedió? ¿Quiénes participaron? ¿Qué hiciste?

Opinión

Delitos económicos *made in* Perú

Óscar Ugarteche (economista) integró el equipo de investigación sobre delitos económicos y financieros durante los diez años del gobierno de Fujimori. La Comisión investigó privatizaciones, operaciones bancarias y licitaciones que comprometían 7418 millones de dólares de fondos públicos. Esta es una entrevista que concedió a IDÉELE.

¿Quiénes se han beneficiado más de los delitos económicos y financieros que ustedes investigaron?

Los grandes beneficiados que nosotros encontramos son los siguientes: un gran grupo de poder que es el Banco de Crédito; una empresa de ingeniería, la del ex ministro Jorge Camet; cuatro estudios de abogados que han hecho el 80% de la facturación. También se beneficiaron un grupo de profesionales vinculados al Ministerio de Economía y Finanzas y los consultores que hicieron los contratos.

Y, por supuesto, todas las empresas que compraron en la privatización. Todas menos dos: Telefónica y Shougang Hierro Perú parecen haber pagado un precio más justo. En cambio a las otras se las ha vendido a precio de ganga. Las peor malbarateadas son las eléctricas. Las empresas de electricidad relacionadas a ENDESA y Duke Energy se beneficiaron de una revaluación de activos para no pagar impuestos a la renta durante una década. Además, se quedaron con dinero del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). O la empresa chilena que compró Solgás por 7 millones de dólares y dos años más tarde vendió el 60 por ciento de la empresa en 39 millones. El costo de todo eso para el Estado fue de aproximadamente 2,000 millones de dólares.

Y los damnificados, ¿quiénes han sido?

Los peruanos hemos sido los damnificados, porque aquí ha habido una transformación del patrimonio nacional en gasto corriente. A espaldas de cualquier sistema de control público. Y eso adrede, porque se redujo el personal de la Contraloría de la República en 7/8 y quedó una institución sin personal, con un mandato cambiado que no permitía revisar las privatizaciones y con un equipo técnico que incluía como auditor interno al contador de la banda de narcotraficantes Los Camellos.

Pero algo del dinero de la privatización se usó en gasto social y en obras...

Sí, 1800 millones; una parte pequeña que se fue en el PRONAA y en infraestructura. Se ha invertido en obras, pero como no ha sido fiscalizada, uno no sabe. El dinero inyectó un crecimiento económico o, mejor dicho, dio la sensación de un crecimiento económico. Un crecimiento que sólo fue posible gracias a los fondos obtenidos por la venta de empresas del Estado. Me pregunto si esa será la verdad no solo para el Perú sino para el resto de Amé-

rica Latina. Entonces el cuento del crecimiento económico sería el *bluff* más grande del mundo.

¿Ves alguna posibilidad de que los que se han beneficiado tengan que someterse a juicio o pagar algún tipo de reparación?

Lamentablemente, en materia de delitos económicos el Código Penal es una tomadura de pelo. No puedes acusar al abogado que negoció la deuda externa y a la vez fue abogado de los acreedores, porque ya pasaron dos años. El plazo para la Comisión de Ética del Colegio de Abogados es de dos años. De la misma manera, tampoco se puede abrir juicio a Jorge Camet, porque ya prescribió el cargo de colusión. Nuestro sistema de castigo es absolutamente insuficiente. Además, no existe un sistema de reparación civil. Me parecería conveniente que el procurador que reciba esos paquetes abra un juicio civil a los principales beneficiarios o tomadores de decisión que afectaron el uso de esos fondos.

¿Hay también empresas internacionales que se beneficiaron del régimen de Fujimori?

Las empresas extranjeras que compraron empresas del Estado. El problema con el Perú es que el gobierno de la dictadura tenía apoyo internacional. La campaña electoral fue financiada con plata del Banco Mundial y del BID. Fue desembolsada en setiembre del 94 y marzo del 95 para construir carreteras. No es un asunto penal, pero es bien feo. La otra cosa extraña es el papel de Naciones Unidas durante la dictadura.

¿Cómo se puede prevenir que no vuelvan a ocurrir delitos económicos a gran escala?

La gran lección de este año es que necesitas un equipo de gente que mire las grandes transacciones del país. La Contraloría solo investiga una parte: el cumplimiento de los funcionarios. Pero aquí hay que investigar las relaciones entre funcionarios y empresas.

Lo otro es hacer una reforma del Código Penal y poner castigos severos. Cuando empezamos la investigación, me sorprendí al saber que, en términos penales, una transacción fraudulenta sólo es un delito para la persona mientras es funcionario. Pero el que se beneficia no comete ningún delito.

Un tercer punto: los procesos de privatización requieren de transparencia. La población debe estar informada y ser consultada. Una vez ocurrida la privatización, un comité tiene que vigilar el uso de los fondos obtenidos. No puede ser que una ley dicte un uso tal y el acuerdo con el FMI diga otra cosa.

La corrupción: una historia de nunca acabar

Por grave que parezca, la corrupción a la que hemos asistido en la década pasada no es nueva en nuestro país. Nuestra historia republicana está marcada por incontables acontecimientos que muestran cómo la corrupción ha estado presente desde hace mucho y ha sido un obstáculo importante para lograr el desarrollo equitativo y la mejora de la calidad de vida de la población.

Recordemos algunos pasajes claves de nuestra historia:

- ❑ Entre 1840 y 1880 el Perú exportó entre 11 y 12 millones de toneladas de guano, lo cual generó un ingreso estimado de 750 millones de pesos de la época. 60% de esos recursos fueron al Estado. Sin embargo, tal como Jorge Basadre señaló, esta fue una época de "prosperidad falaz" (falsa) porque esos recursos no fueron utilizados para reactivar la naciente economía peruana, industrializar el país ni crear un mercado interno. Al contrario, según el historiador Heraclio Bonilla, gran parte del dinero se utilizó en pagar una creciente burocracia civil y militar (55%), construir ferrocarriles sobrevaluados (20%) y honrar las deudas del periodo de la independencia.
- ❑ Ramón Castilla, en 1849, dio la Ley de Consolidación de la Deuda Interna, que favoreció a la clase dominante, porque se comprometió a pagar las deudas del Estado con los particulares. Durante el gobierno de Castilla y de Echenique se pagó más de lo debido, a causa de la corrupción, favoreciendo a terratenientes, comerciantes y militares.
- ❑ El contrato con la Casa Gibbs (1849) y posteriormente con los comerciantes peruanos de la Compañía Nacional del Guano (1860) fue perjudicial al Estado y consolidó los intereses de las empresas británicas en el Perú.
- ❑ En 1870, durante el gobierno de Balta, siendo Nicolás de Piérola ministro de Hacienda, se firmó el contrato con la Casa Dreyfus, que entregó la riqueza del guano a intereses extranjeros. Como parte de la política de construcción de ferrocarriles, el Estado se endeudó más de lo debido.
- ❑ Durante la guerra con Chile, después de la batalla de Angamos y la pérdida de Tarapacá, el presidente Mariano Ignacio Prado escapó al extranjero con 6 millones de soles que habían juntado las familias e instituciones peruanas.
- ❑ Luego de la guerra, que dejó al Perú en la total bancarrota, en 1889 se firmó el contrato Grace. A cambio de pagar la deuda externa, el Perú entregó los ferrocarriles (que tanto le habían costado) por 66 años, facilidades tributarias, 2 millones de hectáreas en la selva alta, entre otras. De esta forma, en medio de la situación de crisis de la posgue-

rra, se afianzó el poder de los capitales ingleses, con la colaboración de algunos peruanos.

