

# EL PACTO INFAME

Estudios sobre la corrupción en el Perú

editor

Felipe Portocarrero S.



RED PARA EL DESARROLLO DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL PERÚ





# El pacto infame

Estudios sobre la corrupción en el Perú

Felipe Portocarrero S. (editor)



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

**IEP**  
Instituto de Estudios Peruanos

© **Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú**

Plaza Francia 1164

Lima 1 - Perú

EL PACTO INFAME

ESTUDIOS SOBRE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

Felipe Portocarrero S.

(editor)

1ª edición: marzo 2005, noviembre 2005

Diseño de la carátula: Icono Comunicadores

ISBN: 9972-835-05-7

Hecho el depósito legal en la

Biblioteca Nacional del Perú: 2005-8547

Esta publicación ha sido posible gracias al generoso aporte de la  
Fundación Ford.

BUP-CENDI

**El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú / Ed.**  
Portocarrero S., Felipe -- Lima : Red para el Desarrollo de las  
Ciencias Sociales en el Perú, 2005.

/CORRUPCIÓN/ PODER POLÍTICO/ PODER ECONÓMICO/  
TRÁFICO DE DROGAS/ DELITOS POLÍTICOS/ FISCALIZACIÓN/  
ÉTICA/ PERÚ/

343.35 (85) (CDU)

Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier  
medio sin permiso de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales  
en el Perú.

Derechos reservados conforme a Ley.

# Índice

Presentación 7

## **I. La corrupción desde la historia**

---

Orden y control en el siglo XVIII.  
La política borbónica frente a la corrupción fiscal,  
comercial y administrativa  
*Scarlett O'Phelan* 13

Impulsos moralizadores: el caso del Tribunal de Sanción  
Nacional 1930-1931  
*Felipe Portocarrero S. y Luis Camacho S.* 35

Costos históricos de la corrupción en el Perú Republicano  
*Alfonso W. Quiroz* 75

## **II. El tratamiento de la corrupción por los economistas**

---

Notas sobre la nueva corrupción económica en el Perú  
finisecular: desde la mafia, el mercantilismo y la teoría  
económica  
*Oscar Ugarteche* 99

Un enfoque neoinstitucional sobre la corrupción en el Perú  
*Gabriel Ortiz de Zevallos y Carlos Calderón* 129

Transparencia presupuestal: haciendo visible la corrupción  
*Eduardo Morón* 147

### **III. Sociología de la corrupción**

---

Pasiones desalmadas. La «ética» de Vladimiro Montesinos  
*Gonzalo Portocarrero* 179

Vidas atravesadas  
*Luis Jochamowitz* 237

La corrupción bajo el fujimorismo  
*Antonio Zapata* 247

Dinámica política de la corrupción y participación  
empresarial  
*Francisco Durand* 287

### **IV. Aproximación a la corrupción desde la ciencia política**

---

El tema de la corrupción en la literatura en ciencia política  
*Farid Kahhat* 333

La estructura de oportunidad política de la corrupción  
en el Perú: algunas hipótesis de trabajo  
*Martín Tanaka* 355

Juzgando a los señores. Reflexiones sobre los procesos  
anticorrupción en el Perú  
*Eduardo Dargent* 377

Crimen versus «mal gobierno»: textos regionales en la  
lucha contra la corrupción  
*María Eugenia Mujica* 403

**Sobre los autores** 421

---

## Presentación

¿Por qué unas sociedades son más propensas a desarrollar prácticas corruptas que otras? ¿Cómo explicar la existencia de épocas históricas y culturas específicas donde la obtención de beneficios personales a través de medios ilegales, es decir, la transgresión sistemática a las normas, es (o ha sido) más intensa y/o frecuente que en otras? ¿Qué impacto tiene la corrupción sobre los niveles de inversión, la persistencia en la desigualdad en los ingresos y, en última instancia, sobre el crecimiento económico? ¿Cómo incide en la formación de valores ciudadanos, en la gobernabilidad democrática y en la vida cotidiana de la gente sus manifestaciones más perversas? Todas estas son interrogantes que, sobre todo durante la última década, se han convertido en un inevitable punto de referencia y en una fuente de preocupación no solo en el Perú y América Latina, sino también en el mundo.

Un mayor escrutinio público y una menor tolerancia frente a este fenómeno han dado origen a múltiples esfuerzos por cuantificar la corrupción a escala mundial: el Índice de Percepciones de Corrupción, la Encuesta Anual de Derechos Políticos y Libertades Civiles del Freedom House y la Encuesta Mundial de Valores son, entre otros, ejemplos de ese empeño institucional por medir y reconstruir mejor los patrones de comportamiento social y político en este campo. Más aún, académicos, líderes políticos y de la sociedad civil, funcionarios de organismos internacionales, empresarios y ciudadanos en general han sido testigos de la ubicua presencia y del carácter recurrente de la corrupción. Los múltiples casos de abuso del poder público para beneficio personal han convertido el tema en un factor de profunda inestabilidad política y social. Es un mal endémico y casi omnipresente en

todas las sociedades antiguas y contemporáneas. Existe en la actualidad evidencia académica suficiente para afirmar la nociva incidencia que ejerce la corrupción tanto sobre las diversas dimensiones del desarrollo económico como de la institucionalidad democrática.

En el Perú, la corrupción ha sido uno de los rasgos característicos de nuestra historia no solo contemporánea, sino también colonial. ‘Tema añejo’, lo llamó el célebre Gaetano Mosca en una conferencia dictada, primero en Milán y luego en Turín, en el año 1900, titulada *¿Qué es la mafia?*, en la que buscaba precisar los mecanismos de funcionamiento del ‘espíritu mafioso’ siciliano. El combate a la corrupción, a la luz de los acontecimientos de la década de 1990, ha permitido revelar que su persistencia está asociada a hondas raíces históricas y a patrones de comportamiento social de muy difícil —para algunos incluso imposible— erradicación. Las páginas de los periódicos y las noticias transmitidas a través de la televisión y la radio que se leen, miran y escuchan dan cuenta, cotidianamente, de los procesos judiciales iniciados a quienes hicieron de la función pública una fuente de enriquecimiento ilícito. La multiplicación de noticias es de tal magnitud y su velocidad es tan acelerada que todo empeño personal por documentar sus efectos, seguir su itinerario e identificar a sus protagonistas excede las posibilidades individuales de cualquier investigador. Más aún, sus manifestaciones son tan diversas y sus ramificaciones tan extensas, complejas y profundas que su estudio exige un esfuerzo de reconstrucción colectivo muy amplio que solo puede provenir de profesionales procedentes de diversas disciplinas.

Teniendo en cuenta la amplitud del tema y con el fin de superar las evidencias anecdóticas y coyunturales, la *Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú* consideró necesario embarcarse en una iniciativa académica e interdisciplinaria que diera cuenta de la elusiva naturaleza de las prácticas corruptas en nuestro país. Con este propósito, los días 15, 16, 22 y 23 de octubre de 2003 se organizó el Seminario *El pacto infame: la persistencia de la corrupción en el Perú*, al que fueron convocados distinguidos profesionales con el propósito de explorar no solo las raíces históricas, las implicancias

políticas, y los mecanismos económicos y sociales que constituyen el terreno fértil en el cual aparecen las prácticas corruptas, sino también las consecuencias perversas que ellas generan en nuestro desarrollo. El objetivo era hacer visible, con una mayor claridad, los abismos históricos a los que se asoma una sociedad cuando el relajamiento de los escrúpulos morales, las violaciones sistemáticas a las normas y el codicioso afán de enriquecimiento personal por medios ilegítimos hacen presa de quienes controlan, además, los hilos del poder político.

Además de las contribuciones de los diversos autores, para la concepción de este Seminario fueron claves los aportes y discusiones sostenidas con Gonzalo Portocarrero, Alfonso Quiroz y Bruno Seminario. Asimismo, las observaciones de los comentaristas y la participación de los moderadores fueron particularmente útiles para mejorar el contenido de los textos reunidos en este volumen. De ahí nuestro agradecimiento a Ana María Becerra, Manuel Burga, Carlos Contreras, Julio Cotler, Aldo Panfichi, Martha Rodríguez, Guillermo Runciman, Cynthia Sanborn, Jürgen Schuldt y Raúl Valenzuela. Mi especial reconocimiento a María Eugenia Mujica por su constante apoyo en el desarrollo de este Seminario, y a Cathy Vásquez y Carmen Cheng del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico por su colaboración en los aspectos logísticos de la organización. A María Elena Romero, una vez más, por el impecable cuidado de esta edición. Finalmente, agradecemos a la Fundación Ford, por intermedio de la *Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú*, que proporcionó los recursos para la realización de este evento y de la presente publicación.

