

LA DISCUSIÓN SOBRE LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Desde nuestra última entrega (31 de enero) la coyuntura ha seguido marcada por las graves revelaciones de corrupción, a raíz del caso Odebrecht.

EL CASO TOLEDO

Lo más penoso e indignante ha sido el caso del ex Presidente Alejandro Toledo. Coincidimos plenamente con la abogada y analista política Rosa María Palacios cuando afirma que “Un presidente que obtiene 20 millones de dólares en coimas (de una sola empresa, falta ver las otras) merece larga prisión y repudio popular. Toledo debe pagar por haber traicionado todo lo que construyó para generar esa narrativa libertaria y republicana que consolidó su triunfo electoral. Traicionó a los miles que lo siguieron y a los cientos que, de buena fe, fueron honrados funcionarios públicos en su gobierno. Debe ser juzgado con debido proceso, por supuesto. Con todas las garantías procesales, pero con severidad y celeridad”¹.

LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Nos parece que Germán Alarco tiene razón cuando señala que para la explicación del origen de la corrupción “habría que acudir a una perspectiva multidisciplinaria. Gilli (2014) nos habla de factores sociológicos, políticos, económicos, jurídicos, institucionales y culturales para explicarla; sin embargo, a estos habría que agregar los antropológicos y psicológicos”².

En este mes también hemos asistido a una larga discusión sobre las causas de la corrupción en nuestro país. En el último mes han sido señaladas cuatro: la tecnocracia, el modelo económico, las Asociaciones Público Privadas (APP) y el financiamiento partidario. Las presentamos a continuación, junto con otras, que también han sido señaladas en otras oportunidades.

Lo que sigue a continuación es solo una primera aproximación al tema.

¹) “Aprendizaje doloroso” en *La República*, 12 de febrero de 2017.

²) “Corrupción, neoliberalismo y APP” en *Gestión*, 24 de febrero del 2017.

1.- El haber dejado el manejo del estado a la tecnocracia

Fernando Vivas, analista político, concluye que este gran ciclo de corrupción gestado por las transnacionales brasileñas está asociado al poder que la tecnocracia ha adquirido en el Perú en ausencia de partidos políticos. Son los tecnócratas los operadores de la corrupción³.

El historiador Nelson Manrique opina lo mismo. Para él “Creció el poder de los *lobbies*, la tecnocracia se convirtió en la justificadora de este orden de cosas y se implantó la puerta giratoria: funcionarios de empresas que se convierten en ministros y luego regresan a sus empresas para disfrutar de sus recompensas. Ahí donde se concentran el poder económico, político y simbólico la democracia se pervierte y los contrapesos institucionales dejan de funcionar. La corrupción seguirá gozando de buena salud mientras esto no cambie”⁴.

Por su parte el sociólogo Sinesio López señala que “En el Perú neoliberal post-90, los tecnócratas asumen un mayor peso político en relación con los partidos personalistas que tienen poca importancia. En realidad los tecnócratas, además de ejercer el conocimiento de los expertos, deciden en alianza con el Presidente de la República y refuerzan esta coalición con el respaldo de los poderes fácticos. Este respaldo arrebató el carácter autónomo que algunas veces tiene la tecnocracia”.

López afirma que la eficacia decisoria, que caracteriza a la tecnocracia, “exige concentrar las decisiones en la cúspide del poder, esto es, en el Presidente de la República y en la alta tecnocracia. Desde esta perspectiva, fortalece algunas instituciones (BCR, MEF, SBS, SUNAT), pero debilita otras, entre ellas los organismos de control institucional”. Para él “La tecnocracia ha participado activamente en el diseño y aplicación de las privatizaciones, de las concesiones y de las APP y en sus distorsiones. Tienen por lo menos una responsabilidad política y, en algunos casos, posiblemente penal”⁵.

Por otro lado el analista político Carlos Meléndez la proliferación de la corrupción se debe a la desidia que los gobernantes de los últimos 20 años -lo que él denomina 'la derecha tecnocrática'- han tenido respecto a la construcción de instituciones fuertes y políticas anticorrupción⁶. Nos dice que "El debilitamiento de los entes reguladores, que tiene que ver esencialmente con el modelo tecnocrático, crea espacios para prácticas informales". Incluye también a las Asociaciones Público-Privadas (APP) y las adendas a los contratos de concesión y

³) Cf. "¡Tu proyecto se pudrió, tecnócrata! En *El Comercio* 1 de febrero del 2017.