- ❑ Ya en el siglo XX, durante el gobierno de Leguía (1919-1930), el Perú se hizo fuertes préstamos, sobre todo a bancos norteamericanos. Uno de estos préstamos, por 7 millones de dólares que iba destinado en parte a la irrigación de las pampas de Olmos nunca cumplió tal fin. El préstamo más grande que gestionó Leguía fue de 100 millones; debía ser usado para proseguir las obras públicas de su gobierno, comprar bonos de la deuda externa y estabilizar la moneda. El gobierno puso como garantía, al decir de los historiadores, todas las rentas peruanas, dando derecho a los acreedores a nombrar un director en el Banco de Reserva y otro en la institución que recaudaba las rentas, para asegurar sus intereses. La crisis financiera de 1929 impidió completar este proceso a cabalidad.
- ❑ Durante el oncenio de Leguía se promulgó también la Ley de Conscripción Vial que obligaba a todo residente en el Perú entre 18 y 60 años a trabajar obligatoriamente por una o dos semanas en la construcción y reparación de caminos. En la práctica, la ley sólo fue aplicada a la población indígena y benefició sobre todo a los terratenientes y a las empresas extranjeras.
- ❑ Durante el gobierno de Odría (1948-1955) la moneda se devaluó 5 veces para favorecer a la inversión extranjera. Se dieron leyes, además, que permitieron la reducción de los impuestos a la exportación de minerales y exoneraciones tributarias.
- ❑ Entre los años 50 y 60 hubo gran influjo de capitales norteamericanos, quienes se hicieron de propiedad de muchas minas e industrias. Empresas como la Pasco Copper Corporation pudieron asentarse en la zona central del país y apropiarse de tierras de las comunidades campesinas con el apoyo y beneplácito de autoridades peruanas.

De este breve recorrido podemos concluir lo siguiente;

- ❑ En muchos casos, el poder político ha orientado sus acciones para satisfacer intereses particulares y no el bien común. Gran parte de los gobiernos de nuestra historia han favorecido a grupos de poder nacionales o extranjeros mediante acuerdos desventajosos para el Perú, con cláusulas perjudiciales para el desarrollo del país.
- ❑ Muchos gobiernos han considerado los bienes públicos como patrimonio propio, favoreciendo a grupos ligados al poder. Los cargos públicos han sido utilizados para el enriquecimiento propio o el de los allegados.
- ❑ La corrupción no ha permitido avanzar en pos de un país más desarrollado y equitativo. En épocas de crisis como durante la guerra con Chile o la época de la violencia política los intereses de unos pocos han primado sobre los de la mayoría.

Las raíces del problema

La corrupción tiene raíces hondas en el Perú. Las historias que hemos revisado son sólo la punta del iceberg de una práctica arraigada de la que todos, de alguna manera somos responsables.



De hecho, en la vida cotidiana, aceptamos, toleramos y hasta cometemos pequeños actos de corrupción: pasarse en la cola o en el semáforo en rojo, pagar la coima al policía, dejar de pagar impuestos, son actos que van contra la construcción de una sociedad más justa y democrática.

La corrupción tiene raíces que se hunden en el sistema educativo y las prácticas culturales. Si bien se rescata la tradición quechua del Ama Sua, Ama Kella y Ama Llulla, es también cierto que desde la escuela se valora la cultura del «vivo», es decir, la habilidad de saltarse la reglas, de buscar el propio provecho. Ser honrado en el país es ir a contracorriente. Como hemos visto, la corrupción se asienta sobre la falta de participación. En la medida que nos callamos o hacemos de «la vista gorda» al engaño, o al incumplimiento de las normas, nos vamos convirtiendo en cómplices de un sistema social que premia al «vivo», al «criollo».

“Lo que pasa al nivel de gobierno peruano es solamente el reflejo, un espejo de lo que somos los peruanos. Entre los grandes problemas nacionales, no es el principal la pobreza, sino la corrupción, que genera pobreza e injusticia...”

Beatriz Mejía

Hemos señalado que la corrupción es un acto que involucra a los funcionarios públicos y en ese campo se limitan las penas y delitos. Sin embargo, como lo señalan algunos expertos, el campo de lo público y privado no está tan marcado en sociedades como las nuestras. Por ello se puede hablar de una suerte de cultura de corrupción que se extiende no sólo en la relación con el Estado, sino a las relaciones entre personas privadas.

¿Cómplices o ciudadanos?

A medida que el círculo de la corrupción se va consolidando en diversas esferas lo que se está construyendo es un proyecto de sociedad: una sociedad de cómplices. Se trata de un discurso y una estrategia que necesitan inflar permanentemente sus logros parciales para que podamos justificar todo lo que se hace silenciosamente con la otra mano. Este proyecto se instala sobre una base de medias verdades alterando cifras y evaluaciones a fin de hacer aparecer un régimen eficiente y fuerte. La consolidación de esta imagen es un recurso ideológico fundamental para sembrar complicidades: “roban, pero hacen obras”, “roban pero hay orden”.

Luis Sime. *Hacia una pedagogía de la convivencia*. Lima: PUCP, 2002, pág. 171

Detrás de la corrupción, por tanto, hay un problema ético y moral: un problema de valores. Por tanto, no bastan comisiones investigadoras ni leyes más rigurosas para castigar la corrupción (además, siempre habrá maneras de evadir las leyes según dice el conocido refrán “hecha la ley, hecha la trampa”). Se necesitan nuevas actitudes y nuevas prácticas sociales.

Se requiere desarrollar, desde las familias y la escuela, nuevas habilidades sociales que supongan el respeto por los demás, el interés por el bien común, asumir la responsabilidad por las propias acciones y decisiones. Algunos se preguntan cómo es posible que se haya llegado a tales niveles de corrupción, y

por qué las personas más corruptas provenían de centros de formación de prestigio (colegios, universidades, institutos armados).

La corrupción, entonces, tiene efectos en la vida cotidiana. No es sólo una cuestión (aunque grave) de negociados, cuentas millonarias en el extranjero, coimas o comisiones. Nos afecta cuando vamos en la calle, cuando compramos, cuando hacemos cola en el mercado, cuando pagamos la luz o el teléfono, etc.

En la medida que vayamos transitando por este cambio cultural, podremos prevenir la corrupción. Se necesita una nueva ética de los funcionarios públicos, pero igualmente una nueva ética ciudadana que permita también a todos nosotros estar atentos, controlar y vigilar, de manera tal que no se repita nuevamente la historia trágica de los últimos años.



¿Acaso soy tonto?

La pobreza en el Perú es consecuencia de la corrupción como un mal constante. Empecé a percibirla en la infancia. Tendría 6 años cuando a nuestra casa en Ayacucho llegó gente para descargar su pena. Llorando contaban que el juez les había pedido dinero y no tenían cómo pagarle.

He sido subprefecto en varias ciudades y vivido la dificultad que tiene un hombre honrado para ejercer un cargo público porque es blanco de las quejas a un poder superior de quienes no consiguen torcer el ejercicio de la justicia y tienen por lo regular, más recursos que quienes claman justicia... ()

Al volver a su pueblo el licenciado de las fuerzas armadas, lleva consigo un entrenamiento en el mando y nuevos conocimientos que lo convierten en autoridad local. Pero también un patrón de robo aprendido. Al constatar

una exacción a los bienes públicos podemos encontrar como respuesta del responsable un cándido cinismo. «¿Acaso soy tonto? –dirá- Si todos cogen yo también. En el ejército cuando perdemos una casaca o una polaina, si uno se queja, el jefe reprocha: ¿Por qué vienes a quejarte? ¿Eres un tonto? Róbala tú a otro». Robar una polaina no sería necesario si los reclutas tuviesen recursos para comprar una nueva. Se aprende a robar desde la niñez, al punto que en los pueblos es una suerte de deporte escolar, el hurto de gallinas o golosinas usando ingeniosos ardides.