*Felipe Portocarrero Suárez*



## **La corrupción desde la historia**



## Orden y control en el siglo XVIII. La política borbónica frente a la corrupción fiscal, comercial y administrativa

---

*Scarlett O'Phelan*

La dinastía borbónica subió al poder en España a principios del siglo XVIII e implantó una política que se hizo conocida por el énfasis puesto en fomentar el «orden y control». Estos principios no se aplicaron exclusivamente a la política económica. No es casual, por ejemplo, que con los borbones se regimentara en Lima, en la segunda mitad del siglo XVIII, la distribución urbana a partir de cuarteles (Moreno Cebrián 1981), para cuya conformación la población fue parcialmente censada y se estableció un padrón de habitantes (Quiroz Chueca 1991). Era una manera de saber quién vivía en cada área de la ciudad. Adicionalmente, y también dentro de la política urbanística, se construyeron recintos cerrados para los principales espectáculos culturales y de diversión. Así, las calles quedaron despejadas de escenificaciones teatrales, peleas de gallos y toros, pues pasaron a llevarse a cabo en el Corral de Comedias, el Coliseo de Gallos y la plaza de Acho, respectivamente (Ramón 1999).<sup>1</sup> En estos recintos cerrados era posible saber quiénes eran los espectadores, adónde estaban sentados y, de esta manera, evitar cualquier manifestación social que pudiera escapársele de las manos a las autoridades coloniales. Era una estrategia para vigilar mejor a la población. El control social se hizo extensivo a las festividades religiosas, reduciéndose notablemente su número y determinándose de manera explícita por dónde debía pasar el desfile procesional, para mantener el orden y evitar excesos.<sup>2</sup> Igualmente se trató de ejercer control

---

<sup>1</sup> Para el caso mexicano puede consultarse el excelente libro de Juan Pedro Viqueira Albán (1987).

<sup>2</sup> El tema ha sido más trabajado para el caso de España. Es interesante el ensayo que al respecto ha publicado Jesús Pereira Pereira (1988). También puede consultarse el libro de Manuel A. De Paz Sánchez y Manuel V. Hernández González (s/f).

sobre los espacios de sociabilidad como pulperías y tabernas,<sup>3</sup> preciándose el horario en que podían abrir al público y exigiéndose que tuvieran una iluminación adecuada en el exterior para evitar posibles ataques o asaltos a los clientes. Los desempleados y los vagos también estuvieron en la mira de los borbones, en cuya opinión estos grupos marginales afeaban la ciudad y por lo tanto era preciso removerlos de las calles.<sup>4</sup> La alternativa que se ensayó para reubicarlos fue, por un lado, el incorporarlos al ejército que estaba en plena reorganización y requería de contingentes y, por otro, el ponerlos a trabajar en talleres (Estrada de Gerlero 1995: 231).<sup>5</sup> Había que controlar a la población, proteger a los vecinos y mantener ordenada la ciudad.

Volviendo al tema económico, se ha afirmado que, frente a la corrupción política y el desfaldo fiscal que se produjo en el período de los Habsburgo, los borbones procedieron a ordenar y sanear la economía (Semo 2000: 67).<sup>6</sup> No obstante, es oportuno observar que ya hubo intentos por corregir las malversaciones existentes a finales del siglo XVII, con la presencia en el Perú del virrey duque de la Palata (1686-89), quien llevó a cabo un censo de los pobladores indígenas del sur andino con la finalidad de ajustar tributos y mitas.<sup>7</sup> Su corta gestión no vería culminar su proyecto económico y habría que esperar hasta la llegada del virrey marqués de Castelfuerte (1724-36) para que se pusieran en práctica los planteamientos antes propuestos por Palata.

## a) La ocultación de tributarios

Una de las estrategias más utilizadas para evadir impuestos, y concretamente el tributo indígena, fue la ocultación de tributarios.

<sup>3</sup> Al respecto consúltese el artículo de Michael Scardaville (1980). Para el caso del Río de la Plata, se puede consultar el libro de Mayo (director) (1998).

<sup>4</sup> Para el caso venezolano, el tema ha sido abordado por Frédérique Langué (1994). Para el caso mexicano, se puede consultar el trabajo previo de Norman Martín (1984).

<sup>5</sup> Campomanes proponía, para evitar la vagancia y la holgazanería, la enseñanza de la artesanía en talleres. De acuerdo con Archer (1983: 294), una de las prácticas comunes para reclutar hombres para el ejército fue hacer levas de vagabundos y delincuentes.

<sup>6</sup> De acuerdo con Semo (2000), la corrupción heredada de los Austrias impedía la centralización del poder, reducía los ingresos del Rey y frenaba la racionalización de la política económica y la aplicación de reformas coherentes.

<sup>7</sup> Sobre el tema es interesante consultar Cole 1984.

Los tributarios eran los varones indios entre 18 y 50 años que, como prueba de su vasallaje al Rey de España, estaban sujetos al pago de un impuesto, cuya tasa podía fluctuar entre 4 y 9 pesos anuales per cápita. Obviar el inscribirlos en las listas de tributarios traía para corregidores, caciques y curas, beneficios personales. Era mano de obra de la que podían disponer «a nombre del pago de tributos» aunque, en realidad, no los registraran en las listas oficiales. El tributo se quedaba por lo tanto en manos de los intermediarios. Hay referencias que aluden a clérigos que cobraban directamente los tributos a sus feligreses, pero estas contribuciones nunca llegaban a las arcas reales.<sup>8</sup> Para los caciques, reducir el número de tributarios en las listas oficiales significaba que tenían mejores posibilidades de «cuadrar los pagos», aligerando de esta manera el monto que debían cancelar por el rubro de tributos.<sup>9</sup> Se constató, por otro lado, que el corregidor llevaba a cabo transferencias ilegales de los ingresos obtenidos por concepto de tributos, a los repartos de mercancías que efectuaba durante su gestión.<sup>10</sup>

Las autoridades borbónicas, conocedoras de estos mecanismos fraudulentos, vieron la urgencia de efectuar un censo general. El pretexto utilizado por Castelfuerte fue la necesidad de medir el impacto de la epidemia del cólera que, iniciándose en Buenos Aires y el Alto Perú en 1719, se expandió por el sur andino, precisamente por las provincias sometidas a la mita minera de los yacimientos de Huancaavelica y Potosí (Cazier Hutchins 1974: 93). Lo que reveló el censo fue lo que venían temiendo las autoridades peninsulares. A pesar de la caída demográfica por efectos de la epidemia, el número de tributarios censados directamente por los funcionarios de Castelfuerte se incrementó en prácticamente todas las provincias.<sup>11</sup> La defraudación

<sup>8</sup> Archivo General de Indias, Sevilla. (A.G.I.) Audiencia de Lima. Legajo 495. En 1730, en Chacaro, Cotabambas, Cuzco, el cacique don Blas Guaranca no pudo hacer efectiva la cancelación de los tributos de su comunidad porque algunos tributarios, «por equivocación», habían entregado el pago a su cura.

<sup>9</sup> Biblioteca Nacional de Lima (B.N.L.) Testimonio del primer cuaderno de la comunidad de indios del pueblo de Chayanta, llevado a cabo en 1748 contra su cacique don Dionisio Ayra, sobre ocultación de reales tributos.

<sup>10</sup> A.G.I. Audiencia de Charcas, Legajo 530. En 1769, por ejemplo, el cacique de Sicasica, Alejandro Chuquimamani, decidió ir a La Paz en compañía de siete hilacatas para entregar personalmente los enteros, en lugar de dárselos al corregidor, ya que los indios sospechaban que el corregidor estaba usando el dinero correspondiente al tributo para amortizar sus cuentas del reparto.

<sup>11</sup> Cazier Hutchins 1974: 110, citado en O'Phelan Godoy 1988.

fiscal se puso en evidencia. El ocultamiento de tributarios era un fenómeno extendido. Cuando los nuevos padrones de tributarios actualizados entraron en funcionamiento, provocaron, en varias provincias, eclosiones sociales, en la medida que, recurriendo a otro de los planteamientos propuestos por el duque de la Palata, se incluyó en los censos a los indios forasteros que, reubicados en provincias vecinas a sus lugares de origen, venían esquivando el pago de tributos. Algunos cholos, es decir, individuos producto de la mezcla de mestizos con indias, también protestaron ante la posibilidad de ser empadronados como tributarios. Reclamaron la excepción que les correspondía por el lado de sus padres, frente a la condición india de sus madres (O'Phelan Godoy 1988: capítulo II).

Lo que puso en evidencia este censo, y un fenómeno que adquiriría mayores proporciones en el transcurso del siglo XVIII, fue que si se quería mantener una recaudación significativa en el rubro de tributos, habría que incorporar a otros sectores sociales tradicionalmente exonerados de este pago. En México, el otro gran virreinato, hay evidencia de que mestizos y castas pagaban tributo.<sup>12</sup> En el Perú, el amplio mestizaje llevó también a elaborar un proyecto para incorporar a estos sectores a la contribución tributaria. Pero la ley no se pudo implementar, en la medida que al tratar de aplicarla, durante la venida del visitador José Antonio de Areche, en 1777, estalló la ola de intranquilidad social que culminaría con la rebelión de Túpac Amaru. El declive de la población tributaria no se pudo por lo tanto compensar con la inclusión de mestizos y castas en el esquema impositivo.

Pero la alternativa de incrementar el ingreso de la Real Hacienda por concepto del tributo seguiría dentro de los planes de la Corona. Se explica entonces que el censo que llevó a cabo del virrey Gil de Taboada en 1795 fuera general para todas las provincias del Perú y, a diferencia de los censos anteriores, incorporara en los registros a mestizos, castas y esclavos (Fisher 1981). Las estadísticas de Gil de

---

<sup>12</sup> Los mulatos y negros libres pagaban tributo en México desde fines del siglo XVI aunque, en la práctica, la recaudación era sumamente difícil porque estos grupos estaban diseminados y no circunscritos a una comunidad. Al respecto, consúltese Castro Gutiérrez 1996: 105.

Taboada demostraron que la población más numerosa del virreinato peruano era la indígena, que constituía el 58,16% del total de los habitantes; pero también se puso en evidencia que sumada la población de mestizos, con los negros libertos, mulatos y castas, llegaban a conformar el 25,57% del total de los habitantes, una cifra nada despreciable para captarlos como posibles contribuyentes. El propósito de ordenar (en censos) a la población del virreinato, para saber a carta cabal cuántos eran y poder ejercer sobre ellos un control más eficaz, se plasma de esta manera en el único registro de la población total del Perú que se llevó a cabo en el siglo XVIII.