⁴) "La corrupción y los empresarios" en *La República*, 14 de febrero del 2017.

⁵) "La corrupción y la tecnocracia" en *La República*, 16 de febrero del 2017.

⁶) Cf. "Se roba pero se crece" en *El Comercio*, 4 de febrero del 2017.

cuestiona "la tolerancia a las puertas giratorias, donde hay funcionarios públicos que al día siguiente se convierten en lobistas y al día siguiente en gestores"⁷.

Por su parte el sociólogo Martín Tanaka sostiene que en la élite de derecha primó un excesivo comedimiento respecto al funcionamiento del modelo, antes que una crítica a sus límites y la necesidad de reformarlo; y la explicación de ello estaría en gran medida en los múltiples vínculos formales e informales que unen el mundo tecnocrático con el empresarial en un medio como el peruano, con una elite relativamente pequeña y por ello bastante endogámica"⁸.

Jaime de Althaus, antropólogo y analista político, contesta a todos los anteriores y a otros de similar opinión que "la creación de una cierta tecnocracia económica en los últimos 25 años –junto a partidos débiles, es cierto– permitió darle continuidad a un modelo que logró un crecimiento sostenido sin precedentes". Para él "el remedio no es menos tecnocracia sino más, como parte de una institucionalidad fuerte y eficiente"⁹.

Igualmente, Alfredo Torres, Presidente Ejecutivo de Ipsos Perú, también discrepa, afirmando que "algunos han caído en la tentación de achacar también a la "derecha tecnocrática" y a los empresarios su cuota de responsabilidad por su inacción frente a la corrupción y por su "desprecio frente a las instituciones políticas. Dada mi cercanía a tres instituciones integradas por tecnócratas, empresarios e intelectuales decididos a luchar contra la corrupción y a favor de la democracia y el desarrollo, me parece necesario levantar esos cargos". Y a continuación da testimonio de cómo ProÉtica, Transparencia e IPAE, instituciones en las que hay presencia empresarial, también están comprometidas en la lucha contra la corrupción. Para Torres "Si a alguien hubiese que responsabilizar por no haber efectuado reformas institucionales que prevengan la corrupción es a los partidos que tuvieron mayoría en el Congreso en los últimos 30 años"¹⁰.

2.- La discusión sobre el modelo económico neoliberal

Recordemos que la versión neoliberal que se implantó en el país vino con un discurso extremo desde un inicio, limitando el papel de la política, los partidos y del Estado como fuente de solución de los problemas que aquejan la vida cotidiana de la población. Se sostuvo reiteradamente (hasta hacerlo sentido común) que una de las grandes trabas para nuestro progreso era la política y los políticos; y lo que valía era la llamada "eficiencia técnica" en el ordenamiento

⁷) "El modelo no ha mostrado ser superior en lucha anticorrupción" Entrevista en *El Comercio* 8 de febrero del 2017.

⁸) "El final del sueño tecnocrático (2)" en *La República* 19 de febrero del 2017.

⁹) Jaime de Althaus "Esta corrupción no es tecnocrática" en *El Comercio*, 3 de febrero del 2017. Ver también "La Gran Confusión" en *El Comercio* 17 de febrero del 2017.

¹⁰) "Tecnócratas y Corrupción" en *El Comercio*, 26 de febrero del 2017.

social, especialmente en el manejo de la economía, pasando a segundo plano (y a veces ignorando) las consecuencias y criterios sociales o éticos en las políticas económicas que se implementaban. Esta visión hizo oídos sordos e ignoró estudios externos (Banco Mundial: *El regreso del Estado*, CEPAL. Etc.) e internos (como el libro de Carlos Ganoza y Andrea Stiglich *El Perú está calato* etc.) que llamaban a reforzar la institucionalidad estatal, como sí hicieron Chile, Uruguay y hasta Colombia.

Es por eso que el sociólogo y ex parlamentario andino Alberto Adriánzen apunta a “un modelo económico que mantuvo las desigualdades, que alentó la corrupción y las prácticas lobistas, y que permitió la captura del Estado por los grandes grupos económicos, como hoy lo podemos constatar, y que se ha mostrado incapaz de dotar a la democracia de nuevas bases de legitimidad”¹¹.

