

Guía 2 de SNBC

Abordar la Burocracia para Reducir el Soborno: La anticorrupción como herramienta de resolución de problemas en el sector de las pesquerías

Claudia Baez Camargo, *Basel Institute on Governance*

© Hkun Lat / WWF-US

Acerca de esta serie

Esta es la segunda de una serie de cuatro guías que brindan orientación práctica sobre las posibles aplicaciones de las ciencias del comportamiento para mejorar los esfuerzos de conservación y anticorrupción.

Este recurso proporciona información sobre cómo la burocracia, un problema común que genera riesgos de corrupción en el sector de las pesquerías y más allá, puede abordarse no solo simplificando las reglas y procedimientos sino también incorporando conocimientos estratégicos para ayudar a cambiar las actitudes y comportamientos de los grupos objetivo.

La serie incluye otras tres guías:

1. [Introducción a la ciencia del comportamiento para abordar el impacto de la corrupción en el medio ambiente](#)
3. [Abordar la corrupción colusoria en la gestión comunitaria de los bosques](#)
4. [Apoyo a los defensores de primera línea de la vida silvestre mediante enfoques basados en normas sociales](#)

¿Cuál es el problema?

La regulación adecuada de sectores críticos como las pesquerías, la silvicultura y la vida silvestre es clave para prevenir la corrupción y lograr los objetivos de conservación y gestión de los recursos naturales (GRN). Sin embargo, el alcance preciso y el nivel de complejidad requerido para lograr efectivamente esta función reguladora no siempre están claros. Además, los marcos regulatorios suelen estar compuestos por leyes y reglamentos graduales que no son necesariamente coherentes entre sí y que pueden crear una burocracia o “papeleo” desmesuradamente compleja. La [burocracia](#) es una “serie de acciones o tareas complicadas que parecen innecesarias, pero que un gobierno exige que se realicen para obtener o hacer algo”. (Diccionario Británico)

La burocracia genera riesgos de corrupción porque aumenta las oportunidades para que los funcionarios abusen de sus funciones e incentiva el soborno (Martini 2013). Los funcionarios públicos corruptos pueden aprovechar las complicadas regulaciones para crear deliberadamente obstáculos a la prestación de servicios o amenazar con sanciones por el incumplimiento de requisitos onerosos, todo con el fin de obtener sobornos. La burocracia también desencadena reacciones negativas de los ciudadanos, confirma los estereotipos negativos sobre el Estado y refuerza las normas sociales que normalizan la corrupción ([ver Guía 1](#)). La burocracia, por lo tanto, genera costos innecesarios y no deseados para el público y los operadores económicos, dando lugar a incentivos para ofrecer sobornos para evitarlos. La burocracia es particularmente problemática en contextos en los que la actividad económica es en gran medida informal; en tales casos, los controles o requisitos formales con mucha frecuencia resultan en una mayor corrupción porque los actores informales (indocumentados, sin permisos, etc.) no respetan aún más las regulaciones (Báez Camargo et al 2022).

En los sectores de los recursos naturales, las cadenas de suministro largas, oscuras y complejas suelen caracterizar los sistemas de gestión y comercio, y la burocracia afecta a la transparencia, la trazabilidad y la gestión eficaz en cada paso. En el caso de las pesquerías, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) es un problema mundial crítico que contribuye a la pérdida económica y al agotamiento de los ecosistemas marinos. La pesca INDNR puede darse de muchas formas, por ejemplo cuando los buques van más allá de las zonas en las que están autorizados a faenar, e implica prácticas que pueden ser extremadamente difíciles de controlar, como superar las cuotas de captura permitidas (véase [aquí](#) un análisis detallado de la pesca INDNR y la corrupción en el caso de Colombia). Si bien varios recursos han aumentado la conciencia sobre cómo ocurre la corrupción a lo largo de la cadena de suministro (consulte la [Guía de TNRC: Identificación de los Riesgos de Corrupción a lo Largo de una Cadena de Suministro Pesquera](#)), es importante destacar el papel de la burocracia en la conducción y exacerbación tanto de la corrupción como de los riesgos de la pesca INDNR.

Una forma específica en que la burocracia exagera la pesca INDNR es desincentivando a los pescadores informales a registrarse y cumplir con las leyes y regulaciones relacionadas con la gestión de las pesquerías. Los pescadores informales son doblemente vulnerables a la corrupción debido a su falta de cumplimiento y porque pueden no saber lo suficiente sobre las regulaciones vigentes para saber cuáles son sus obligaciones de cumplimiento. Los funcionarios pueden aprovechar estos factores para obtener sobornos. Además, es más probable que los pescadores informales ofrezcan sobornos de forma proactiva para evitar trámites burocráticos engorrosos, escapar a sanciones y cuando existe una creencia compartida (o una norma social percibida) de que el soborno es la forma normal de operar.