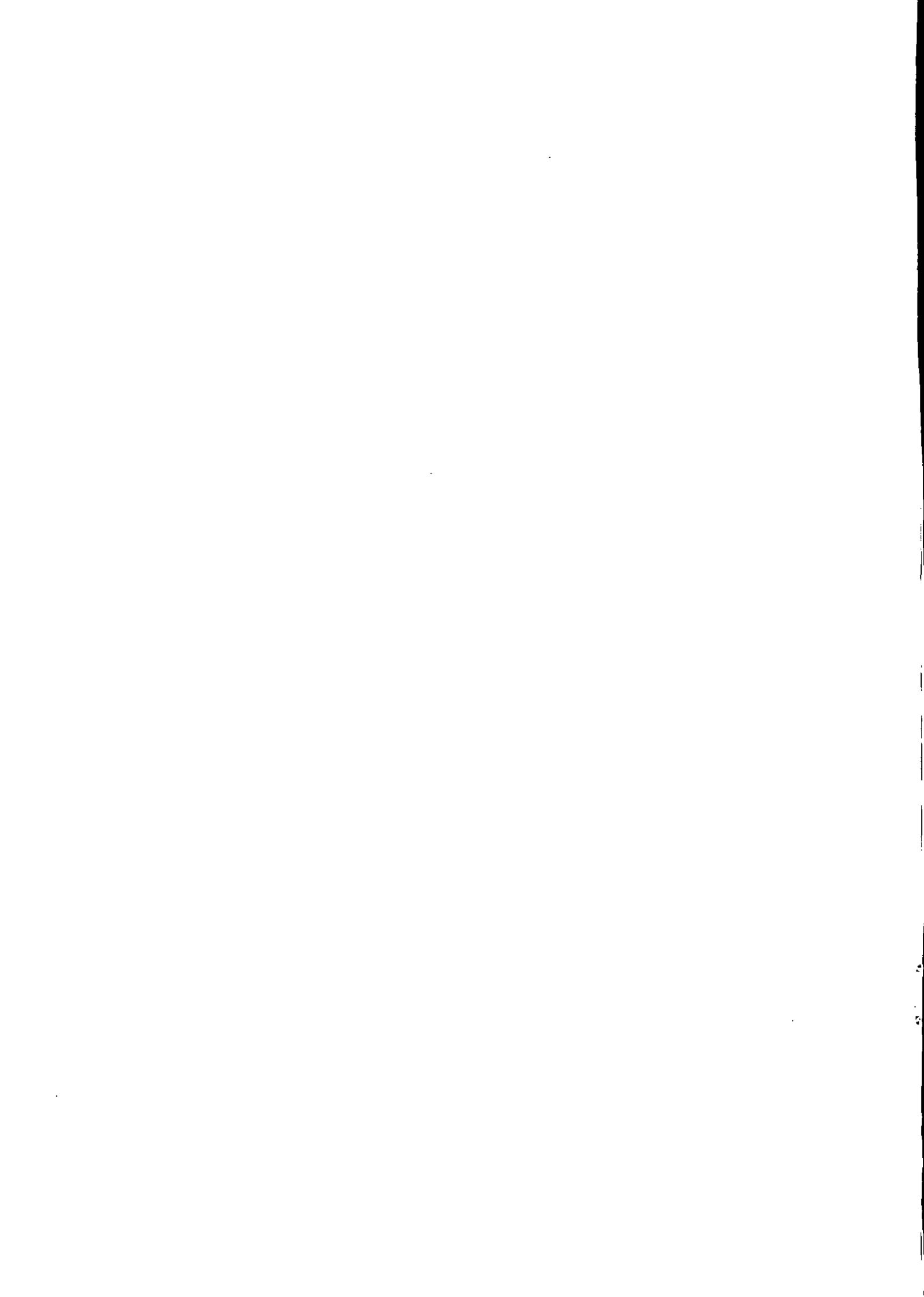
Fernando Cruz Mendoza, periodista y locutor, fundador y actual presidente vitalicio de la Organización Peruana de radiodifusores – OPERA

Braudel Papers –Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial – nro. XX, 2002



Para el grupo:

Reflexionemos juntos: ¿Cuáles son nuestras actitudes que fomentan la corrupción? ¿Por qué? ¿Qué actitudes necesitamos desarrollar para erradicar la corrupción?



Segunda Parte

Construyendo la vigilancia ciudadana contra la corrupción

Siendo la corrupción un problema que afecta lo que hacemos todos los días, necesitamos preguntarnos ¿Qué debemos hacer? ¿Cómo podemos prevenir y enfrentar la corrupción?

Lo que nos toca como ciudadan@s

La corrupción nos atañe, en primer lugar, porque reduce las posibilidades de una vida más digna y de calidad para todos. Una simple suma de todos los recursos que han sido mal usados o apropiados por la red de corrupción en la década pasada da una cifra cercana a 2,000 millones de dólares. Este es dinero que se ha gastado mal o que se ha dejado de gastar en aspectos tan vitales como educación, salud, vivienda. Además, la corrupción, en sus diversas formas, desalienta la inversión privada y limita los recursos disponibles del Estado para la mejora de la calidad de vida.

Pero tampoco, es sólo que Montesinos y la red de corrupción se hayan llevado dinero del Estado, sino que es dinero que se ha restado a lo que se debería invertir en más y mejores escuelas, centros de salud y vivienda.

Sin embargo, no es sólo una cuestión de dinero. La corrupción destruye lo que algunos llaman el "capital social", es decir, la confianza básica que permite la convivencia social y el funcionamiento de las instituciones. La corrupción ataca un principio fundamental de la democracia: los derechos que tenemos todos l@s ciudadan@s, la igualdad frente a la ley.

Según los datos de Transparencia Internacional, el Perú ocupó el puesto 45 a nivel mundial entre los países que a percibido con más corrupción en el 2001, y el puesto 46 en el 2002. Si bien no está a la cola de los países corruptos tanto en el mundo como en América Latina, sin embargo su puntaje resulta bastante bajo (4 sobre 10)

Transparencia Internacional Indice de percepción de corrupción CPI Comparación países de América Latina 2001-2002							
IPC 2002				IPC 2001			
Puesto a Nivel América Latina	Puesto a Nivel Mundial	País	Puntuación	Puesto a Nivel Mundial	Puesto a Nivel América Latina	País	Puntuación
1	17	Chile	7,5	18	1	Trinidad y Tobago	7,5
2	32	Uruguay	5,1	31	2	Uruguay	5,3
3	33	Trinidad y Tobago	4,9	35	3	Costa Rica	5,1
4	40	Costa Rica	4,5	40	4	Perú	4,5
5	46	Brasil	4,0	44	5	Brasil	4,1
6	46	Jamaica	4,0	46	6	Colombia	4,0
7	46	Perú	4,0	50	7	Panamá	3,8
8	57	Colombia	3,6	51	8	México	3,7
9	57	México	3,6	51	9	Panamá	3,7
10	59	República Dominicana	3,5	54	10	El Salvador	3,6
11	62	El Salvador	3,4	57	11	Argentina	3,5
12	67	Panamá	3,0	63	12	República Dominicana	3,1
13	70	Argentina	2,8	65	13	Guatemala	2,9
14	71	Honduras	2,7	69	14	Venezuela	2,8
15	81	Guatemala	2,5	71	15	Honduras	2,7
16	81	Nicaragua	2,5	77	16	Nicaragua	2,4
17	81	Venezuela	2,5	79	17	Ecuador	2,3
18	89	Bolivia	2,2	84	18	Bolivia	2,0
19	89	Ecuador	2,2				
20	89	Haití	2,2				
21	89	Paraguay	1,7				

La puntuación del Índice (IPC) se construye en base a encuestas y sondeos que miden las percepciones de corrupción al interior de los países, y que son realizadas a empresarios, analistas de riesgos y al público en general, tanto residentes en el país como en el exterior.

En ese sentido, no podemos desentendernos de la corrupción. La corrupción es un cáncer que destruye la convivencia social y que nos toca, de alguna u otra manera. En una sociedad democrática la corrupción tiene poco espacio. Lo fundamental de la democracia es la participación y la responsabilidad. En una democracia, l@s ciudadan@s, y en especial las autoridades, deben "responder" por sus acciones. La responsabilidad tiene dos sentidos: "dar cuentas" y "pedir cuentas". Lo que sucede en nuestro país es que no estamos acostumbrados a responder por nuestras acciones ni tampoco a pedir cuentas a otros. Por ello, de cierta manera, a veces permanecemos indiferentes frente a atropellos o injusticias. Sin embargo, el silencio o la omisión contribuyen a extender la corrupción.

