

¿Cómo combatimos la corrupción?

Necesitamos entender antes de proponer

ENTREVISTA A LUDWIG HUBER¹



La primera pregunta es imposible de obviar, ¿Qué hacemos con un país cuyos cuatro últimos presidentes afrontan serias acusaciones de corrupción, ya sea ellos personalmente o sus gabinetes?

Es una pregunta que se oye desde hace al menos dos décadas, desde que la corrupción está en el centro de la atención. Veinte años de leyes, normas, zares, comisiones de alto nivel y no pasa nada. Esto, evidentemente, no solo pasa acá. ¿Por qué no pasa nada después de tanto esfuerzo? Eso es algo que, a mi juicio, todavía no ha sido investigado a profundidad. ¿Por qué todas las medidas y reformas no dan resultados? Y no estamos hablando solo de Perú. Para mí, esto empieza por conocer y entender mejor el fenómeno. Tengo la impresión de que muchas de las medidas están diseñadas en el aire, de forma políticamente correcta, pero no muy realistas en la evaluación del fenómeno.

En tu libro *Romper la mano*² hablas de la necesidad de un abordaje cultural al problema de la corrupción, ¿a qué te refieres al decir que corrupción es un problema cultural?

Ese libro ya tiene casi diez años, no sé si hoy volvería a usar esos términos. Lo que quería decir es que la corrupción cotidiana, la que fue el tema

que estudié, está insertada en un contexto específico. No es lo mismo una coima de 20 millones para un mandatario que el favor que te hace el funcionario municipal porque resulta ser tu cuñado. En ese caso, el de la pequeña corrupción, se trata de un fenómeno que está inserto en un contexto social que es, muchas veces, más fuerte que la normatividad, pues es muy difícil que el sujeto se niegue a conceder o retribuir favores porque existen obligaciones recíprocas que son tan o más importantes que la misión profesional. De esta manera, la corrupción debe ser vista también como parte del contexto socio-cultural en el que está inserta, y eso es algo que la normatividad diseñada para combatir este problema muchas veces no toma en consideración.

En ese libro, precisamente, te enfocas en la corrupción cotidiana y no tanto en la gran corrupción que llena las planas de los periódicos. ¿Se trata de dos fenómenos diferentes o de dos caras de una misma moneda?

Depende de cómo lo veas. Y es que no existe una definición consensuada de la corrupción. Muchos estudios, planes y propuestas sobre el tema empiezan con una definición para dejar claro qué se entiende por corrupción. Aquella que propuso el Banco Mundial es «el abuso de un cargo público para

¹ Antropólogo, investigador principal del IEP.

² Huber, Ludwig (2008). *Romper la mano: una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Pro-Ética.



Foto: Candela Rodríguez-Lamas

el beneficio privado», y si lo ves así, efectivamente, la pequeña y la gran corrupción son parte del mismo fenómeno pero a diferentes niveles. Sin embargo, si se quiere luchar contra la corrupción a escala «Odebrecht», necesitas otras medidas que poco o nada tienen que ver con combatir la corrupción cotidiana expresada en el «sencillo» que reciben algunos policías para no poner papeletas. En ese sentido, depende de si te concentras en las coincidencias definitorias del fenómeno o en las grandes diferencias de escala.

Por otro lado, la corrupción aparece en tu libro como un mecanismo eficiente para agilizar la relación entre población y Estado. Uno queda con la sensación de que, efectivamente corromper y ser corrompido son respuestas racionales a las situaciones cotidianas que enfrenta la población. ¿Cómo hemos llegado hasta este punto?

Yo argumento que la corrupción puede ser un mecanismo de este tipo, no necesariamente que lo sea. El argumento, por supuesto, no es invención mía; sale de la lectura de muchos trabajos; sobre todo de la mitad del siglo pasado donde se empiezan a ensayar entradas diferentes al tema de la corrupción, saliendo del molde de lo políticamente correcto. Algunos señalaban que la corrupción era negativa solamente en la medida que el acto atenta contra una normatividad que es mejor. Por ejemplo, Susan Rose-Ackerman, que es una de las grandes referentes, señala que uno no podía reprochar a un judío por coimear para salir de un campo de concentración.³ Es un ejemplo extremo, pero esa es la idea.

En un país con tanta desigualdad, injusticia y deficiencias burocráticas como el Perú, la corrupción podría ser vista como el mal menor. En ese sentido, tiene su propia racionalidad para los involucrados. Si yo puedo pagar cincuenta soles para adelantar

3 Rose-Ackerman, Susan. *Corruption. A Study in Political Economy*. Londres, Nueva York. Academic Press, 1978

mi expediente que regularmente se va tomar dos años por la ineficiencia de la burocracia, para mí, eso tiene racionalidad. Y ese es un elemento que ayuda a perpetuar el fenómeno, y eso está pasando. No quiero decir que la corrupción sea algo bueno, sino que, en determinadas circunstancias, tiene una racionalidad que va más allá de la codicia, al menos en la escala que yo he estudiado.