¿Qué se está haciendo?

Es evidente que el sector de las pesquerías necesita una regulación adecuada para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. A nivel internacional, iniciativas como el Diálogo Global para la Trazabilidad de los Productos del Mar (GDST por sus siglas en inglés), lanzado por WWF en 2017, son clave, pero también están arrojando luz sobre los riesgos de un entorno regulatorio que cambia rápidamente y genera requisitos incoherentes en todas las jurisdicciones (Freitas 2021). Tal incoherencia puede considerarse como burocracia, proporcionando oportunidades para explotar o evadir regulaciones complejas a través del soborno y otras formas de corrupción. A escala nacional, existe consenso sobre la necesidad de una mayor transparencia y responsabilidad en la asignación y expedición de derechos de acceso y permisos en las pesquerías y otros sectores en los que la recolección y el comercio de especies silvestres requieren regulación (Outwaithe 2020).

Reducir la burocracia puede contribuir a estos objetivos, y la ciencia del comportamiento destaca cómo: simplificar los comportamientos deseados, como registrar un barco o registrar una captura, reduce el “lodo” que dificulta el cumplimiento de las reglas. Esto no implica necesariamente eliminar pasos del proceso, sino reducir el tiempo y el esfuerzo necesarios para completarlos. La automatización puede ser fundamental para lograr ese objetivo, y este fue uno de los motivos que sustentaron el desarrollo de los sistemas de permisos electrónicos en el ámbito de la CITES (véase [CITES 2015](#)). El Cuadro 1 ofrece algunas otras opciones.

¿Qué puede hacerse mediante la aplicación de conocimientos sobre el comportamiento?

Si bien está claro que todas las recomendaciones anteriores son importantes y necesarias, la aplicación de los conocimientos sobre el comportamiento puede hacer que los esfuerzos

para hacer frente a la burocracia sean más impactantes. ¿Por qué?

En primer lugar, la reducción de la burocracia aprovecha el principio conductual de simplificar -o reducir la burocracia- para facilitar el cumplimiento de las normas. Cuantas más regulaciones sean claras, transparentes y fáciles de usar, a más personas les resultará fácil cumplirlas.

Pero hay algo más. Según un estudio reciente, la burocracia puede desencadenar fuertes respuestas emocionales negativas entre quienes se enfrentan a ella. La burocracia produce confusión, frustración e ira, lo que reduce la confianza en el gobierno y proporciona la justificación para infringir las reglas (Hattke et al 2019). Este hallazgo aclara de manera elocuente las profundas raíces psicológicas detrás del patrón observado con frecuencia según el cual los ciudadanos intentan evitar la burocracia infringiendo las reglas.

Cuadro 1. Herramientas para abordar la burocracia

Las siguientes son algunas de las herramientas de mejores prácticas para abordar la burocracia que se recomiendan comúnmente:

- » Reingeniería de procesos: se refiere a reducir la cantidad de requisitos requeridos por las autoridades y facilitar el cumplimiento mediante el rediseño, la eliminación de pasos redundantes y el uso de la tecnología
- » Desarrollar enfoques de ventanilla única para minimizar la cantidad de agencias y transacciones que deben participar en un proceso en particular.
- » Gobierno electrónico y uso de las TIC
- » Directrices simples y accesibles sobre marcos regulatorios

Fuente: Martini 2013

Por tanto, la reducción de la burocracia debe estar en primera línea en materia de anticorrupción y el fomento de la confianza en las instituciones del Estado. Para ser más efectivos, los reformadores y profesionales que diseñan intervenciones para abordar la burocracia deben considerar cuidadosamente las actitudes, los desafíos enfrentados y las características del grupo objetivo de usuarios que se beneficiarán del cambio.

Los elementos a considerar son:

» **Nivel de confianza en la(s) institución(es) estatal(es) (u otras relevantes):** si los niveles de confianza ya son bajos, se necesitará más que un buen enfoque técnico para reducir la burocracia, porque la desconfianza se interpondrá en el camino de la adopción de procedimientos simplificados.

» **Nivel de conocimientos jurídicos y familiaridad con las cuestiones de procedimiento del grupo objetivo:** algunos aspectos de la regulación y la gestión de la cadena de suministro pesquero son de naturaleza altamente técnica. Incluso los procedimientos “simplificados” pueden ser difíciles de navegar.