Por ello, es necesario ejercer lo que algunos llaman la vigilancia o control ciudadano. La vigilancia ciudadana es, en cierta medida, la fiscalización que debemos realizar l@s ciudadan@s de los gobernantes, de las instituciones públicas y de cualquier otra instancia cuya acción tenga impacto en los derechos de las personas y la convivencia social.

La vigilancia ciudadana forma parte de la práctica democrática: no hay democracia sin control social, dado que las autoridades reciben un mandato de parte de la población. En otras palabras, el poder de decisión que tienen el presidente, los congresistas, los alcaldes y, en general, cualquier autoridad o funcionario público lo recibe de la población y por tanto, es nuestro deber y obligación pedirles cuenta por lo que hacen o dejan de hacer. En el caso de las instituciones públicas, los recursos que manejan son de *todos los ciudadanos*, o provienen de los impuestos que pagamos. Incluso las empresas privadas que brindan servicios públicos (luz, agua, telefonía, TV, etc.) tienen responsabilidad porque reciben en concesión bienes que son públicos (por ejemplo, las empresas de televisión no son dueñas de las frecuencias en que emiten sus canales: estas les pertenecen a *todos los peruanos*).

Por ello, fiscalizar el uso de los bienes y servicios públicos, o la forma como el gobierno ejerce autoridad es una forma de ser *ciudadano*, tal vez tanto igual o más que votar en las elecciones.

Sin embargo, la vigilancia ciudadana es más que simplemente controlar. Es asumir responsabilidades, desarrollando propuestas y fortaleciendo el rol de las organizaciones de la sociedad civil. No hay mejor antídoto para la corrupción que la participación activa de *los ciudadanos*, que vigilan, dan a conocer sus opiniones sobre los asuntos públicos y hacen llegar sus propuestas. En tal sentido, la vigilancia ciudadana no puede ser solamente reactiva: no debe existir sólo cuando aparece la corrupción, sino que debe ser permanente y propositiva: esto es crear una cultura de vigilancia y participación ciudadana.

Creando la cultura de la transparencia

Para crear una cultura de vigilancia y participación ciudadana es muy importante erradicar la "cultura del secreto".

La cultura del secreto es la práctica común que existe, sobre todo en el sector público, de impedir el acceso a la información, de manejar los asuntos de interés común de manera reservada, de no dar cuentas de la gestión.

El secreto siempre ha hecho mucho daño al país en especial en la década pasada, en la que se llegó a límites extremos. Con la caída del régimen de Fujimori, se comprobó que un sector importante de la televisión y la prensa nacional formaban parte de la red de corrupción. En gran medida, la impunidad fue posible, por la forma como se ocultó la información y se desinformó a la población.

"La reserva y el secreto sólo sirven para hacer el Estado ineficiente, para contribuir con la corrupción que se desarrolla desde el aparato del Estado, para generar barreras entre la sociedad civil y las instituciones del Estado."

Walter Albán, Defensor(e) del Pueblo

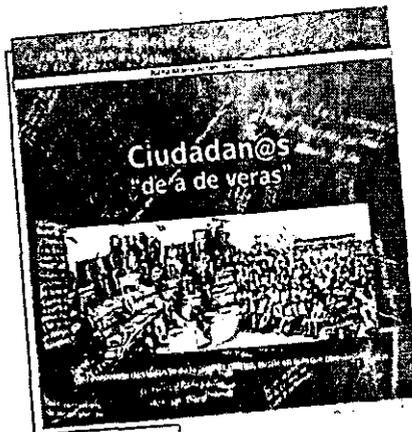
"La transparencia de la gestión pública, entonces, también pasa por la calidad de las normas o leyes que emanan del Congreso. No sólo para colocar al Parlamento peruano a la altura que requieren los desafíos de la edad moderna, sino para que en lo cotidiano, desaparezca la duda o la desinformación..."

Javier Díez-Canseco, Congresista de la República

En vez del secreto necesitamos una cultura de la transparencia, en la que no haya información reservada o confidencial, y en la que todos los ciudadan@s puedan exigir la información que requieran. Esto es muy importante, sobre todo cuando se trata de los asuntos públicos, que nos interesan y competen a todos los ciudadan@s. Por ejemplo, ¿cuánto se está pagando por la deuda externa? ¿en qué invierte el Municipio los fondos que recauda? ¿A quienes contrata un Ministerio para realizar obras y por qué montos?

Por eso, una de las principales "vacunas" contra la corrupción es la información plena y transparente. Por ello, en el proceso de vigilancia ciudadana es fundamental el rol de los medios de comunicación. Ellos tienen una gran responsabilidad social, pues no solamente informan sino que pueden acercar a la población, fomentar el diálogo.

Finalmente, crear una cultura de transparencia supone desarrollar nuevas prácticas ciudadanas de comunicación, argumentación y debate. La democracia es, en esencia, diálogo y debate. Es necesario aprender a debatir, a discutir sin destruir al otro. Hace falta en nuestro país una cultura del diálogo y del debate democrático, que nos permita escuchar sin agredir, discutir con argumentos, pedir cuentas y rendir cuentas.



Aprender a dialogar

Nunca hubo plaza pública en el país y jamás los medios podrán remplazarla. No hay una historia de diálogo y de debate en el Perú. Sin embargo, es importante destacar la importancia del debate conversado que toma problemas, los analiza y los anuda necesariamente a sus soluciones. Expresar lo que se vive y piensa es ya importante. Pero lo es más si sirve

para compartir transparentemente lo que somos y queremos ser. Hablando y discutiendo, discrepando y llegando a acuerdos se construyen nuevas redes de acercamiento y solidaridad. Emoción y argumento deben encontrarse, trabajarse cotidianamente. Desde ese diálogo será posible que cada oyente, televidente, lector, público de cine y de Internet, pueda tener estímulos e ideas de otros para formar su propia opinión, enriquecerla, cambiarla, apropiarse de su capacidad de producirla. Nuestro pueblo necesita armar sus propios discursos.

Rosa María Alfaro. Ciudadan@s "de a de veras". Una propuesta de vigilancia de la gestión pública, desde un enfoque comunicacional. Calandria 2002, pág. 98-99

Organizando la Vigilancia Ciudadana

Con el fin de organizar la Vigilancia Ciudadana en contra de la corrupción hay varias tareas. Depende de cada organización definir las estrategias para hacer eficaz el trabajo. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta varios aspectos:

1 Conocer otras experiencias de vigilancia ciudadana

La vigilancia ciudadana no es una práctica nueva. Existen diversas iniciativas en nuestro país y en otros países de la región que es valioso conocer, porque nos pueden dar ideas de la forma cómo se ha asumido la tarea de vigilancia. Por ello, antes de proponer nuevas estrategias es mejor conocer lo que ya se ha hecho en otros lugares, la forma como se han organizado, los resultados conseguidos y las lecciones aprendidas en el proceso.

Veamos a continuación algunas experiencias de la región:

ASÍ LO HACEN...

Cláusula de No Soborno (Panamá)

En 1997, durante el proceso de privatización del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) en el que el Estado tenía el 49% de las acciones, se creó esta herramienta.

El Presidente de la República había invitado a la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana a participar en el proceso, con el fin de garantizar un ambiente transparente y responsable para el proceso de licitación y para lograr la confianza pública. La Fundación, con la ayuda voluntaria de un consultor internacional inició un monitoreo cuidadoso de todo el proceso de licitación. Las empresas participantes firmaron y entregaron sus ofertas para la compra, en la cual iba incluida una Cláusula de No Soborno. En ella, cada empresa se comprometía a no ofrecer sobornos. La cláusula se incluyó dentro de la oferta de compra que hizo cada empresa.