## **b) Los corregidores y sus repartos de mercancías**

La fama de corruptos que se achacaba a los corregidores por el fraude de la ocultación de tributarios y la doble contabilidad de los registros de contribuyentes indios, se acrecentó con la legalización del reparto de mercancías. Las quejas no se hicieron esperar y las acusaciones implicaban que el corregidor anteponía los cobros por efectos del reparto, a los que correspondían al tributo de los indios. Es decir, buscaba su enriquecimiento personal en detrimento de la hacienda real.

El reparto de mercancías no era un fenómeno nuevo. Nicolás Sánchez Albornoz (1978) lo describe para el Alto Perú a fines del siglo XVII. Lo que trataron de hacer los borbones para recaudar un impuesto de este tráfico clandestino, fue legalizarlo en 1751 y arancelarlo en 1754, creando a su vez la alcabala de tarifa. Los corregidores encontraron inmediatamente mecanismos para que este impuesto no los afectara. En primer lugar, trataron de repartir mayor cantidad de mercancías que las estipuladas por el arancel y, en segundo lugar, inflaron los precios de las mismas (Golte 1980: 119).<sup>13</sup> Con estos excesos compensaban el pago que tenían que efectuar por sus transacciones. Así la alcabala de tarifa entró en vigencia, pero de ninguna

---

<sup>13</sup> Consúltese también el libro de Alfredo Moreno Cebrián (1977), *El corregidor de indios y la economía peruana del siglo XVIII*. Madrid: Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo.

manera fue representativa de los alcances comerciales del reparto del corregidor.

La Corona comenzó a preocuparse por estas irregularidades cuando los mismos indios de comunidad denunciaron que el corregidor manipulaba lo que se le entregaba por concepto de tributos, transfiriéndolo al cobro de sus repartos. Si bien las comunidades habían llegado a aceptar el tener que tributarle al Rey, rechazaban categóricamente el contribuir al enriquecimiento personal de una autoridad tan antagónica como era, en efecto, el corregidor. Ya bastante tenían con la obligación de cancelar sus tributos dos veces al año para, adicionalmente, tener que contribuir con el pago de los repartos forzosos de mercancías. Pero los corregidores, virtuales amos de las comunidades luego de legalizarse el reparto, recurrieron además a otros mecanismos complementarios para lucrar con su puesto político y expandir su poder económico. Se convirtieron en propietarios o arrendatarios de obrajes para obtener directamente de estos talleres los textiles que luego repartían.<sup>14</sup> A través de sus redes de parentesco entraron también en el tráfico de mulas, otro rubro importante del reparto.<sup>15</sup> Adicionalmente, hubo parientes que controlaban corregimientos vecinos, administrándolos como verdaderas empresas familiares.<sup>16</sup> El nepotismo se hizo evidente como una faceta más de los niveles de corrupción de estas autoridades coloniales.

Además, los corregidores necesitaban un aliado para cobrar sus repartos y anteponerlos a los tributos. Con el fin de garantizarse este

<sup>14</sup> El corregidor don Domingo de la Cajiga, por ejemplo, era el dueño del obraje de Quivilla, en Huamalíes, donde encontraría la muerte, en 1776, atacado por una turba. Archivo General de la Nación, Lima (A.G.N.) Real Audiencia-Causas Criminales. Leg.40, C483, citado en O'Phelan Godoy 1988: 171, 172. Igualmente, Sebastián Ocampo, quien había sido corregidor de Andahuaylas, era dueño de obrajes en el Cuzco. O'Phelan Godoy 1995: 101. Adicionalmente, tenemos el caso del vasco Martín de Garmendia, quien arribó al Cuzco con el fin de ocupar el cargo de corregidor de Chilques y Masques (Paruro) y, al igual que don Gregorio de Viana –corregidor de Canas y Canches y Abancayse vinculó por vía de matrimonio con la poderosa familia Picoaga-Arriola, propietaria del obraje de Lucre en la época de su máximo esplendor. Consúltese el trabajo de Neus Escandell-Tur 2000: 112.

<sup>15</sup> Gabriel Ugarte, quien había sido corregidor de Sicasica, en el Alto Perú, estaba involucrado junto a su familia en el tráfico de mulas. O'Phelan Godoy 1995: 101.

<sup>16</sup> Gabriel Ugarte había sido corregidor de Sicasica y su yerno, Juan Manuel Campero, casado con su hija Juana, era con anterioridad a 1780 corregidor de Quispicanchis y estaba previsto para servir luego el corregimiento de Chucuito. O'Phelan Godoy 1995: 85, 101, 103.

ardid comenzaron a nombrar a dedo caciques que los respaldaran, individuos que no resultaban representativos para las comunidades y que fueron consistentemente repudiados por estas.<sup>17</sup> Estos caciques de conveniencia adulteraron la naturaleza de los tradicionales líderes étnicos, pues entraron también en el juego de la corrupción que propiciaba el corregidor.

No en vano la gran rebelión se inició con la muerte del corregidor Antonio de Arriaga en manos del cacique José Gabriel Túpac Amaru, a quien Arriaga había amenazado con removerlo de su cargo si no completaba los pagos de tributos y repartos que su comunidad tenía pendientes.<sup>18</sup> Este hecho ilustra claramente las relaciones conflictivas que llegaron a existir entre corregidores y caciques, y que se hicieron aun más antagónicas luego de legalizarse el reparto de mercancías.

### **c) Catastro de tierras, encabezamiento de obrajes y padrones de artesanos**

No solo preocupó a los borbones que hubiera una pérdida de ingresos por concepto de tributos debido a la ocultación de tributarios, adulteración de los registros, o transferencia de tributos al rubro del reparto. También trataron de corregir las irregularidades existentes en los catastros de tierras, donde detectaron que se declaraba una cantidad menor en relación con el terreno de las propiedades agrarias, con el fin de reducir el impuesto o cabezón, que debía pagarse a la Corona. Similar problema identificaron respecto a los obrajes o talleres textiles, los cuales contaban con terrenos adyacentes para ganado y tierras de pan llevar, reduciendo en los catastros sus dimensiones para rebajar los impuestos.

---

<sup>17</sup> En 1744, el obispo del Cuzco hacía notar que los corregidores estaban destituyendo a los caciques legítimos y nombrando, en su lugar, a indios de su facción con el fin de garantizarse la recolección de los repartos. O'Phelan Godoy 1997: 23.

<sup>18</sup> Túpac Amaru había tenido conflictos sucesivos con los corregidores de Tinta. Primero con Gregorio Viana, quien lo presionó con el repartimiento; luego con Arjona, quien lo removió de su cargo de cacique interino y, finalmente, con Antonio de Arriaga. Para mayor información consúltese O'Phelan Godoy 1995: 107, 108.

Arequipa fue una provincia que estuvo en la mira de visitantes y agrimensores. Era el centro de la producción y comercialización de vinos y aguardiente en el sur andino<sup>19</sup> y, a modo de ver de la Corona, una competencia desleal a la introducción de las bebidas espirituosas procedentes de España. Además, sus haciendas en los valles de Camaná y Vitor eran numerosas, y algunas de gran extensión, lo que ameritaba registrarlas rigurosamente. Esta tarea se encomendó a don Juan Bautista Pando, quien se dedicó a viajar por Camaná y Moquegua «averiguando sobre haciendas, tierras y pulperías que pudieran estar sujetas a impuestos.»<sup>20</sup> Con su visita debieron emerger una serie de irregularidades en la posesión y manejo de tierras, pues Pando generó serios anticuerpos entre los notables y propietarios de haciendas de la localidad, hasta el punto que su visita fue repudiada con un tumulto y pasquines que condenaban su tarea agrimensora (O'Phelan Godoy 1988: 202-207).<sup>21</sup> Es más, al producirse en enero de 1780 una revuelta contra la recientemente establecida aduana de Arequipa, uno de los blancos del ataque fue quemar los registros que Pando había llevado a cabo durante su visita (O'Phelan Godoy 1988: 202). Así no se dejaba rastro de cualquier fraude que se hubiera puesto en evidencia en relación con la medida de tierras y haciendas. Otro frontal rechazo al censo agrario también se produjo en La Paz, donde los disturbios que se suscitaron en marzo de 1780 en la aduana, escalaron en intensidad luego que llegara a la ciudad un chasqui que traía consigo la orden de hacer un catastro de todas las haciendas del lugar.<sup>22</sup> Y es que las Yungas de La Paz eran reputadas como importantes productoras de vinos y de coca.<sup>23</sup>

En el caso del Cuzco, las propiedades que fueron más sensibles a este tipo de mediciones y ajuste al pago de impuestos fueron los obrajes. Estos talleres textiles eran de gran importancia en la econo-

<sup>19</sup> Sobre el tema de la producción de vinos y aguardiente en Arequipa, consúltese el libro de Brown 1984.

<sup>20</sup> A.G.I. Audiencia de Lima. Leg.1052. f.54. Declaración llevada a cabo por don Antonio Josef Lastarria.

<sup>21</sup> Sobre el tema relativo a los pasquines, se puede consultar el libro de Galdós Rodríguez (1967: 61, 70). En algunos pasquines se hacía alusiones a la presencia de Pando y de la aduana. Así tenemos el que versaba, «La necesidad nos obliga a quitarle al aduanero la vida, y a cuantos le den abrigo.»