Y agrega el economista Germán Alarco, en el artículo citado líneas arriba, que “La cultura de estos tiempos del capitalismo en su fase neoliberal desafortunadamente refuerza el entorno que retroalimenta la corrupción. Rojas (1992) nos habla del hombre light: materialista, hedonista, permisivo, relativista y consumista; quizás habría que agregar individualista y cortoplacista”

Los editores de *Semana Económica* discrepan rotundamente con esta mirada, para ellos “sugerir que la corrupción es intrínseca a una determinada ideología o modelo económico es una deducción simplista y, peor aún, errónea”¹². Coinciden J. de Althaus y F. Guiffra, diciendo que el problema es que “**el modelo no ha sido suficientemente liberal**, desde una perspectiva institucionalista”¹³. No se fortalecieron las instituciones estatales llamadas a garantizar la igualdad ante la ley y las libertades políticas ni aquellas que podían regular adecuadamente el mercado, como lo han planteado reiteradamente analistas como Rosa María Palacios, Augusto Alvarez Rodrich y Juan Carlos Tafur, entre otros.

A eso apunta un Editorial de *El Comercio* que sostiene que “Lo cierto es que **en el Perú nunca se ha dado una verdadera reforma liberal**. Un indicador de ello es que, contrariamente a lo que quisieran sus detractores, **un verdadero modelo económico de libre mercado requiere necesariamente de un Estado de derecho con instituciones que conformen un eficaz sistema anticorrupción**”¹⁴.

¹¹) Alberto Adriánzen “La corrupción: Cuando el pasado nos alcance” en *La República*, 9 de febrero de 2017.

¹²) Editorial de *Semana Económica* “La corrupción no tiene ideología”, 13 de febrero del 2014. Negritas del original.

¹³) Juan de la Puente “Crisis y Correlación de Fuerzas” en *La República* 10 de febrero del 2017.

¹⁴) “Libertad condicional. La lucha efectiva contra la corrupción es una característica esencial de una economía realmente libre” Editorial de *El Comercio* 26 de febrero del 2017.

3.- Las Asociaciones Público Privadas

En un estudio la Contraloría General de la República señala que “Si bien la participación del sector privado en las APP tiene la particularidad de evitar o reducir la exposición de los limitados recursos fiscales, trasladando al privado el costo total o parcial de la provisión del servicio de infraestructura y sus riesgos; los diferentes estudios han señalado que en determinados casos ello no ha venido ocurriendo”. Para la Contraloría “existen renegociaciones que no son eficientes y que son explicadas por el comportamiento oportunista de las partes contrayentes (tanto del concedente como del concesionario), este tipo de renegociaciones pueden menoscabar o eliminar los beneficios esperados de una licitación competitiva que adjudica la concesión”¹⁵.

José Luis Guasch, ex jefe de la Unidad de Expertos Globales en APP del Banco Mundial, Señala que **“el contexto en el cual las asociaciones público-privadas (APP) se han desarrollado (en el Perú y muchos otros países) propiciaba las oportunidades para prácticas corruptas (...); ¿Cómo pudo ocurrir? La respuesta es clara: el contexto bajo el cual se desarrollaban las APP lo facilitaba. La lógica de la corrupción es muy lineal por parte del operador. Lubricaba el sistema para ganar el proyecto en la licitación o hacía (si el factor de adjudicación era a variable única) una apuesta temeraria; luego generaría los beneficios y rentas a través de adendas que modifiquen el contrato, y facilitaría la aprobación y contenido de las adendas, con la miel de la 'mordida' a los niveles apropiados. La incidencia de las adendas en el Perú (y en otros países) es abrumadora. En el Perú, cerca del 80% de las APP se han renegociado, y no una, sino varias veces**¹⁶.

4.- Factores Políticos

a.- El financiamiento de los partidos políticos

Sinesio López afirma que “para ganar el gobierno en los regímenes democráticos los nuevos partidos personalistas y los viejos partidos (que también han devenido personalistas) **tienen que competir haciendo costosas campañas electorales que son una poderosa fuente de corrupción política. ¿De dónde sacan los recursos?** Principalmente de financiamientos privados. Algunos, incluso si provienen de grandes empresas, son legales, pero condicionan al gobierno que respaldan. Otros provienen de robos al fisco, de coimas y del narcotráfico, y los partidos disfrazan la ilegalidad de los recursos con falsas actividades partidarias que nadie controla ni sanciona”¹⁷.