La Fundación informó permanentemente al país sobre la privatización de INTEL. El diario La Prensa colaboró ofreciendo espacios gratis para la publicación de boletines semanales sobre el avance del proceso. Otros medios de comunicación informaron también sobre los avances del monitoreo.

Finalmente, ganó la empresa Cables & Wireless, que ofreció 652 millones, 152 millones más que el precio base estipulado. No hubo reclamos de corrupción; incluso, los representantes de la compañía perdedora expresaron su satisfacción con el proceso. El papel que desempeñó la Fundación permitió a los panameños vigilar el proceso, y se restableció en parte la confianza pública sobre los procesos de privatización.

Fuente: Transparencia Internacional. "Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción". pág. 116

ASÍ LO HACEN...

El Programa Precios y Compras (Colombia)

Esta iniciativa se originó en Argentina, implementada por Poder Ciudadano para la vigilancia de las compras de cinco hospitales públicos. La idea fue compartida durante un taller regional con ONGs interesadas. Así, la idea llegó a la Veeduría Distrital de Bogotá, un órgano de control creado por ley.

El programa Precios y Compras consiste en la recolección, sistematización y publicación de información que permite comparar los precios de compra de diversos bienes de consumo y servicios que hacen las entidades distritales y alcaldías locales del Distrito Especial de Santa Fe de Bogotá, Colombia. La iniciativa se ha centrado en la adquisición de algunos bienes de consumo y servicios, que generalmente son contratos de menor cuantía y se realizan en gran cantidad y frecuencia, por lo que se dificulta su seguimiento. Los gastos en papelería, por ejemplo, de las entidades públicas del Distrito de Bogotá ascienden anualmente a casi 6,600 millones de pesos (unos 3,000 millones de dólares).

Los resultados se publican en un boletín periódico (P&C Boletín de Precios y Compras) que contiene la información de precios. Entre 1998 y el 2000, la Veeduría ha elaborado 9 boletines sobre los precios de diversos artículos (papelería, mantenimiento de vehículos, equipos de cómputo, remodelación de edificios, insumos médicos, etc.), que son los más representativos de lo que compran las instituciones públicas.

El desarrollo de esta iniciativa ha ayudado a la transparencia y a autorregulación de las propias instituciones reportadas, quienes han mejorado su trabajo. En la actualidad, el Programa se centra menos en los precios desde el punto de vista de la demanda, y más en la oferta, buscando fomentar la eficiencia.

Fuente: Transparencia Internacional. "Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción". pág. 122

Afiche de la campaña
contra la corrupción en
México, donde lo que
nosotros llamamos
«coimas» allá se llama
popularmente «mordida».



**NO ALIMENTEMOS
LA CORRUPCIÓN**

ASÍ LO HACEN...

Audiencias Públicas (varios países)

Esta es una iniciativa que se ha implementado en varios países de la región, entre ellos Argentina, Panamá, Paraguay, Colombia y Perú. Las audiencias públicas, en estos casos, han sido utilizadas para consultar a la población sobre compras públicas, presentación de presupuestos u otros temas que interesan a l@s ciudadan@s.

La audiencia pública es un espacio donde las autoridades pueden escuchar la opinión de la ciudadanía antes de tomar decisiones de nuevas políticas, programas o proyectos públicos, o para evaluar los mismos. Por lo general la audiencia se hace por iniciativa de la autoridad, pero existe la posibilidad de que las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil soliciten su convocatoria, como sucede en Colombia.

En el caso de Argentina, las audiencias públicas se hicieron para presentar en el campo de las contrataciones públicas, al igual que en el caso de Panamá. En Paraguay se hicieron audiencias públicas para discutir en forma participativa la elaboración y la ejecución de presupuestos municipales.

Una audiencia pública se organiza en torno a una agenda, que puede tener los siguientes elementos: a) lectura del orden del día; b) presentación de la autoridad; c) presentación y justificación del asunto público a tratar; d) opinión de los participantes.

La audiencia pública permite acceso para el público general y los medios de comunicación. Pueden participar todos l@s ciudadan@s interesados, instituciones o empresas, funcionarios de organismos públicos, universidades, centros de investigación, expertos y técnicos invitados por la autoridad que convoca a la audiencia pública, sindicatos, ONGs, colegios profesionales.

Fuente: Transparencia Internacional. "Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción".

CAJA DE SEGURO SOCIAL
DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN
PROYECTO TIGRE - CAJA DE SEGURO SOCIAL

CONVOCATORIA

PRIMERA AUDIENCIA PÚBLICA:
PRESENTACIÓN DE ALTERNATIVAS DE TERRENO
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLICLÍNICA DE LA
BARRADA 24 DE DICIEMBRE

- La CAJA DE SEGURO SOCIAL, convoca a las organizaciones e instituciones residentes en áreas urbanas a la ciudad de Panamá el 24 de Diciembre a las presentaciones de terreno, a las alternativas propuestas, a las dudas de participación y a la consulta de los gastos de terreno correspondiente, a que participen en la primera audiencia pública, y realicen con la participación de Transparencia Internacional en la Casa Cita de Calle 8 Western en Balboa, Cartaginense de Panamá, el día lunes 18 de Febrero de 2003 de 1:00 pm. a 3:00 pm.
- El tema de la audiencia será la presentación de las alternativas de terreno para la construcción de la Policlínica de la Barrada 24 de Diciembre, al tiempo que se explicará preliminarmente la importancia de la realización de las audiencias públicas del proyecto de la ciudad de Panamá.
- Los participantes de la Audiencia podrán presentar por escrito a la Dirección Nacional de Planeación de la Caja de Seguro Social, observaciones o sugerencias de carácter técnico con los argumentos correspondientes. Este período se extenderá hasta el viernes 7 de febrero de 2003.
- El resultado expuesto de la Audiencia será publicado en el sitio web de la institución de que se trata a la brevedad de los hechos y los acontecimientos correspondientes.
- El viernes 18 de febrero se realizará la audiencia de terreno correspondiente.

En Internet podemos encontrar diversas iniciativas para favorecer la vigilancia ciudadana. Una de ellas es la iniciativa Juan Ciudadano, en México.

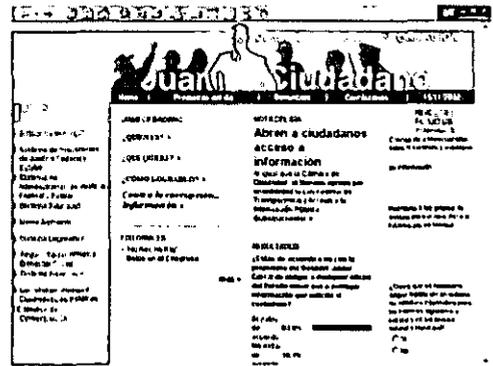
Juan Ciudadano es un portal en Internet que permite a l@s ciudadan@s de México estar informados y participar en diversos procesos que tienen que ver con los asuntos públicos.

La idea fundamental del portal es que el mejor remedio contra la corrupción es la información.

L@s ciudadan@s pueden participar en diversos grupos de trabajo, según sus intereses, así como reportar casos de corrupción, malos periodistas, entre otros.

Ver: <http://www.juanciudadano.com>

ASÍ LO HACEN... Juan Ciudadano (México)



En el Perú, al igual que en otros países, hay varias experiencias de vigilancia y control ciudadano. Algunas se han originado en vista de asegurar elecciones limpias, pero poco a poco se han ampliado hacia temas y asuntos que tienen que ver con la corrupción. Asimismo, Internet se está convirtiendo en un poderoso aliado para difundir información y para crear una cultura de transparencia. Muchas instituciones públicas (entre ellas los Ministerios, el Congreso de la República y otros organismos estatales) ponen toda la información de interés público en Internet, incluyendo información sobre las licitaciones y compras que hace el Estado, el sueldo de los funcionarios públicos, entre otras.