<sup>22</sup> A.G.I. Audiencia de Charcas. Leg.594. Declaración prestada por el administrador de aduana don Bernardo Gallo. Citado en O'Phelan Godoy 1988: 200.

<sup>23</sup> Al respecto puede consultarse el artículo de Herbert Klein (1980).

mía de la región y en el comercio que los empresarios cuzqueños mantenían con el Alto Perú.<sup>24</sup> Los Libros de Aduana proporcionan los registros del Encabezamiento de Obrajes y Chorrillos llevado a cabo en el Cuzco, precisamente en 1780, el año de la gran rebelión. El registro da cuenta del nombre de los propietarios y, en pesos y reales, el monto que debían de pagar por concepto de cabezón (O'Phelan Godoy 1995: 102). Este «ordenamiento» y «actualización» de los pagos que debían contribuir las propiedades agrarias y textiles a la Real Hacienda, debió moverle el piso a los dueños de las mismas, acostumbrados a que uno de los mecanismos más socorridos para obtener ganancias de sus empresas fuera el esquivar el pago de impuestos en la tasa que realmente les correspondía. Para ello, naturalmente, se había tejido una alianza tácita entre propietarios y autoridades, que la política borbónica, con visitantes venidos de afuera –procedentes de Lima o la península– trató de quebrar.

Evadían impuestos, por lo tanto, hacendados y obrajeros, pero también lo hacían los artesanos, al no poner el sello correspondiente a los productos que comerciaban, introduciéndolos de esta manera de contrabando o dentro del mercado informal. En Buenos Aires, en 1778, se llevó a cabo un censo general que incluía a los artesanos.<sup>25</sup> Se listaron los talleres que funcionaban, el nombre de los maestros y aprendices de los mismos y, de esta manera, se pudo hacer un seguimiento de cerca de la producción y circulación de sus productos. En el caso del Perú, hubo el propósito de llevar también a cabo un censo de esta índole, pero parece que todo quedó en un proyecto o, en todo caso, se limitó a ciertos barrios limeños. Recién los censos de artesanos aparecen a principios del siglo XIX, como lo demuestran los trabajos de Paul Gootenberg.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Sobre el tema de la producción textil en el Cuzco durante la colonia, puede consultarse el notable libro de Neuss Escandell-Tur (1997).

<sup>25</sup> Facultad de Filosofía y Letras (Universidad de Buenos Aires), *Documentos para la Historia Argentina*. Tomo XI, Territorio y Población: Padrón de la ciudad de Buenos Aires (1778), citado en Socolow 1991: 43.

<sup>26</sup> Se puede consultar Gootenberg 1991 y 1982.

## d) Puertos y fraude mercantil

El comercio libre que entró en vigencia en 1778 decretó la apertura de puertos que con anterioridad no habían sido habilitados para el comercio regular. La idea era fomentar el tráfico mercantil, pero también regularizar el funcionamiento de puertos que habían venido operando en la clandestinidad o que, en todo caso, eran empleados para el tráfico ilegal.<sup>27</sup> Habilitarlos era también supervisar que se pagaran los impuestos pertinentes y controlar la mercadería que se introducía. Esta necesidad se vería reforzada con las abiertas denuncias que llevaron a cabo viajeros como Jorge Juan y Antonio de Ulloa en sus célebres *Noticias secretas* (1735), donde no dudaron en alertar sobre el extendido contrabando que venía operando entre los puertos de Manta, Paita y Guayaquil, ubicados al norte del virreinato peruano (Juan y de Ulloa s/f: 208).<sup>28</sup>

Tan temprano como en 1714, por ejemplo, el virrey Diego Ladrón de Guevara ya había advertido a las autoridades que en Lima, Callao, Pisco y demás puertos de la costa peruana, se encontraban «muchos franceses con sus almacenes públicos vendiendo ropa y por consiguiente dan ocasión al extravío de plata y oro», ordenando que se les obligara a salir del Perú en un plazo de quince días.<sup>29</sup> Entrarían posteriormente en acción los resguardos aprehensores de contrabando, con la finalidad de ejercer control sobre el comercio ilegal. Ya hacia fines del siglo XVIII, el virrey Gil de Taboada observaría que, si bien era complicado impedir el contrabando de naves extranjeras en un territorio tan vasto como las costas que iban de Guayaquil a Chiloé, cubriendo más de mil leguas de extensión, era de vital importancia exigir a los intendentes de Trujillo, Lima y Arequipa «la mayor energía para perseguir a los transgresores y capturarlos con auxilio de las milicias de la costa.» Con este fin, Gil de Taboada estableció tres

<sup>27</sup> Paita era, por ejemplo, un puerto por donde salía plata de contrabando procedente del mineral de Hualgayoc, de allí el interés de que este puerto adquiriera rango de primera categoría. Posteriormente, también se habilitaría el puerto de Arica. Consúltese, al respecto, Parrón Salas 1995.

<sup>28</sup> Los viajeros denunciaron a los comerciantes que desembarcaban sus mercancías en Manta y continuaban hacia Guayaquil, eludiendo de esta manera el pago de impuestos.

<sup>29</sup> *Libro de cédulas, reales órdenes, decretos, autos y bandos que se guardan en el Archivo Histórico*. Ministerio de Hacienda y Comercio. Lima, 1947. p. 470. Agradezco esta referencia al Licenciado Ramiro Flores.

comandancias militares: una en Tacna, provincia de Arequipa; otra en Lima; y la tercera en Trujillo, para controlar el norte. Cada comandante tenía a sus órdenes la milicia provincial de su respectivo distrito y a varios subalternos de los pueblos intermedios, enfatizándose que había que castigar rigurosamente a los contraventores.<sup>30</sup>

En Lima, por otro lado, se puso especial cuidado en la revisión de la mercadería que ingresaba por el puerto del Callao. De acuerdo con la legislación en vigor, el vista de aduana, en cumplimiento de la real orden de 1779, debía revisar todos los bultos que pasaban por la oficina central para su reconocimiento. No obstante, una práctica común fue que solo se revisaran algunos para no ganarse la enemistad de los comerciantes. Cuando en el Callao se puso en práctica la revisión exhaustiva de los productos que se iban a embarcar, los comerciantes levantaron sus quejas respecto a que en la aduana tardaban mucho en despachar las mercancías, obstaculizando el comercio (Parrón Salas 1995: 330, 331).

Ante el malestar generado, el Consulado pidió que, para evitar enfrentamientos, se volviera al método anterior –que databa de 1684–, instando a que se reconociera solo una porción de las mercaderías y no la totalidad de las mismas. El fiscal de la Audiencia de Lima se opuso a este pedido, que denotaba propensión al fraude, y ordenó que se nombrara un vista de aduana para agilizar el trámite. Adicionalmente, el visitador Jorge de Escobedo –sucesor de Areche– solicitó que, al cotejarse las mercaderías con sus respectivos resguardos, estuviera presente el administrador de la aduana, junto al escribano de registro (Ibíd.: 331).

El Consejo de Indias tuvo que tomar cartas en el asunto y en 1787 la Contaduría opinó que «debían cotejarse totalmente registro y facturas con el número y marcas de los cajones y bultos, pero que del contenido se hiciera aleatoriamente a no ser que hubiera auténtica convicción de fraude» (Ibíd.). Uno de los argumentos centrales para llegar a esta decisión, fue evitar enfrentamientos y la falta de armo-

---

<sup>30</sup> Ibíd., p. 340.

nía entre los empleados de la Real Hacienda. La presión social una vez más diluyó las medidas correctivas. Primó la política de la conciliación.

### e) Las Aduanas y el contrabando regional

La creación de dos nuevos virreinos fue también parte de la política borbónica de controlar en forma más eficiente los territorios de la América española. Así, a los virreinos iniciales de México y Perú, se agregó en 1739 el virreinato de Nueva Granada (que incluía Venezuela, Panamá, Nueva Granada y Quito); y en 1776, el del Río de la Plata o Buenos Aires (que incluía las provincias del Plata, Paraguay, Uruguay y el Alto Perú) (Brading 1987: 125, 126). Dividir el territorio significaba también estar preparado para defenderlo, y de allí que los borbones tuvieran entre sus objetivos centrales entrenar una fuerza militar adecuada que protegiera las fronteras de posibles invasiones y disturbios (Marchena Fernández 1983: 167).<sup>31</sup> Por ejemplo, en 1776, una expedición de 8.500 hombres cruzó el Río de la Plata para arrebatar por tercera vez Sacramento y expulsar a los portugueses. Por otro lado, la creación del virreinato de Nueva Granada respondió, entre otras cosas, a la necesidad de garantizar la defensa del estratégico puerto de Cartagena y su región costera (Brading 1987: 124, 126).

Paralelamente a la creación de nuevos virreinos y, con ello, al establecimiento de nuevas fronteras, se vio también la necesidad de nombrar cuerpos de autoridades y de burócratas que ejercieran el gobierno de Nueva Granada y el Río de la Plata. Cada uno de estos nuevos virreinos tendría sus propios presupuestos y sus propios ingresos fiscales correspondientes a la Real Hacienda. Era más ma-

<sup>31</sup> El autor destaca el carácter defensivo del ejército borbónico. «Toda su estructuración y funcionamiento va dirigido a conseguir la máxima eficiencia en la defensa de las Indias contra todo peligro, tanto externo como interno.» De acuerdo con Leon Campbell, las regulaciones para el reclutamiento, pago y entrenamiento de los soldados estaban provistas por instrucciones específicas, lo mismo que la organización de los cuerpos de oficiales. Consúltese, al respecto, Leon Campbell 1978: 33.

nejable y eficiente dividir hispanoamérica en cuatro virreinos que se podían controlar mejor que administrar ineficientemente dos. La idea era generarle mayores ingresos a la Corona, aunque los sueldos de las nuevas autoridades también implicaban indudablemente gastos (Pérez Herrero 1996: 88).