» **Patrones de acceso a la información:** comprender cómo y dónde el grupo objetivo previsto accede a la información o dónde y cómo se puede llegar a él es crucial para garantizar que la información sobre los nuevos procedimientos les llegue.

Una campaña de comunicación estratégica en apoyo de las iniciativas de reducción de la burocracia puede ayudar a convencer a las personas de los beneficios de utilizar nuevos procedimientos cuando se han identificado problemas de confianza o alfabetización. Los elementos que podrían informar una campaña de este tipo incluyen:

» **Desafiando la sabiduría convencional sobre cómo tratar los procedimientos oficiales:**

- Mostrar tiempos de procesamiento reducidos, idealmente a través de testimonios breves pero convincentes o clips de «entretenimiento educativo».

» **Mostrando los beneficios de cumplir con las normas:**

- Desarrollar narrativas breves pero convincentes que ilustren el argumento comercial para salir de la informalidad y adoptar comportamientos más respetuosos de las reglas.

» **Elegir el mensajero adecuado, en función de los niveles de confianza y las preferencias de la audiencia:**

- En algunos casos, la credibilidad de los nuevos procesos requiere que cuenten con el respaldo de las autoridades pertinentes.
- En otros casos, el respaldo de una figura pública confiable (por ejemplo, el jefe del sindicato, un líder comunitario, un pescador famoso) puede ser más convincente.

» **Producir y difundir de manera contundente información procesable:**

- Distribuir materiales tutoriales fáciles de seguir que ilustren cómo obtener un permiso o licencia según el nuevo procedimiento simplificado.
- Difundir listas de verificación oficialmente respaldadas de los documentos necesarios para obtener un permiso que puedan llevarse para consultarlas de manera proactiva en caso de intento de soborno.

El Cuadro de texto 2 ilustra un enfoque prometedor para abordar la burocracia en las pesquerías que ya abarca algunos de los elementos propuestos anteriormente. La Tabla 1 muestra cómo los principios clave de la ciencia del comportamiento, descritos en la Guía 1 de esta serie, se relacionan con este ejemplo. La Tabla 2 ilustra cómo un enfoque de SNBC puede aprovechar el impacto de la aplicación descrita en el recuadro 2 para prevenir la corrupción y destacar los casos de éxito para cambiar positivamente las normas sociales tanto a nivel individual como institucional.

Cuadro 2. Ayudar a los pescadores a abordar la burocracia en Perú

WWF Perú identificó la informalidad entre los pescadores artesanales como un desafío importante para la sostenibilidad del sector. La compleja carga burocrática asociada a la adquisición de los permisos adecuados explica en parte la prevalencia de una elevada informalidad. Incluso los pescadores formalizados suelen encontrar que la burocracia es abrumadora y, a pesar de sus mejores esfuerzos, terminan por no cumplir con todos los requisitos. Esta situación genera altos riesgos de corrupción y contribuye a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

WWF Perú decidió abordar el problema desarrollando una sencilla aplicación, TrazApp, que ayuda a los pescadores a obtener los documentos clave que necesitan, como los certificados oficiales de salida. En particular, la aplicación se diseñó sobre la base de “haber desarrollado relaciones de confianza con los pescadores y conocer sus dificultades para cumplir los requisitos oficiales y las prácticas irregulares que a veces encontraban” ([WWF/TNRC 2023](#)).

El trabajo detrás de la aplicación incluyó desenredar una complicada red de requisitos burocráticos y resolver la falta de coordinación entre los numerosos organismos que intervienen en la gobernanza del sector de las pesquerías en Perú. Se basó en extensas entrevistas y encuestas con funcionarios gubernamentales y pescadores para garantizar que la aplicación, por un lado, cumpliera estrictamente con las regulaciones gubernamentales y, por otro lado, respondiera a las necesidades reales de los pescadores.

La aplicación se ha puesto a prueba y los resultados preliminares son prometedores: el 60% de los pescadores encuestados coinciden en que TrazApp mejorará el proceso de expedición de certificados de salida.