ASÍ LO HACEN... Experiencias peruanas Asociación Civil Transparencia



Es una asociación civil sin fines de lucro, fundada por un grupo de ciudadanos no adscritos a un partido político, cuya misión es trabajar por la educación cívica y la movilización ciudadana, buscando la mayor participación electoral de los ciudadanos. Transparencia hace trabajos de educación, información, propuestas legislativas y observación de procesos electorales políticos y locales.

Con el tiempo, Transparencia ha ampliado su ámbito de trabajo y se ha centrado en temas no estrictamente electorales, promo-

viendo la conciencia y la participación ciudadana.

Por ejemplo, ha publicado una serie de materiales educativos para promover la cultura ciudadana y el control de la gestión pública.

Asimismo, mediante uno de sus proyectos recientes, Observación Parlamentaria, ha estado haciendo un seguimiento de las actividades de los congresistas, verificando el cumplimiento de sus labores, intentando contribuir a una mejor relación entre la población y los congresistas elegidos para el periodo 2001-2006. A la fecha se han publicado 6 boletines informando sobre diversos aspectos de la actividad legislativa.

Ver: <http://www.transparencia.org.pe>

Proética

El Consorcio Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA) es una asociación civil sin fines de lucro, constituida en mayo de 2001 por la Asociación de Exportadores (ADEX), la Comisión Andina de Juristas (CAJ), el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) y la Asociación Civil Transparencia; con la finalidad de contribuir, desde la sociedad civil, a la lucha contra la corrupción y sus causas en el Perú.

PROÉTICA impulsa la fiscalización civil cotidiana y exigente del manejo de los asuntos públicos, promoviendo la cultura ciudadana de respeto a la ley, lo cual impide la corrupción.

Ver: <http://www.proetica.org.pe>

PROÉTICA organiza:

1. Acciones en conjunto con el apoyo de todas las organizaciones miembros de Proética en respuesta a las demandas de la sociedad y del Estado. Por ejemplo, ahora cuenta con un plan de vigilancia de licitaciones públicas.
2. Proética alienta y acompaña los aportes específicos que sus miembros integrantes desarrollan en la lucha contra la corrupción en los campos específicos de su especialidad.



**La Democracia
exige más
transparencia**

5. Instamos a la ciudadanía a mantenerse vigilante a fin de impedir la corrupción y promover la transparencia en el ejercicio de la función pública. Igualmente, recordamos que la corrupción es un problema que nos atañe a todos, por lo que corresponde a la sociedad en su conjunto adoptar una actitud de cambio para orientar nuestra conducta cotidiana en función a valores éticos.

Fragmento del comunicado de PROETICA, habiéndose cumplido un año del gobierno democráticamente elegido del presidente Alejandro Toledo. Lima, 15 agosto 2002.



Para el grupo:

¿Qué otras experiencias de vigilancia ciudadana conoces?
¿Existe alguna en tu ámbito local?
Recuerda, y comparte con los demás: ¿En qué consiste la experiencia? ¿Cómo se han organizado? ¿Qué han hecho? ¿Qué resultados han conseguido?

2 Conocer el fundamento legal de nuestra participación

La vigilancia ciudadana tiene su fundamento en la legislación. Tanto el artículo 31 de la Constitución vigente, como la Ley 26300 (Ley de Participación Ciudadana) y la Ley 23853 Orgánica de Municipalidades) art. 80 y 82 reconocen el derecho del ciudadan@ a la participación y establecen un conjunto de mecanismos para fiscalizar la gestión pública. Conocer las normas que reconocen nuestros derechos es importante para dar sustento a nuestra acción de vigilancia.

Mecanismos de Participación

- ✓ **Iniciativa Legislativa:** los ciudadanos podemos aprobar, modificar y cambiar una ley, incluida la Constitución. Requiere la iniciativa del 0.3% del electorado (50 mil firmas de ciudadanos) y tiene trámite preferencial en el Congreso, que tiene 90 días para expresarse sobre ella, a favor o en contra.
- ✓ **Referéndum:** los ciudadanos, mediante una consulta popular, podemos manifestarnos sobre la modificación de la Constitución, leyes, normas regionales, ordenanzas municipales y formación de regiones.
- ✓ **Demanda de Rendición de Cuentas:** los ciudadanos podemos exigir explicaciones a las autoridades sobre su gestión y el manejo del presupuesto.
- ✓ **Revocatoria de autoridades:** los ciudadanos podemos pedir la ratificación o destitución de sus cargos a quienes fueron elegidos a través del voto popular (autoridades municipales, jueces de paz y miembros de los consejos regionales)



- ✓ **Remoción de autoridades:** los ciudadanos podemos solicitar la destitución de autoridades designadas (prefectos, subprefectos y gobernadores).

Derecho a la información

La información es un buen antídoto contra la corrupción. Según la nueva Ley 27806 (Ley de Transparencia), promulgada por el presidente Alejandro Toledo el 2 de agosto del 2002, las instituciones públicas están obligadas a hacer pública su información, y a atender las demandas de información de los ciudadanos.

- ✓ **Publicidad:** Todas las entidades públicas deben brindar información en el área de su competencia. "Toda información que posea el Estado es pública, salvo las excepciones expresamente previstas por la ley". El Estado debe garantizar el acceso libre a la información y las instituciones públicas deben contar con un funcionario encargado de proporcionar dicha información. (art. 3) Hay algunas excepciones: **a)** la información clasificada como secreta por acuerdo del Consejo de Ministros (punto criticado por el Consejo de la Prensa Peruana); **b)** información que afecte intereses del país en negociaciones internacionales; **c)** información protegida por el secreto bancario, tributario, industrial, etc.; **d)** información protegida por el secreto profesional de asesores, abogados del Estado; **e)** información que sirva para prevenir o reprimir la criminalidad; **f)** información que afecte la intimidad personal y familiar. (art. 15).
- ✓ **Sanciones:** Los funcionarios o servidores públicos que no cumplan la Ley serán sancionados como una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente el delito de Abuso de Autoridad. (art. 4)
- ✓ **Cómo solicitar información:** Los ciudadanos tenemos derecho a solicitar y recibir información a cualquier institución pública, sin necesidad de dar explicaciones por qué o para que necesitamos dicha información (art. 7), pagando sólo el costo de la reproducción de la información de acuerdo a tasas publicadas (art. 17). Toda solicitud de información debe ser dirigida al funcionario designado por la entidad pública. En caso de que éste no hubiera sido designado, la solicitud se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior inmediato. La entidad pública deberá otorgarla en un plazo no mayor de 7 días útiles, plazo que se podrá prorrogar excepcionalmente por cinco 5 días útiles más, si es que es difícil reunir la información solicitada. En este caso, la entidad deberá comunicar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las que hará la prórroga. En el caso que la entidad no posea la información solicitada pero sepa su ubicación y destino, deberá hacerlo saber al solicitante. (art. 11)

3 Fortalecer el trabajo en redes de las organizaciones que hacen la vigilancia

El éxito de la vigilancia ciudadana reside en la posibilidad de compartir recursos e información. Desde hace tiempo, Calandria, al igual que otras organizaciones, han impulsado el trabajo en redes que articula el trabajo de asociaciones vecinales, parroquiales, organizaciones sociales de base (clubes de madres, vaso de leche, comedores populares, promotores de salud) asociaciones de comerciantes, de PYMES. Una de las tareas principales de las redes es contar con diagnósticos precisos de los problemas, identificar instituciones o funcionarios específicos donde hay prácticas de corrupción, y organizar la acción.