Para vigilar el tráfico comercial entre estos nuevos virreinos se vio la necesidad de crear Aduanas. El sistema de aduanas ya se había implementado con anterioridad y con cierto éxito en la península (Lynch 1991: 107). Era una manera de controlar el contrabando existente que arrojaba pérdidas a la hacienda real. Posteriormente, el proyecto se aplicaría en la Nueva España bajo la supervisión del visitador don José de Gálvez (Ingram Priestley 1916). En el caso del virreinato peruano se comenzó por establecer aduanas en el Alto Perú. La primera se erigió en Cochabamba en 1775, y la segunda en La Paz en 1777, cuando el Alto Perú ya había pasado a formar parte del virreinato del Río de la Plata (O'Phelan Godoy 1988: 179, 180, 195, 196, 197).

La instalación de Aduanas provocó protestas desde un inicio. Su propósito era cobrar con estrictez las alcabalas correspondientes a los productos comerciados. Las aduanas implicaban, además, el paso del sistema de arrendamiento de las alcabalas a particulares, al cobro directo de las mismas por parte de la Corona. Para dicho efecto se medían los textiles y se pesaban los comestibles introducidos, co-tejando que las cantidades declaradas fueran las reales, en la medida que se había hecho una costumbre declarar un monto inferior al traficado con la finalidad de pagar menos impuestos. Como relataba el vista de aduana de La Paz, «porque como pretexto de sacar cincuenta varas (de textiles) llevaban ciento cincuenta y así no se les podía disimular tanta cantidad como la que llevaban...»<sup>32</sup> Además se demostró que propietarios criollos y peninsulares utilizaban con frecuencia a comerciantes indígenas para la introducción de productos de la tierra, apoyándose en esta estratagema con el fin de evadir el pago de los impuestos correspondientes (O'Phelan Godoy 1988: 206).

<sup>32</sup> A.G.I. Audiencia de Charcas. Leg.594. Declaración llevada a cabo por Justo Pastor Villamiel. Citado en O'Phelan Godoy 1988: 196.

La legislación estipulaba que los indígenas estaban exonerados del pago de alcabala de los productos de la tierra que cultivaban en sus chacras. Por otro lado, cuando los productos introducidos iban en calidad de regalo, no pagaban impuestos.<sup>33</sup> Las autoridades de las aduanas develaron que, bajo el pretexto de tratarse de regalos, se estaban introduciendo importantes cantidades de vinos o textiles, que de esta manera esquivaban el pago del alcabala. Corregir estas irregularidades implicaba, evidentemente, velar por los ingresos de la hacienda real, pero también significaba desatar el descontento de quienes venían comerciando largamente bajo estas coberturas ilegales.

En 1780 se establecieron aduanas en el Bajo Perú, primero en Arequipa y el mismo año se trató de instalar una aduana en el Cuzco. Las protestas no se hicieron esperar, pues con la presencia de aduanas en el Alto y Bajo Perú prácticamente se bloqueaba el tradicional y activo tráfico comercial que cubría la ruta del sur andino. Además, los cobros del alcabala se hicieron rigurosos y en la nueva tasa del 6%, a lo que había que sumar el nuevo impuesto sobre el aguardiente que con una tasa de 12% afectaba, profundamente, a las provincias productoras como Arequipa y Moquegua. La inconsistencia en el pago regular del alcabala y los mecanismos fraudulentos en el flujo comercial, que fueron puestos en evidencia a partir del establecimiento de las aduanas, sería una de las razones determinantes en el estallido de la gran rebelión.

## f) Venta de cargos y meritocracia

El reinado del primer borbón, Felipe V, todavía estuvo teñido por los abusos e irregularidades que habían perpetrado los Austrias en el gobierno de la América española. De allí que, en la primera mitad del siglo XVIII y hasta los años 40, los puestos de las Audiencias de In-

<sup>33</sup> Por ejemplo, el 25 de abril de 1780 se dio guía a don Antonio Sánchez Corbacho de dos cargas de vino, cuatro de dulce, «para obsequiar.» A.G.N. Libros de Aduana del Cuzco. C16. Leg.164. C33. Año 1780. Cuaderno de razones de guías expedidas por varias administraciones para la administración del Cuzco. Los monasterios y conventos no pagaban alcabala por los productos necesarios para su manutención.

días fueran otorgados al mejor postor (Brading 1987: 127). Conseguía ubicarse, por lo tanto, aquel que podía pagar y no, necesariamente, quien tenía los méritos necesarios para hacerse del puesto. Inclusive se llegó al extremo de que los puestos se heredaran de padres a hijos. Así, en 1745, José Melchor Hurtado de Sandoval adquirió para su hijo, Antonio, una plaza de contador de cuentas, previo pago de 13.000 pesos fuertes. Por la minoría de edad del beneficiario, el padre sirvió la plaza desde agosto de 1747 hasta su muerte. En 1753, le sucedería finalmente en el cargo el hijo, con la aprobación del virrey y dictamen favorable del fiscal (Escobedo 1986: 157, 158).

La venta de cargos llevó a una serie de vicios: las autoridades nominadas trataron de sacar provecho de sus puestos entrando en malos manejos al ejercer funciones, con el afán de recuperar –probablemente con creces– el capital invertido en lograr su designación para el cargo. Además, como los puestos se ponían a la venta, se comenzaron a tender verdaderas redes familiares con parientes ubicados dentro del Cabildo de Lima (Lohmann Villena 1983) o ejerciendo funciones en la Audiencia de Lima u otras audiencias, lo que les permitía establecer tratos comerciales que los beneficiaban personalmente, pero que iban en perjuicio directo de la Hacienda Real.

Pero hubo un fenómeno complementario que puso en alerta a la Corona al comprobarse que la venta de cargos había desembocado en que criollos de fortuna adquirieran, masivamente, puestos de poder y decisión en las Audiencias a tal punto que, de acuerdo con Burkholder y Chandler, se colocaron en una escala sin precedentes en las Audiencias de México, Lima y Santiago de Chile. La preocupación de los borbones se hizo extrema cuando, en la década de los cuarenta, de 66 nombramientos, 39 de los cuales se pusieron a la venta, en 36 de ellos se designaron a criollos para los puestos (Burkholder y Chandler 1977).

José de Gálvez, primero visitador de Nueva España y luego Ministro de Indias de Carlos III, revertiría esta tendencia. Su objetivo sería, por un lado, recortar la influencia que venían ganando los criollos en las Audiencias, potenciando a los candidatos peninsulares; y, en

segundo lugar, estimular la introducción de un concurso de méritos para la asignación de los cargos, en lugar de la venta indiscriminada de los mismos. Por otro lado, como demuestra claramente el trabajo de Susan Socolow sobre el cuerpo de burócratas destinado al virreinato de Buenos Aires, se comenzó a exigir un cierto nivel en la formación de la burocracia que se enviaba a Indias y a poner un énfasis particular en que tuvieran experiencia militar (Socolow 1987: 51). Esta política funcionaría inicialmente en forma bastante eficiente, aunque posteriormente se comprobaría que, inclusive, burócratas de escuela, como los que promovían los borbones, se dejaron cautivar por las élites locales que los atraieron una vez más al juego de dones y favores.

### **g) El final de la primavera anticorrupción**

Linda Salvucci ha afirmado que, en el caso de México, las medidas correctivas tomadas por los borbones en el área fiscal tuvieron una duración efímera. Luego de un inicial sobresalto, se volvió a las antiguas artimañas teñidas por el fraude y la corrupción (Salvucci 1983: 227, 234). Era, por lo visto, difícil subsistir en el ambiente hostil que se suscitó contra las reformas. Las autoridades, que en un inicio parecían incorruptibles, fueron doblegándose ante las presiones sociales y las demandas de las élites locales. La primavera de la anticorrupción había durado poco. En el caso del Perú ocurrió algo similar. Es como si toda la maquinaria que pusieron en marcha los visitantes Areche y Escobedo, se hubiera disipado o en todo caso diluido, luego de su partida. Probablemente, las revueltas sociales y la gran rebelión influyeron en dar marcha atrás en algunas de las medidas planteadas: como la extensión del tributo a mestizos y castas, la presión ejercida por las aduanas para reducir el contrabando y el rigor puesto en el cobro de la alcabala. Da la impresión que esta rigidez inicial en la aplicación de las medidas se fue relajando paulatinamente. Aunque hay que reconocer que, mientras las medidas económicas se pusieron en vigor, los ingresos de la Real Hacienda por concepto de alcabalas se incrementaron sostenidamente, y alcanzaron su pico más significativo entre 1779 y 1780 (O'Phelan Godoy 1988: 183,185,187),

los años en los que se cobraron las alcabalas que se habían venido rezagando desde 1777.<sup>34</sup> Es decir, durante el preámbulo de la gran rebelión. Si bien el alza en los ingresos de alcabala podría dar la impresión de responder a un crecimiento económico, es más plausible que, en este caso particular, fuera el reflejo de una recolección más efectiva de los impuestos que implicó una reducción de la evasión fiscal.