¹⁵) *Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público-Privadas en el Perú* (Lima, Julio del 2015) p.12.

¹⁶) “Crónica de una muerte anunciada. La firma de adendas en contratos de APP a raíz del caso Odebrecht” en *El Comercio*, 17 de enero de 2017. Negritas del original.

Por ello es urgente que se concreten cambios en la Ley Electoral, como lo están pidiendo diversos ciudadanos, el Acuerdo Nacional y las organizaciones Proética y Transparencia. De no hacerlo, a futuro tendremos que soportar otros casos de corrupción similares al actual.

b.- La crisis de los partidos

Los partidos se han convertido en “vientres de alquiler” o “franquicias”. No existe proyecto de país ni vida partidaria. Para los procesos electorales dan cabida a gente sin mayores vínculos con ellos. Estas personas se sirven de dichas organizaciones para postular y una vez que ganan la contienda electoral actúan con agenda propia, sin que las organizaciones que lo llevaron al cargo público tengan ninguna posibilidad de fiscalizar su actuar.

c.- El sistema político presidencialista

Este tipo de sistema hace que los presidentes tengan demasiado poder, que los lleva con frecuencia a situarse por encima de la ley o a modificarla fácilmente para lograr sus objetivos, como hemos visto en el caso de normas dadas por Toledo, García y Humala para exonerar los grandes proyectos de los controles correspondientes. Se crea así, institucionalmente un terreno fértil para la ausencia total de controles por parte de la sociedad, no sintiéndose obligados (ni política ni moralmente) a rendir cuenta de sus actos ante ninguna instancia. Bien sabemos que hay más corrupción cuando el poder se personaliza y se concentra en una persona, como es el caso del presidencialismo.

d.- La individualización de la política

Como se dijo líneas arriba, la crisis de los partidos y la idea que la política sirve para fines personales ha dado origen a los tráfugas de todo tipo y a la presencia en la escena política de quienes sólo buscan su propio beneficio: enriquecimiento, figuración etc. habiéndose distorsionado el sentido de la política como servicio público. Hoy la política es considerada por la mayoría de los que participan en ella como un canal de movilidad social y/o de rápido enriquecimiento.

Por otra parte, como afirmaba Carlos Iván Degregori “el colapso de las ideologías y de las utopías no resultó, como algunos pensaban en una liberación, sino más bien nos quitó la perspectiva de futuro. Nos instaló en un presente envilecido al cual había que acomodarse¹⁸. Hoy en la política asistimos a una ausencia de ideas y valores y a un excesivo peso de la lucha por el poder, lo que adelgaza la frontera que la separa de la corrupción.

¹⁷) Sinesio López “La corrupción y los partidos” *La República*, 9 de febrero de 2017.

¹⁸) *Corrupción y Democracia* (Lima, Seminario Interdisciplinar de Estudios andinos, 2001) p. 25.

6.- Otros factores que inciden

a) La ausencia de vigilancia ciudadana

No olvidemos que por medio de la acción ciudadana puede controlarse al poder político. En nuestro país la crisis de los partidos políticos y de las organizaciones sociales, así como también la debilidad de la sociedad civil, dejan sentir a los políticos, funcionarios y autoridades la sensación que pueden actuar porque la cancha del Estado está libre, dando lugar a la creación de mecanismos formales e informales que abonan el terreno para la corrupción. Sin embargo, constatamos que para vigilar hay que conocer y estar bien informados, lo cual implica un gran esfuerzo y sobretodo especialización técnica, como lo están haciendo algunos portales de información pública.

b) La tolerancia de la población

La idea de que “todos roban, lo importante es que se haga obra” extiende una licencia social a los corruptos. Prueba de ello son las numerosas autoridades abiertamente corruptas que son reelegidas. La gente no les pide honestidad, transparencia en su gestión, sino que hagan obra. De allí la alta aprobación que mantuvo Fujimori durante casi toda la década que gobernó y que explica la vigencia del fujimorismo hoy. Lo mismo sucede con el señor Castañeda quien goza de altísimos niveles de aprobación ciudadana (actualmente 47%), a pesar del caso “comunicore”. Recientemente el Poder Judicial absolvió a todos los acusados por considerar que el caso ya ha prescrito, es decir que pasó el tiempo en que se les podía sentenciar.