Para constituir una red de vigilancia ciudadana, o establecer la función de vigilancia de una red ya constituida se sugieren los siguientes pasos: ²

- a) Tomar la decisión de impulsar una red de vigilancia, a partir de la iniciativa y el trabajo concertado de varias organizaciones.
- b) Definir el foco de la vigilancia, los objetivos de misma, y un plan de trabajo. Puede ser en reuniones de trabajo o en un taller participativo.
- c) Constituir formalmente la Red de Vigilancia, en una Asamblea, con participación de la comunidad.
- d) Presentar la iniciativa de la Red ante las autoridades locales, estableciendo los criterios para prevenir y enfrentar la corrupción.
- e) Elaborar o perfeccionar un diagnóstico de los problemas ligados a la corrupción. Será el punto de partida del trabajo de la red.
- f) Definir indicadores que den cuenta de los avances que se quiere conseguir, en común acuerdo con las instituciones del Estado que serán objeto de la vigilancia.
- g) Establecer acuerdos con dichas instituciones para prevenir la corrupción, lograr resultados o mejorar los servicios públicos que se brindan.
- h) Programar actividades de sensibilización y educación a la población, presentando los acuerdos y los resultados de la vigilancia, promoviendo la participación activa de las personas.

En la mayoría de los casos no es necesario crear organizaciones específicas para realizar la vigilancia ciudadana. Más bien, es recomendable fortalecer los espacios de participación ya existentes e impulsar algunas iniciativas nuevas, como son las Mesas de Concertación, y las Audiencias Públicas.

² Basado en la propuesta contenida en "Vigilancia Ciudadana". Consorcio Promujer-Calandria, febrero 2001.

4 Sensibilizar a la comunidad

El trabajo con los medios de comunicación nacionales y locales es muy importante para sensibilizar a la comunidad, y la población en general sobre los casos identificados de corrupción, y las formas de prevenirla.

Calandria ha impulsado, desde hace tiempo, el monitoreo de los medios de comunicación como una manera de sensibilizarlos respecto de su responsabilidad en el desarrollo de una ciudadanía más informada y responsable.

La gente opina...

Durante los Talleres de Educación Electoral que Calandria organizó antes de las elecciones generales del 2001, se preguntó a los participantes ¿QUÉ PODEMOS HACER LOS Y LAS CIUDADANAS PARA VIGILAR A LAS AUTORIDADES? El 32.1% respondió que "denunciar injusticias y corrupción"; el 17.7% "organizarse, unirse y ser responsable"; el 10%, "ser una ciudadanía vigilante y atenta, que denuncia y exige".

La experiencia de Calandria: Comités de Vigilancia Congresal

Durante el proceso de las elecciones del 2001, hasta el 2002, Calandria organizó un conjunto de actividades para promover el voto responsable, y sobre todo el desarrollo de nuevas formas de participación ciudadana. En un primer momento se organizaron Caravanas Ciudadanas, un espectáculo comunicativo que recorrió las plazas públicas de 6 ciudades del Perú, en las que se recogieron, de manera lúdica e ingeniosa, propuestas y demandas de la población respecto de qué y como hacer vigilancia de las autoridades que se iban a elegir.

Luego de las elecciones se conformaron Comités de Vigilancia Ciudadana en 5 zonas del país (Loreto, Huancavelica, Arequipa, Ayacucho y Cusco), en alianza con varias ONG y redes locales, centrados sobre todo en torno a la vigilancia y control ciudadano de los congresistas elegidos. Se realizaron talleres bajo el lema "Construyendo voluntades ciudadanas y políticas para una agenda democrática". En cada zona se ha diseñado una estrategia distinta, de acuerdo a las peculiaridades locales. Algunas de las actividades más importantes han sido:

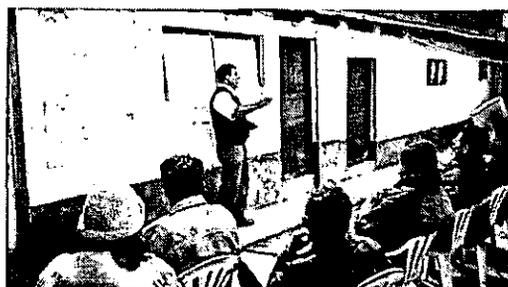
- ▶ Reuniones de trabajo con los congresistas elegidos para plantearles las inquietudes y propuestas de la población y de las organizaciones.
- ▶ Talleres de Vigilancia Ciudadana de la gestión pública con las organizaciones involucradas.
- ▶ Talleres con periodistas y comunicadores sociales para involucrarlos en las tareas de vigilancia.
- ▶ Elaboración de materiales informativos (hojas informativas de la labor congresal, materiales gráficos).
- ▶ Ferias democráticas, continuando la experiencia de las Caravanas Ciudadanas y con-



sultas ciudadanas de evaluación de la gestión de los congresistas.

- ▶ Foros ciudadanos de diálogo con los congresistas electos de cada zona para la concertación de agendas y rendición de cuentas.
- ▶ Foros ciudadanos sobre el tema de la descentralización, conversando con la población sobre los retos del proceso que se ha iniciado en el país.

Estas y otras iniciativas apuestan a la democratización de la relación entre la población y los congresistas elegidos, haciendo concreto el asunto de la representación y la corresponsabilidad en el proceso de democratización del país. De esa manera se espera contribuir a romper con las relaciones clientelistas del pasado e impulsar el rol fiscalizador que deben cumplir los congresistas.



5 Vincularnos con las instituciones que tienen el rol de fiscalizar, y hacer las denuncias correspondientes

Si bien todos l@s ciudadan@s tenemos la función de fiscalizar y ejercer nuestros derechos, hay algunas instituciones que, por mandato, deben cumplir ese rol. Un elemento clave de la vigilancia ciudadana es conocer dichas instituciones y los mecanismos que nos permiten entrar en contacto con ellas y hacer las denuncias cuando corresponda.

Instituciones del Estado responsables de la fiscalización:

- ▶ El Congreso de la República: si bien los ciudadanos debemos fiscalizar a nuestros congresistas, el Congreso en sí tiene una doble función: legislar (dar las leyes) y fiscalizar al poder ejecutivo. Los congresistas tienen facultades para
- ▶ solicitar información a cualquier organismo del Estado.
- ▶ iniciar investigaciones sobre asuntos de interés público (la labor de las Comisiones Investigadoras del Congreso ha sido muy importante, por ejemplo, para develar la corrupción del pasado régimen).
- ▶ sancionar a funcionarios.
- ▶ censurar al gabinete de ministros.
- ▶ La Defensoría del Pueblo: su función es velar por los derechos ciudadanos cuando éstos son afectados por alguna entidad pública.
- ▶ La Contraloría General de la República: su función es controlar el manejo y uso de los fondos públicos

Instituciones de la Sociedad Civil especializadas en la fiscalización:

Como hemos señalado, todo ciudadano u organización de la sociedad civil debe ser vigilante en la defensa y promoción de sus derechos. Sin embargo, hay algunas instituciones, redes o movimientos que se han especializado en la tarea de vigilancia, a veces incluso en asuntos específicos. No todas de ellas están orientadas hacia asuntos de corrupción, pero su experiencia puede ser valiosa para enfocar nuestro trabajo. Algunas de estas instituciones son las siguientes:

- ▶ Asociación Civil Transparencia
- ▶ ProEtica
- ▶ Comisión Andina de Juristas
- ▶ Instituto de Defensa Legal
- ▶ Analítica Asesores
- ▶ La Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, que apunta a promover mecanismos que permitan a los ciudadanos expresar sus opiniones críticas y propuestas respecto de la oferta de los medios de comunicación social.



Para el grupo:

¿Qué otras instituciones ligadas al tema de la vigilancia conoces? Haz una lista con el grupo, incluyendo direcciones y teléfonos.

6 Desarrollar procesos educativos de vigilancia ciudadana contra la corrupción

Si bien la vigilancia ciudadana se aprende en la práctica, es importante aprovechar los procesos formativos que se disponen (talleres de capacitación, reuniones de coordinación, asambleas, grupos de estudio o inter-aprendizaje) para tratar el tema de la vigilancia ciudadana y la forma de hacerla efectiva en el ámbito local.