En el caso de los corregidores, que serían reemplazados por los subdelegados, eventualmente estos últimos caerían en vicios similares, siempre guiados por el afán de lucrar con el cargo, probablemente debido a que el salario que recibían les resultaba inadecuado. Antepusieron entonces sus intereses personales frente a los intereses del Real Servicio a la Corona. Aunque el reparto se abolió en 1780 como resultado de la gran rebelión, los subdelegados siguieron implementándolo –con la denominación de «socorros»–, aunque ya no bajo el armazón legal con que había venido funcionando. Inclusive John Fisher ha demostrado que algunos corregidores ocuparían más adelante el cargo de subdelegados, desnaturalizando de esta manera cualquier intento de cambio (Fisher 1981: 105).<sup>35</sup>

Se puede decir entonces que los borbones, con el afán de conseguir mayores ingresos para la Corona, trataron de corregir una serie de irregularidades detectadas en la esfera fiscal, comercial y administrativa de las colonias. No obstante, sus medidas correctivas solo tuvieron un impacto momentáneo, ya que gradualmente se fueron retomando los antiguos vicios y los mecanismos fraudulentos que habían operado con anterioridad y que la legislación no pudo remontar en la práctica. Así, la corrupción dio la impresión de ser un mal endémico, extremadamente difícil de erradicar.

<sup>34</sup> Archivo General de la Nación (A.G.N.) Libros de la Aduana del Cuzco. C16 Leg.165 C46.

<sup>35</sup> Juan de la Guisla Larrea, el antiguo corregidor de Cajamarca, fue autorizado por Escobedo a permanecer en el cargo como subdelegado.

## Bibliografía

**Archer, Christon I. (1983).** *El ejército en el México borbónico 1760-1810*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Brading, David (1987).** «Bourbon Spain and its American Empire», en Bethell, Leslie (ed.). *Colonial Spanish America*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.

**Brown, Kendall (1984).** *Bourbons and Brandy. Imperial Reform in Eighteenth Century Arequipa*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

**Burkholder, Mark S. y D.S. Chandler (1977).** *From Impotence to Authority: The Spanish Crown and the American Audiencias, 1687-1808*. Columbia, Miss.

**Campbell, Leon (1978).** *The Military and Society in Colonial Peru. 1750-1810*. Philadelphia: The American Philosophical Society.

**Castro Gutiérrez, Felipe (1996).** *Nueva Ley y Nuevo Rey. Reformas Borbónicas y Rebelión Popular en Nueva España*. México: El Colegio de Michoacán/Instituto de Investigaciones Históricas UNAM.

**Cazier Hutchins, Patricia (1974).** «Rebellion and Census of Cochabamba, 1730-1732.» Tesis de Ph.D. Universidad Estatal de Ohio.

**Cole, Jeffrey A. (1984).** «Viceregal Persistence versus Indian Mobility: The Impact of the Duque de la Palata's Reform Program on Alto Peru, 1681-1692", en *Latin American Research Review*. Albuquerque. Vol. 19. N° 1. Pp. 37-56.

**De Paz Sánchez, Manuel A. y Manuel V. Hernández González (s/f).** *La América española (1763-1898). Cultura y vida cotidiana*. Madrid: Editorial Síntesis S.A.

**Facultad de Filosofía y Letras (Universidad de Buenos Aires),** *Documentos para la Historia Argentina*. Tomo XI, Territorio y Población: Padrón de la ciudad de Buenos Aires (1778), citado en Socolow, Susan (1991). *Los mercaderes del Buenos Aires virreinal: familia y comercio*. Buenos Aires: Ediciones de La Flor.

**Fisher, John (1981).** *Gobierno y sociedad en el Perú Colonial: el régimen de las Intendencias, 1784-1814*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Galdós Rodríguez, Guillermo (1967).** *La rebelión de los pasquines*. Arequipa: Editorial Universitaria de Arequipa.

**Golte, Jürgen (1980).** *Repartos y rebeliones. Túpac Amaru y las contradicciones de la economía colonial*. Lima: IEP.

**Escandell-Tur, Neus (2000).** «Repartos forzosos de mercancías y producción de ‘ropa de la tierra’ en Cuzco: 1720-1780”, en Menegus, Margarita (compiladora). *El repartimiento forzoso de mercancías en México, Perú y Filipinas*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM.

——— (1997). *Producción y comercio de tejidos coloniales. Los obrajes y chorrillos del Cuzco, 1570-1820*. Cuzco: CBC.

**Escobedo, Ronald (1986).** *Control fiscal en el virreinato peruano. El Tribunal de Cuentas*. Madrid: Editorial Alhambra.

**Estrada de Gerlero, Elena Isabel (1995).** «La Reforma Borbónica y las Pinturas de Castas Novohispanas», en *El arte y la vida cotidiana*. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Estéticas.

**Gootenberg, Paul (1991).** «Population and Ethnicity in Early Republican Peru: Some Revisions», en *Latin American Research Review*. Vol. 26. Nº 3. Pp.109-157.

——— (1982). «The Social Origins of Protectionism and Free Trade in Nineteenth Century Lima», en *Journal of Latin American Studies*. Vol.14. Nº 2. Pp.329-358.

**Ingram Priestley, Herbert (1916).** *José de Gálvez, Visitor-General of New Spain (1765-1771)*. Berkeley: University of California Press.

**Juan, Jorge y Antonio de Ulloa (s/f).** *Noticias secretas de América*. Madrid: Ediciones Turner. Primera Parte.

**Klein, Herbert (1980).** «The Structure of the Hacendado Class in Late Eighteenth-Century Alto Peru: The Intendencia of La Paz», en *H.A.H.R.* Nº 60. Pp.191-212.

**Langue, Frédérique (1994).** «Desterrar el vicio y serenar las conciencias: mendicidad y pobreza en la Caracas del siglo XVIII», en *Revista de Indias*. Madrid. Nº 201. Pp.355-381

**Lohmann Villena, Guillermo (1983).** *Los Regidores Perpetuos del Cabildo de Lima*. Sevilla: Excelentísima Diputación Provincial de Sevilla.

**Lynch, John (1991).** *El siglo XVIII*. Barcelona: Edición Crítica S.A. Barcelona (título original: *Bourbon Spain. 1700-1808*. Basil Blackwell, Oxford, 1989).

**Marchena Fernández, Juan (1983).** *Oficiales y soldados en el ejército de América*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla.

**Mayo, Carlos A. (director) (1998).** *Juego, sociedad y Estado en Buenos Aires, 1730-1830*. La Plata/Buenos Aires: Editorial de la UNLP.

**Moreno Cebrián, Alfredo (1981).** «Cuarteles, barrios y calles de Lima a fines del siglo XVIII», en *Jahrbuch für Geschichte ...Lateinamerikas*. Colonia/Viena. Vol. 18. Pp. 97-162.

——— (1977). *El corregidor de indios y la economía peruana del siglo XVIII*. Madrid: Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo.

**O'Phelan Godoy, Scarlett (1997).** *Kurakas sin sucesiones. Del cacique al alcalde de indios, 1750-1835*. Cuzco: CBC.

——— (1995). *La gran rebelión en los andes. De Túpac Amaru a Túpac Catari*. Cuzco: CBC.

——— (1988). *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia 1700-1783*. Cuzco: CBC.

**Parrón Salas, Carmen (1995).** *De las Reformas Borbónicas a la República: el Consulado y el comercio marítimo de Lima, 1778-1821*. Imprenta de la Academia General del Aire. Murcia.

**Pereira Pereira, Jesús (1988).** «La religiosidad y la sociabilidad popular como aspectos del conflicto social en el Madrid de la segunda mitad del siglo XVIII», en *Carlos III, Madrid y la Ilustración*. Equipo Madrid. Madrid: Siglo XXI Editores. Pp.223-254.

**Pérez Herrero, Pedro (1996).** «Reformismo borbónico y crecimiento económico en la Nueva España», en Guimerá, Augusto (ed.). *El Reformismo Borbónico*. Madrid: Alianza Editorial.

**Quiroz Chueca, Francisco (1991).** «Análisis de un padrón correspondiente a un barrio de Lima (1771)», en Rodríguez Pastor, Humberto (ed.). *Actas del Congreso Nacional de la Investigación Histórica*. Lima. Tomo I. Pp.193-223.

**Ramón, Gabriel (1999).** «Urbe y orden. Evidencias del reformismo borbónico en el tejido limeño», en O'Phelan Godoy, Scarlett (comp.). *El Perú en el siglo XVIII. La Era Borbónica*. Lima: Instituto Riva Agüero, PUCP. Pp.320, 321.

**Salvucci, Linda K. (1983).** «Costumbres viejas, 'hombres nuevos': José de Gálvez y la burocracia fiscal novohispana (1754-1800)», en *Historia Mexicana*. N°130. Vol. XXXIII. Octubre-diciembre.

**Sánchez Albornoz, Nicolás (1978).** *Indios y tributos en el Alto Perú*. Lima: IEP.

**Scardaville, Michael (1980)**, «Alcohol Abuse and Tavern Reform in Late Colonial Mexico City», en *Hispanic American Historical Review*. Durham. Vol. 60. Nº 4. Pp.643-671.

**Semo, Enrique (2000)**. «De la Colonia a la Independencia: la línea imaginaria entre lo público y lo privado», en Lomnitz, Claudio (coordinador). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: CIESAS.

**Socolow, Susan (1987)**. *The Bureaucrats of Buenos Aires, 1769-1810: Amor al Real Servicio*. Durham/London: Duke University Press.

**Viqueira Albán, Juan Pedro (1987)**. *¿Relajados o reprimidos? Diversiones públicas y vida social en la ciudad de México durante el siglo de las Luces*. Reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.