En esta misma línea, al leerlo uno piensa que, sí pues, la corrupción es mala, pero, en el fondo, es un mal necesario para paliar un Estado ineficiente. Quizás sin esta pequeña corrupción cotidiana las cosas serían aún peores para gran parte de la población. Desde este punto de vista, ¿por qué deberíamos enfrentar la corrupción? ¿Por qué deberíamos considerarlo un problema a resolver? ¿Solo por cuestiones morales?

Es que no debería ser así, que la gente tenga que recurrir a la corrupción como «lubricante» para que las cosas funcionen. Muchas veces me han invitado a que comente textos o proyectos sobre corrupción y siempre concluyo que no puedes estudiar o combatir la corrupción aislándola. La corrupción es parte de un contexto más grande. Yo creo que la lucha contra la corrupción tiene que ser parte de una reforma del Estado mucho más amplia que procure una burocracia más eficiente y efectiva.

De otro lado, muchos de mis entrevistados que trabajan en el sector público me señalaban que para ellos mismos era muy difícil cumplir con todas las normas y directrices del Estado. Hace años me encargaron un estudio sobre la reconstrucción después del terremoto de Ica, y lo que encontramos era un Estado paralizado. El problema de FORSUR no era tanto la corrupción, sino la descoordinación y la desconfianza del Estado en sí mismo porque hubo un exceso de control para una situación de emergencia. Muchos funcionarios tenían miedo a cometer errores y que luego venga la Contraloría a acusarlos de corruptos, entonces esperaban a que otro funcionario firme primero el expediente o las autorizaciones, con lo que los documentos daban vueltas y circulaban entre distintas oficinas sin que nada pasara. Eso es algo que, en su momento,

llamé «el Estado hámster», en alusión al animalito que da vueltas y vueltas en su rueda sin avanzar a ninguna parte. Y esta ineficiencia genera corrupción; a eso me refiero cuando digo que no puedes aislar la corrupción de su contexto y tomarla como un problema aparte.

Y siendo la corrupción un problema cultural y al mismo tiempo una solución racional, ¿cómo salimos de la trampa? ¿Por dónde empezar?

No tengo una solución porque se trata de algo tan complejo que no se presta para soluciones fáciles y efectistas. Lo que sí puedo decir es que no es solo un tema de cambiar o refinar normas legales, que es como se le está tratando actualmente. Si tú ves lo que se escribe en materia anticorrupción en el Perú, la gran mayoría considera que se trata de un problema meramente legal. Esto no es así, la corrupción es, en todo caso, un problema social y, más específicamente, un problema de la relación entre el Estado y la sociedad. Si tú te adscribes a la definición del Banco Mundial, antes señalada, eso quiere decir que hay una diferenciación clara, weberiana, entre lo público y lo privado. Eso es algo que podría darse en cualquier parte... o en ninguna parte, no sé, pero ciertamente no acá. Y menos cuanto más te alejas de los centros urbanos como Lima, porque ahí no hay una concepción de lo "público", y mientras esto no exista va a haber corrupción en esos términos.

Al leer las portadas de los periódicos, uno queda con la sensación de que el Perú es un país singularmente corrupto, casi como el hermano enfermo de América Latina. ¿Hasta qué punto es esto cierto? El tipo de corrupción que describes en tu libro, ¿es un fenómeno peruano o regional?

Claro que no es un fenómeno solamente peruano, pero hay varios temas ahí. El primero es que los datos que tenemos sobre corrupción se refieren, por lo general, a percepciones recuperadas por encuestas. En el Perú tenemos la encuesta de Proética, tenemos LAPOP que incluye algunas preguntas sobre victimización. Eso, para mí, puede ser un problema

en a medida que se confunden las percepciones con la incidencia y, por lo tanto, se elaboran estrategias en función del estado de ánimo y no de la evidencia. En todo caso, lo que te dicen estas encuestas es como la gente percibe a su Estado, no necesariamente lo que realmente está pasando.

Por otro lado, sin embargo, es casi imposible medir la incidencia y construir evidencia porque se trata de actividades ilegales y clandestinas que, además, tienen sus particularidades. En el caso de un robo, por ejemplo, la víctima tiene interés de que esto sea denunciado, mientras que en la corrupción las partes involucradas tienen interés que se mantenga en secreto. Entonces, yo creo que es imposible medir la incidencia, no podemos saber a ciencia cierta qué tan grave es el problema.

Lo que sabemos es que se está mediatizando y construyendo la imagen del país de esta forma que tu señalas. Cuando lees los artículos periodísticos muchas veces se habla de supuestos: «habría cometido», «se dice que». Y es que los medios están ansiosos de buscar alguna corruptela para alimentar sus redacciones. ¿En qué medida todas esas denuncias son ciertas? No lo sé. Sin embargo, es algo delicado porque genera percepciones e imaginarios que refuerzan el clima de desconfianza en el sector público. Entonces, tenemos un clima bien peligroso para la estabilidad política donde los medios de comunicación a veces tienen un papel irresponsable.