El proceso educativo en torno a este asunto puede tener en cuenta varios pasos. Conforme al tipo de experiencia educativa, al contexto y al tipo de grupo que se capacita, se puede avanzar en uno o más pasos en cada uno de los momentos educativos, tratando de respetar el ritmo del grupo. Los pasos sugeridos son los siguientes:

- a) Conversar y reflexionar sobre casos de corrupción que se conozcan. Los ejemplos que se incluyen en este material son significativos, pero existen muchos otros.³ Necesitamos preguntarnos ¿Qué sucedió? ¿Cómo sucedió? ¿Por qué sucedió? Entre todos podemos aclarar los hechos, las causas y las consecuencias, el papel jugado por distintos actores (funcionarios públicos, autoridades, empresarios, representantes de organizaciones, etc.)
- b) De la misma forma como se pueden tratar casos nacionales que sirven como ejemplo, podemos conversar y reflexionar sobre casos locales que conocemos de forma más cercana, haciéndonos las mismas preguntas. Los casos locales de corrupción pueden ser identificados mediante historias, o experiencias que podemos narrar o reportar en común.
- c) En los casos anteriores es importante no quedarnos en lo anecdótico, sino poder reflexionar sobre lo que representa y significa la corrupción para el país y para nuestra comunidad.
- d) Una vez que hemos reflexionado y definido la corrupción, es necesario plantear una forma de hacer vigilancia ciudadana. Es necesario partir por reconocer nuestras ideas y experiencias sobre vigilancia ciudadana. No se puede comenzar ninguna experiencia de formación sin atender a lo que ya sabemos o hemos vivido al respecto. Hay diversas formas de explorar estos conocimientos previos (mediante preguntas, historias, dibujos, etc.)
- e) Vale la pena también explorar otras experiencias de vigilancia y control ciudadano que existen en nuestro país y en otros países de la región. Si bien no es posi-

³ La Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros del Congreso de la República ha recopilado y sistematizado los casos de corrupción más importantes entre 1990 y el 2001. Los informes, materiales, presentaciones pueden ser encontrados en Internet: <http://www.delitoseconomicos.org>

ble encontrar recetas, nos pueden dar ideas de cómo abordar las tareas de vigilancia. En este material se presentan algunos ejemplos, pero hay muchas iniciativas, aunque no todas estrictamente para el asunto de la corrupción.⁴

- f) Luego, es necesario reflexionar sobre el **significado de la vigilancia social**, conversando sobre conceptos clave como ciudadanía, derechos, participación. De esta forma podemos concluir elaborando una definición propia de vigilancia ciudadana con la que nos sentimos identificados.
- g) A partir de esa reflexión es importante **definir las capacidades** que tiene nuestra organización para abordar un trabajo de vigilancia. Debemos preguntarnos: ¿Cómo se relaciona la misión de nuestra organización con los objetivos de vigilancia? ¿Cuál es nuestro ámbito de acción? ¿Con qué recursos humanos y financieros contamos para la vigilancia?
- h) Un paso muy importante es definir el **foco de la vigilancia**. Con diversas técnicas (lluvia de ideas, debate), y teniendo en cuenta lo reflexionado en el punto anterior es necesario seleccionar el objeto de la vigilancia: ¿Qué institución o funcionario vamos a vigilar? ¿Vamos a centrarnos en prevención de la corrupción, en la fiscalización de actos de corrupción o en ambos? Definir el objeto de la vigilancia depende del tipo de nuestra organización, los recursos y el tiempo disponible.
- i) Una vez que se ha definido el objeto de la vigilancia es importante **identificar aliados** para realizar la vigilancia. En la medida que más personas e instituciones se comprometan es más fácil sostener el proceso, compartir recursos, contar con asesoría y apoyo logístico, entre otras.
- j) Luego, es necesario formular un **Plan de Acción**, definiendo con el mayor detalle posible, las actividades que se van a realizar, los responsables, los recursos necesarios.

7 Difundir los resultados de nuestra vigilancia

Los resultados y los éxitos conseguidos son tan importantes como los fracasos y limitaciones, porque permiten ir mejorando nuestra acción. Es necesaria tanto la difusión que se hace entre las organizaciones de la sociedad civil interesada en la vigilancia, como entre la población en general, que necesita ejemplos emblemáticos para saber que la corrupción no gana, que los culpables son castigados, y que hay que estar alertas.

⁴ Transparencia Internacional tiene un Manual en el que se presentan diversas iniciativas en América Latina. "Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción".

Recursos para la Vigilancia

Algunos de los recursos que pueden ayudarnos, tanto para la reflexión sobre el tema de la corrupción como para diseñar y planificar la vigilancia ciudadana son los siguientes:

Para leer:

- ✘ Democracia Participativa y Ciudadanía en el Ámbito Local. Serie de 7 módulos, una cartilla, afiche y transparencias. Bolivia: CEDLA, Proyecto Control Ciudadano, 2001.
- ✘ Vigilancia Social: Exigiendo para ejercer nuestros derechos. CEDLA, Proyecto Control Ciudadano, 2001.
- ✘ Rosa M. Alfaro. Ciudadan@s "de a de veras". Una propuesta de vigilancia de la gestión pública, desde un enfoque comunicacional. Lima: ACS Calandria, 2002.
- ✘ Vigilancia ciudadana en torno a la deuda. Serie de 7 módulos. Lima: Mesa de Trabajo Deuda y Desarrollo – Red Jubileo Perú, 2000.
- ✘ Vigilancia ciudadana. Aprendiendo a marcar presión a nuestras autoridades. Lima: ASC Calandria, 2001.
- ✘ Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción. Estrategias innovadoras desde la sociedad civil. Transparencia Internacional

Para visitar en la WWW

- ✘ Transparencia Internacional:
<http://www.transparency.org>
- ✘ Transparencia Colombia:
<http://www.transparenciacolombia.org.co>
- ✘ Comisión de Delitos Económicos y Financieros del Congreso de la República:
<http://www.delitoseconomicos.org>
- ✘ Participación Ciudadana del Congreso de la República
<http://www.congreso.gob.pe/dpc/index.htm>



Para el grupo:

Para el grupo: ¿Qué otros materiales o recursos conoces?
Completa la lista

Se terminó de imprimir en los talleres
gráficos de Gama Gráfica S.R.L.
Calle Rísso 560 - Lince
Telefax: 470-2143

Recursos para la Vigilancia

Algunos de los recursos que pueden ayudarnos, tanto para la reflexión sobre el tema de la corrupción como para diseñar y planificar la vigilancia ciudadana son los siguientes:

Para leer:

- ☒ Democracia Participativa y Ciudadanía en el Ámbito Local. Serie de 7 módulos, una cartilla, afiche y transparencias. Bolivia: CEDLA, Proyecto Control Ciudadano, 2001.
- ☒ Vigilancia Social: Exigiendo para ejercer nuestros derechos. CEDLA, Proyecto Control Ciudadano, 2001.
- ☒ Rosa M. Alfaro. Ciudadan@s "de a de veras". Una propuesta de vigilancia de la gestión pública, desde un enfoque comunicacional. Lima: ACS Calandria, 2002.
- ☒ Vigilancia ciudadana en torno a la deuda. Serie de 7 módulos. Lima: Mesa de Trabajo Deuda y Desarrollo – Red Jubileo Perú, 2000.
- ☒ Vigilancia ciudadana. Aprendiendo a marcar presión a nuestras autoridades. Lima: ASC Calandria, 2001.
- ☒ Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción. Estrategias innovadoras desde la sociedad civil. Transparencia Internacional

Para visitar en la WWW

- ☒ Transparencia Internacional:
<http://www.transparency.org>
- ☒ Transparencia Colombia:
<http://www.transparenciacolombia.org.co>
- ☒ Comisión de Delitos Económicos y Financieros del Congreso de la República:
<http://www.delitoseconomicos.org>
- ☒ Participación Ciudadana del Congreso de la República
<http://www.congreso.gob.pe/dpc/index.htm>



Para el grupo:

Para el grupo: ¿Qué otros materiales o recursos conoces?
Completa la lista