# **Impulsos moralizadores: el caso del Tribunal de Sanción Nacional 1930-1931**

---

*Felipe Portocarrero S.*

*Luis Camacho S.*

## **Introducción**

¿Cuáles son los factores económicos que favorecen la proliferación generalizada de la corrupción en determinados períodos históricos? ¿De qué tipo son los regímenes políticos en cuyo seno se expanden y multiplican con mayor rapidez y profundidad los delitos de corrupción? ¿Cómo responden la sociedad y el Estado frente a la trasgresión sistemática del ordenamiento legal en provecho de intereses personales? ¿Cuáles son los tipos de corrupción denunciados con mayor frecuencia durante estos procesos? ¿Cuál es la identidad y procedencia de los actores involucrados en ellos? Finalmente, ¿por qué los ‘impulsos moralizadores’ tienen una vigencia tan limitada y no son capaces de sostenerse en el tiempo?

El presente trabajo intenta responder a estas interrogantes a partir del examen del proceso de corrupción ocurrido durante el Oncenio de Augusto B. Leguía (1919-1930), y que dio origen al nacimiento del Tribunal de Sanción Nacional (TSN). En efecto, durante dicho período, el estilo autoritario del gobierno, la debilidad de las instituciones públicas y privadas y la relativa mayor intervención del Estado en la economía –como resultado de una considerable mayor disponibilidad de recursos para realizar obras públicas de gran envergadura–, produjeron un contexto favorable para las prácticas corruptas.

En la historiografía nacional existe un amplio consenso en considerar que durante esta época se instaló un régimen político que, deliberadamente, limitó libertades esenciales básicas para el adecuado

funcionamiento del propio sistema (Basadre 1992: 113-114, Chirinos Soto 1985: 31, Planas 1994: 145-146). El Parlamento, por ejemplo, estuvo dominado por una mayoría adepta a Leguía y que terminó por convertirlo en un organismo estéril e incapaz de fiscalizar las iniciativas y acciones del Ejecutivo, y que hizo posible la reforma de la Constitución hasta en dos oportunidades con el fin de hacer viable la reelección de su líder<sup>1</sup>. En el caso del Poder Judicial, su fuero fue permanentemente vulnerado a partir de 1920, cuando se suscitaron conflictos con el Ejecutivo<sup>2</sup>. La deportación y el apresamiento de los opositores –tanto autoridades electas, personajes destacados de la opinión pública como miembros del Ejército– fueron prácticas comunes. Finalmente, los medios de comunicación contrarios al régimen fueron amedrentados y su labor obstaculizada, y el gobierno «apeló a métodos de corrupción pecuniaria (...) (y) al procedimiento de las turbas para amedrentar al periodismo desde sus primeros meses de gobierno» (Planas 1994: 139).

De este modo, el régimen de Leguía atentó directamente contra las instituciones democráticas básicas que fueron respetadas durante casi toda la República Aristocrática y que garantizaron el equilibrio de poderes (Basadre 1981: 155-156). De hecho, la ausencia de una fiscalización efectiva de la acción del Estado, ya sea desde su interior o desde la prensa y la opinión pública independiente, se convirtió en un factor que facilitó el relajamiento de los escrúpulos morales y aumentó los incentivos para la expansión de las prácticas corruptas entre los funcionarios públicos y los agentes privados.

En lo que concierne a la economía, el Oncenio se caracterizó por ser un período de profunda modernización. Ello se hizo visible, entre otras cosas, en el hecho de que importantes grupos de la oligarquía

<sup>1</sup> Planas es sumamente severo al juzgar el accionar parlamentario durante este período. El autor sostiene, en efecto, que toda la «cultura parlamentaria se va a perder –por siempre jamás– en el Perú, a partir del Oncenio, derivando esa práctica hacia parlamentos inermes y burocratizados, sin capacidad de resistencia ante el Ejecutivo y sin mayor iniciativa propia, distantes de la opinión ciudadana, en los que acostumbrará a predominar el carpetazo lardo de una mayoría parlamentaria únicamente destinada a cumplir un conjunto de formalismos con los cuales suele ocultar su definida vocación antiparlamentaria» (Planas 1994: 118).

<sup>2</sup> Estos se suscitaron alrededor del decreto de expulsión de extranjeros perniciosos y las acciones de *habeas corpus* acogidas por este poder. Para mayores detalles sobre estos conflictos y los que se desarrollaron posteriormente, ver Basadre 1968: Tomo XIII, 56-78; Planas 1994: 125-132.

diversificaron sus intereses hacia el mercado interno y surgieron nuevas fortunas cuyos intereses económicos se encontraban ligados a la industria, al desarrollo urbano, al comercio y al capital extranjero<sup>3</sup>. Asimismo, el Estado afianzó su control sobre la banca y el sistema financiero a través de la creación del Banco de Reserva en 1922, amplió su intervención en la economía y buscó mayores recursos con el fin de realizar diversas obras públicas. Con este propósito, el gobierno de Leguía recurrió a una agresiva política de empréstitos en el mercado norteamericano para financiar el creciente gasto público, iniciativa que fue llevada a cabo sin una adecuada fiscalización<sup>4</sup>.

La disponibilidad de recursos posibilitó el desarrollo de un conjunto de importantes obras públicas que incluyeron la urbanización sobre todo de Lima y la construcción de caminos, ferrocarriles e irrigaciones. Estas obras fueron realizadas mediante contratos que se convirtieron en un importante foco de corrupción y malos manejos, especialmente aquellos referidos a obras urbanas (Burga y Flores Galindo 1980: 136). Las obras de urbanización también generaron oportunidades para la puesta en marcha de diversos negocios inmobiliarios que beneficiaron tanto a partidarios del régimen como a sus adversarios (Basadre 1968: Tomo XIII, 237).

El desplome del régimen de Leguía, propiciado en parte importante por la crisis mundial del 29, se produjo en medio de un mar de denuncias acerca de una multiplicidad de manejos ilícitos. La constatación de esta enorme masa de delitos propició, a su vez, el nacimiento de ‘impulsos moralizadores’ en una opinión pública impactada por la amplitud y diversidad de atropellos cometidos durante los ‘locos años 20’. Como respuesta a estas presiones, la Junta de Gobierno

---

<sup>3</sup> Para un examen de la evolución de los grupos de poder durante el Oncenio y los años precedentes, ver Quiroz 1993: 96-112. Para una descripción del conjunto de políticas implementadas por Leguía para beneficiar a la creciente burguesía industrial y al capital norteamericano, ver Caravedo 1977: 69-79.

<sup>4</sup> Según Basadre, «hubo prisa y secreto en la arriesgada política (de empréstitos) en la que se embarcó el Perú. Muchos documentos sobre ellos no fueron publicados o resultaron inaccesibles. El Poder Legislativo los aprobó sin debate, generalmente en una sola sesión parlamentaria y, con creciente frecuencia, por unanimidad» (Basadre 1968: Tomo XIII, 221). Planas añade que la «controvertida política de empréstitos (...) no recibió una evaluación detenida sobre su utilidad, procedencia y destino, atribución a la cual renunció (el Parlamento) (...) en la ‘Patria Nueva’, no hubo cuenta ni evaluación sino sólo una formal aprobación de empréstitos, a fardo cerrado, sin siquiera exigir documentación completa del gobierno» (Planas 1994: 121).

transitoria vio en la creación del TSN la mejor alternativa para satisfacer, por lo menos en parte, estas demandas de moralización de la actividad privada y pública. Si bien el TSN fue cuestionado desde su creación, el examen del papel que desempeñó, durante el breve período que estuvo en funcionamiento, representa un objeto de estudio relevante para examinar con mayor profundidad los esfuerzos que se emprendieron para juzgar a los acusados de cometer actos de corrupción.

Para este ejercicio de reconstrucción histórica, la principal fuente de consulta han sido los expedientes de los casos investigados por el TSN que se encuentran depositados en el Archivo General de la Nación (AGN). Se trata, sin duda, de una fuente de excepcional valor histórico que sirve para identificar los delitos cometidos, las sanciones impuestas y el desempeño de los actores involucrados en este turbulento período. Asimismo, su estudio nos ayudará a tratar de comprender mejor por qué los impulsos moralizadores que dieron vida al TSN se extinguieron sin haber logrado su cometido y sin tener repercusiones duraderas.

Este trabajo ha sido organizado en tres secciones. En la primera, se hace una revisión y un balance de la normatividad legal relacionada con el funcionamiento, la organización y las atribuciones de dicha entidad durante su efímera vigencia. Un especial énfasis será puesto en el proceso legal seguido contra Leguía y sus hijos con el fin de evaluar el sustento jurídico de dicho proceso y del propio TSN. La tercera sección analiza los expedientes del TSN con el fin de tipificar legalmente los delitos de corrupción denunciados, identifica la procedencia tanto de los acusados como de los acusadores y realiza un balance de las denuncias presentadas. Finalmente, se presenta un conjunto de breves reflexiones formuladas en función de las secciones anteriores.