Recientemente has presentado un balance de los estudios sobre corrupción realizados en el Perú en los últimos años. A partir de este estudio, ¿qué crees que es lo que hemos aprendido sobre el tema?

No mucho. Me sorprende la escasez de estudios académicos frente a la enorme cantidad de artículos periodísticos y de opinión. Muchos de los que encontré, y que tuve que buscar haciendo un trabajo casi de detective, son tesis universitarias, un buen número de licenciatura; que son esfuerzos valiosos, pero con limitaciones epistemológicas y

metodológicas inevitables. Esto también es una contradicción con lo que se produce en las ciencias sociales anglosajonas, donde sí hay una cantidad importante de estos estudios.

Una consecuencia de esta escasez es que a veces se afirman cosas sobre algo que se sabe muy poco realmente. Por ejemplo, hay un trabajo muy interesante de Jaris Mujica sobre si la corrupción ha afectado la inversión privada en el Perú, y encuentra que no es así.⁴ Eso es muy importante, porque cuando lees los planes anticorrupción, muchos de ellos empiezan señalando que la corrupción es un «cáncer» que afecta, entre muchas otras cosas, a la inversión privada y eso, aparentemente, no es cierto. Esto es algo que yo considero importante para las estrategias anticorrupción, que deben dejar de decirse cosas como esta con cierta facilidad y procurar hacer más estudios empíricos sobre el impacto real de la corrupción, lo cual nos ayudaría también entender mejor su persistencia. El contralor dice en una entrevista que, en el 2015, la corrupción le costó al Perú 16 mil millones de soles, pero no queda claro de dónde saca el dato y cómo se construyen este tipo de cálculos.

¿Y qué es lo que todavía nos falta por saber de la corrupción en el Perú? ¿Hacia donde deberían apuntar los estudios en los próximos años?

Tenemos que dedicar mucho más esfuerzos a la comprensión real del problema en todas sus dimensiones. Necesitamos entender antes de proponer. Lo que encontré en la revisión de los estudios es que tenemos mucha información en el plano descriptivo sobre las coimas a pequeña escala, que son situaciones que ya conocemos y tenemos una idea más o menos clara sobre cómo funciona; pero tenemos mucho menos sobre por qué se despliegan estas estrategias. Nos falta comprender mejor por qué persiste un problema sobre el que, aparentemente, todos están en contra. En el Perú, el corrupto siempre es el otro; en mis entrevistas todo el mundo se quejaba de la corrupción, pero siempre eran otros los que la cometían. Entonces, todos están en contra, hay tantas reformas del Estado,

4 Mujica, Jaris, «¿La corrupción desincentiva las inversiones? Elementos para controlar la variable corrupción en el Perú». En M. Ledesma Narváez (coord.): *Justicia, Derecho y Sociedad. Debates interdisciplinarios para el análisis de la justicia en el Perú*. Lima. Tribunal Constitucional del Perú, Centro de Estudios Constitucionales, 2015.

pero el problema persiste y no entendemos bien por qué.

Desde este punto de vista, ¿qué puede aportar análisis desde las ciencias sociales del problema de la corrupción?

Mucho, precisamente porque se trata de un fenómeno social y debe ser abordado como tal. Necesitamos más estudios empíricos que ubiquen la corrupción en su contexto. Tradicionalmente las referencias han sido diagnósticos «desde arriba», que vienen del Banco Mundial o de Transparencia Internacional, y se quieren aplicar acá sin mayor reflexión. Felizmente se nota una tendencia para corregir estas limitaciones que va apareciendo en algunos balances y cada vez más autores –entre ellos algunos de los expertos más reconocidos a nivel mundial, como Michael Johnston o Mark Philp– proponen un giro analítico: para entender la corrupción, es necesario entender el contexto específico que la fomenta y reproduce. El mismo fenómeno no siempre tiene el mismo significado; para unos puede ser corrupción, mientras que para otros se trata de reciprocidad.

¿Y específicamente desde el campo de la antropología? ¿Qué puede aportar la antropología para que conozcamos mejor el fenómeno de la corrupción y lo podamos enfrentar?

Bueno, cada disciplina se acerca al tema de la corrupción con sus propios términos y plantea preguntas e hipótesis de acuerdo a su perspectiva y a sus intereses. Los temas tradicionales de la antropología –social y cultural, porque también hay antropología física, lingüística etc.– han sido la organización social y la cultura, la corrupción es un tema relativamente reciente en la disciplina. En vez de partir de una definición universal, los antropólogos que estudiaron el fenómeno adoptaron una perspectiva más ad hoc, tomando en cuenta el punto de vista de las poblaciones estudiadas, algunos han encontrado hasta un aspecto socialmente cohesivo de la corrupción. Obviamente eso ha dado lugar a acusaciones de relativismo cultural.

Fuese como fuese, creo que ninguna disciplina por si sola será suficiente para llegar al nivel de análisis que se requiere. Lo que necesitamos son estudios interdisciplinarios.