No se percibe que esta forma de pensar nos quita la oportunidad de mejorar nuestra calidad de vida y más bien agudiza nuestros problemas estructurales: pobreza, empleo, desigualdad, etc. El ciudadano de a pie no siente que el Estado es suyo, entonces lo que pierde el Estado, no lo identifica como su pérdida personal, ni cómo ello puede afectar su economía u oportunidades futuras. Puede haber molestia y hasta indignación, pero no como para reaccionar activamente o sacar lecciones hacia delante, por ejemplo a la hora de votar.

MIRANDO HACIA ADELANTE

El ex Procurador Iván Montoya señala que “factores sociales y políticos de raigambre histórica (esencialmente desde el Virreinato) en el Perú han determinado que los funcionarios públicos perciban al Estado como un botín a conquistar y aprovechable, prescindiendo de las normas y reglas establecidas”¹⁹. Esto no ocurre en varios países de América Latina como Costa Rica o Uruguay.

Y el historiador Alfonso Quiróz, autor de una monumental obra sobre la corrupción en el Perú, señala que la corrupción es un elemento sistémico, enraizado en estructuras centrales de la sociedad peruana. Según sus cálculos

¹⁹) “Sobre la corrupción en el Perú. Algunas notas sobre sus características, causas, consecuencias y estrategias para enfrentarla” en *Páginas* n. 205 (junio 2007) p. 35.

“en el largo plazo (1820 a 2000), estas sucesivas olas de corrupción podrían haber implicado la pérdida directa e indirecta, el desvío o la mala asignación de fondos equivalente a un promedio de entre 30 y 40 por ciento de los gastos gubernamentales, y de entre 3 y 4 por ciento del producto bruto interno.

Estas inmensas pérdidas debidas a la corrupción representarían entre el 40 y 50 por ciento de las posibilidades de desarrollo del país en el largo plazo (considerando que para que este tenga lugar, debe alcanzarse un crecimiento sostenido de entre 5 y 8 por ciento del PBI). Los costos institucionales no cuantificables de la corrupción también fueron enormes. No ha habido ningún periodo o ciclo histórico de poca o baja corrupción: todos los ciclos examinados estuvieron caracterizados por indicadores de corrupción moderadamente altos y hasta muy altos”²⁰.

Justamente estos datos hablan de una cultura política favorable a la corrupción y de la gran debilidad institucional del Estado, dos factores que hemos analizado antes. Sin embargo, para mucho este tipo de afirmaciones los lleva a señalar que no hay nada que hacer. En cambio, hay otros como Antonio Zapata, Rosa María Palacios y Augusto Alvarez Rodrich que señalan que hoy tenemos una nueva oportunidad para construir el Perú y su Estado.

Para lograrlo es importante tener información sobre la dimensión del problema, y las formas que adopta, sabiendo distinguir sus magnitudes y efectos y saliendo del terreno farragoso de “todos somos corruptos”. Cada hecho de corrupción tiene que ser conocido, probado y sancionado. Pero también es importante hacernos presente en la escena pública para exigir cambios que lleven a disminuir el problema, como por ejemplo, exigir al Gobierno y Congreso que se dé una ley que declare la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción.

Otras medidas a plantear son la eliminación el secreto bancario para autoridades elegidas por sufragio popular, prohibir que funcionarios públicos tengan bienes o capitales en lugares *offshore* (paraísos fiscales), crear e impulsar las veedurías ciudadanas y modificar el artículo 93 de la Constitución sobre el régimen de inmunidad parlamentaria²¹.

Si bien estamos frente a una crisis fuerte de credibilidad por lo sucedido, no hay que olvidar que existen ciudadanos honestos, políticos buenos, jueces y fiscales probos. Hay que propugnar la más amplia alianza de todos los que rechazan la corrupción para lograr esta vez sentar las bases para que haya menos corrupción en el país

Lima, 28 de febrero del 2017

²⁰) *Historia de la Corrupción en el Perú* (Lima, IEP-IDL, 2013) p.532. Disponible en forma digital. La versión original Fue publicada en inglés en el 2008 como *Corrupt Circles. A History of Unbound Graft in Peru* (Washington D.C. Woodrow Wilson Center Press, 2008).

²¹) Como lo ha sugerido el bloque congresal Nuevo Perú del Frente Amplio.