Tabla 1. Principios de SNBC para combatir la corrupción en las pesquerías en Perú

Principio de Cambio de Comportamiento	Ilustración de esto en Perú
Entorno Propicio	Las regulaciones estaban en vigor para ayudar a garantizar la sostenibilidad de la flota pesquera en Perú, pero estas se consideraron inviables en términos reales debido a su complejidad y a su aplicación corrupta.
Perspectiva y Orientación	La investigación reveló el contexto y los factores de corrupción relacionados con los certificados de salida y otra documentación, y aclaró que los posibles destinatarios de las iniciativas de SNBC son los pescadores artesanales que operan de manera informal
Marcos y Teoría	En el desarrollo de TrazApp se tuvieron en cuenta elementos del marco SAVE NATURE PLEASE de WWF , y el modelo COM-B resultó pertinente:
Mensajes y Mensajeros	WWF actuó como mensajero al adoptar el papel de un observador neutral de confianza y «solucionador de problemas», y centró los mensajes en la idoneidad y conveniencia de la aplicación y redujo el tiempo y el esfuerzo necesarios para usarla, en lugar de penalizar a los malos resultados del pasado.
Repetición, Adaptación, Recompensa	En el desarrollo de la aplicación y la consulta sobre la versión beta se utilizó un enfoque de “diseño conjunto”. La audiencia piloto reveló que el 60% pensaba que mejoraría el proceso de certificación de salida.

Tabla 2. Métodos mixtos de SNBC para combatir la corrupción en las pesquerías en Perú

	Prevención	Persuasión
Individuos	Se realizará un seguimiento de la implementación de la aplicación y los funcionarios portuarios aumentarán la aplicación del esquema de documentación de capturas o los reglamentos pertinentes que rigen el tipo y el tamaño (peso) de la cosecha. Los infractores serán multados y su caso será perfilado si es necesario.	Una vez concluida la fase piloto, se contratará a campeones entre los pescadores artesanales como mensajeros influyentes para persuadir a sus colegas de que lo adopten, y se celebrarán sus esfuerzos mediante artículos en la prensa local.
Instituciones	Se aplicará un mayor control a las comunidades pesqueras locales para evaluar los cambios en el perfil de las capturas desembarcadas y penalizar a los barcos / flotas con excesos habituales de capturas cuando sea necesario.	WWF trabajará con SERFOR y las autoridades portuarias para perfilar los factores de éxito, incluyendo quizás como parte de los informes contra la Resolución de CITES sobre Anticorrupción (Res Conf 17.6).

Obras citadas

Baez Camargo, C., J. Costa, and L. Koechlin. 2022. "Informal Networks as Investment: A qualitative analysis from Uganda and Tanzania." *Governance*. <https://doi.org/10.1111/gove.12726>

Freitas, B. 2021. "Corruption in the Fisheries Sector: Import Controls, Transparency and WWF Practice." TNRC Practice Note. <https://www.worldwildlife.org/pages/tnrc-practice-note-corruption-in-the-fisheries-sector-import-controls-transparency-and-wwf-practice>

Hattke, F., D. Hensel, J. Kalucza. 2019. "Emotional Responses to Bureaucratic Red Tape." *Public Administration Review*. Vol. 80, Iss. 1, pp. 53-63. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/230075/1/PUAR_PUAR13116.pdf

Martini, M. 2013. "Reducing bureaucracy and corruption affecting SMEs." U4 Expert Answer https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/380_Reducing_bureaucracy_and_corruption_affecting_small_and_medium_enterprises.pdf

Outhwaite, W. 2020. Accessing, harvesting and trading in wildlife: Corruption in the use of permits and allocation of access rights." TNRC Topic Brief. <https://www.traffic.org/site/assets/files/13282/topic-brief-accessing-harvesting-and-trading-in-wildlife-corruption-in-the-use-of-permits-and-allocation-of-access-rights.pdf>

WWF/TNRC (n.d.) Case study Reducing corruption in the fisheries sector: Lessons learned from WWF Peru <https://www.worldwildlife.org/pages/tnrc-peru-pilot-summary>

Acerca del Proyecto Targeting Natural Resource Corruption

El proyecto Targeting Natural Resource Corruption (TNRC) está enfocado en mejorar los resultados en la protección de la biodiversidad ayudando a profesionales a responder las amenazas presentadas por la corrupción que afecta la vida silvestre, pesquerías, y los bosques. TNRC aprovecha el conocimiento existente, genera nueva evidencia, y apoya políticas y prácticas innovadoras para generar programas anticorrupción más efectivos. Obtenga más información en tnrcproject.org.

Aviso Legal

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. El contenido es la responsabilidad del autor y no refleja necesariamente las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el gobierno de los Estados Unidos o los miembros individuos del consorcio TNRC.

WWF® y ©1986 Logotipo del Panda son propiedad intelectual de WWF. Todos los derechos reservados.