## **1. El Tribunal de Sanción Nacional**

Al finalizar el Oncenio, la opinión pública se encontraba deseosa de ver sancionados a los responsables de enriquecimiento ilícito,

peculados y otros delitos cometidos a costa del erario público. Durante los días posteriores a su caída, se registró una extendida protesta popular contra el régimen defenestrado: el sentimiento reinante entre la población era el de la necesidad de someter a juicio a Leguía sin dilaciones (Planas 1994: 230). El propio manifiesto de Sánchez Cerro firmado en Arequipa hace referencia a la necesidad de un proceso de moralización a fondo. En el manifiesto se consigna lo siguiente:

Haremos de la honradez culto nacional; por eso perseguiremos sin dar tregua, hasta en sus últimos refugios, a la banda de rapaces que, enseñoreada hoy en la administración pública, ha amasado y amasa fortunas a costa del erario, obligando a devolver los dineros detentados y sancionando ejemplarmente los delitos. Acabaremos para siempre con los peculados, las concesiones exclusivistas, las malversaciones y las rapiñas encubiertas (...) (Basadre 1968: Tomo XIV, 21).

Así, durante el período de transición, el objetivo primordial de la Junta fue la moralización, para, posteriormente, realizar elecciones y volver a la constitucionalidad (Planas 1994: 227-229)<sup>5</sup>.

Es en este contexto que, el 31 de agosto de 1930, la Junta de Gobierno creó el Tribunal de Sanción Nacional mediante el Decreto Ley (DL) N° 7040<sup>6</sup>, con el encargo de «realizar las investigaciones necesarias para descubrir los delitos cometidos contra los deberes de función en que hayan incurrido los funcionarios y empleados públicos, de acuerdo con el procedimiento que se establecerá en decreto especial». Asimismo, se le concedió la facultad de revisar los contratos celebrados por el Estado sobre construcción de obras públicas, compra-venta y

---

<sup>5</sup> Entre las principales normas dictadas para promover la moralización, se pueden mencionar la eliminación de las subvenciones fiscales a diarios y revistas; la devolución de competencias a los municipios y el nombramiento de prefectos y subprefectos; la reorganización de algunas dependencias; la prohibición de realizar agasajos y homenajes a funcionarios, de los juegos de envite, y de la acumulación de cargos y sueldos del Estado; la obligación a todos los funcionarios públicos de presentar declaraciones juradas de bienes y rentas; y, la cuestionada reorganización del poder judicial (Basadre 1968: Tomo XIV, 16-40; Planas 1994: 229).

<sup>6</sup> Es importante aclarar que este DL fue numerado tardíamente, por lo que su número correlativo es mayor que el de otros decretos que se promulgaron con posterioridad y que serán aludidos más adelante.

locación y conducción, y se estableció que sus funciones debían terminar en un plazo no mayor a ocho meses a partir de la fecha en que se promulgó el decreto.

Este primer DL estipuló que, de comprobarse los delitos imputados a los acusados, el TSN debería emitir fallos obligándolos a devolver los bienes que habían adquirido ilícitamente, para lo cual deberían responder con sus patrimonios personales. Se estableció que estas sentencias tendrían el carácter de inapelables. Además, señaló que, en caso de encontrarse responsabilidades, los sentenciados deberían ser puestos a disposición de la justicia ordinaria para que se les abriera el juicio penal correspondiente. Desde el decreto de su creación se establecía la admisión de denuncias por acción popular, figura jurídica que permitía a todos los ciudadanos presentar acusaciones de corrupción contra funcionarios y empleados públicos. Solo aquellas denuncias que estuvieran acompañadas de elementos probatorios sustantivos serían admitidas por el TSN.

La normativa relacionada con el funcionamiento del TSN durante su primera etapa se estableció mediante un nuevo DL promulgado el 9 de septiembre<sup>7</sup>. La nueva entidad estaría compuesta por cinco vocales y un fiscal (cuatro de los vocales y el fiscal debían ser designados entre miembros de la Corte Suprema de Justicia y el vocal restante debía ser miembro del Ejército), y ejercería sus acciones «por denuncia de autoridades políticas, administrativas y comunales; del Ministerio Fiscal; por acción popular, siempre que esta contenga cargos concretos y verosímilmente acreditados y sea hecha por escrito y bajo declaración jurada de tenerse motivos suficientes para el conocimiento de los hechos materia de la denuncia; y de oficio, cuando en el curso de sus investigaciones, encontrase el Tribunal indicios de la comisión de algún acto fraudulento o ilícito contra los intereses del Estado».

Posteriormente, un nuevo DL estableció dos disposiciones de suma importancia, pues su contenido y alcances colisionaban con normas

---

<sup>7</sup> DL N° 6878, del 9 de septiembre de 1930.

jurídicas básicas<sup>8</sup>. Mientras la primera estipulaba que el denunciado que no podía levantar la imputación de enriquecimiento ilícito que se formulara en su contra, ni justificar su situación económica ni la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos, sería condenado a restituir el dinero o bienes que constituyan el enriquecimiento ilícito, la segunda disponía que las denuncias que estuvieran dirigidas contra personas que la opinión pública sindicara como culpables de enriquecimiento ilícito no requerían estar acompañadas de documentación probatoria.

De esta manera, la presunción de culpabilidad bastaba para que un acusado debiera demostrar ante el TSN que había adquirido su patrimonio de manera lícita, atentando así contra el elemental principio de presunción de la inocencia. En palabras de Basadre, se «invirtió así audazmente el concepto de prueba, pues la norma jurídica vigente, es la de presumir que todo hombre es honrado salvo que se presenten evidencias de lo contrario. A los perseguidos por el Tribunal de Sanción se les consideró, en principio, culpables» (Basadre 1968: Tomo XIV, 22). Luis Alberto Sánchez añade que el «principio jurídico y constitucional de que la inocencia se presume y la culpabilidad se prueba, estaba roto desde el simple enunciado de ‘Tribunal de Sanción’, puesto que presuponer la sanción es presuponer el delito» (Sánchez 1993: 137).

Mediante el DL N° 6910, del 28 de octubre, se promulgó el Estatuto de Sanción Nacional, que fue el reglamento que normó todo lo relacionado con el funcionamiento del TSN, incorporando las disposiciones previamente establecidas. La principal modificación que introdujo este decreto fue reemplazar la Sala Única por dos salas. La Primera Sala estaría compuesta por cinco vocales y dos fiscales de la Corte Suprema de Justicia; y la Segunda Sala, por cinco vocales designados entre los jefes y oficiales del Ejército y la Armada, y dos fiscales de la Corte Suprema de Justicia.

La Primera Sala se encargaría de los casos de concusión y peculado, las infracciones a la ley que hayan generado perjuicios susceptibles de

---

<sup>8</sup> DL N° 6902, del 29 de septiembre de 1930.

resarcimiento, la revisión de los contratos celebrados por el Estado entre el 4 de julio de 1919 y el 25 de agosto de 1930, y la revisión de las concesiones o privilegios otorgados por el gobierno en el mismo período. Es importante mencionar que los empréstitos no estaban incluidos entre los contratos susceptibles de ser revisados por el TSN. Las funciones de la Segunda Sala serían las de calificación del enriquecimiento ilícito realizado en detrimento del Erario Nacional, sea de funcionarios o empleados públicos o de privados relacionados con ellos.

Este decreto también reglamentó el uso del recurso de acción popular al establecer que solo debía ser ejercitado ante el Ministerio Fiscal, las autoridades políticas, administrativas y comunales, y las comisiones investigadoras gubernamentales. Como se verá más adelante, el mal uso de esta modalidad de denuncia determinó que un gran número de denuncias fueran desestimadas por el TSN. Finalmente, el decreto estableció los plazos de noventa y sesenta días para la presentación de casos ante la primera sala y de denuncias por acción popular, respectivamente; y declaró fuera de la competencia del TSN las denuncias contra autoridades y empleados municipales, así como las denuncias cuyo monto no superara los cinco mil soles. Estas últimas disposiciones también provocaron que muchas de las denuncias presentadas no fueran acogidas.

Durante los últimos meses de 1930, se dictaron dos nuevos DL con el objeto de establecer que los créditos bancarios e hipotecarios que pesaran sobre encausados ante el TSN tuvieran preferencia sobre las obligaciones con el Estado que pudieran derivarse de los fallos del mismo<sup>9</sup>. Estas disposiciones fueron dictadas con el fin de no comprometer la estabilidad del sistema financiero, ya que los procesos seguidos por el TSN hasta ese momento comprendían a un gran número de deudores de este sistema, entre los cuales se encontraban conspicuos miembros de la élite económica.

El 28 de febrero del año siguiente se dictó el DL N° 7043, que restituyó la Sala Única original. Esta sería la que había venido funcio-

---

<sup>9</sup> DL N° 6949, del 29 de noviembre de 1930, y DL N° 6964, del 5 de diciembre de 1930.

nando como Segunda Sala y se encargaría únicamente de los procesos por enriquecimiento ilícito seguidos contra funcionarios públicos. El siguiente decreto, dictado 7 días después, complementó al anterior, estableciendo que el TSN debía conocer todos los casos de enriquecimiento ilícito, sin limitarse a los de los funcionarios<sup>10</sup>.

Las funciones del TSN se declararon terminadas mediante el DL N° 7119 del 28 de abril de 1931. Este decreto estipuló que las labores de investigación debían ser finalizadas y estableció un plazo de 30 días para que se emitieran fallos en los juicios pendientes. Las causas que no hubieran sido resueltas al vencimiento del plazo debían ser remitidas a la Segunda Sala de la Corte Suprema para ser distribuidas entre los jueces y tribunales ordinarios. Un decreto posterior amplió a cuatro el número de Fiscales del TSN, con el objetivo de finalizar los procesos pendientes antes del vencimiento del plazo establecido<sup>11</sup>.

Posteriormente, el DL N° 7297, del 3 de septiembre del mismo año, estableció que los Jueces ordinarios debían elevar a la Corte Superior todos los casos derivados del TSN sobre los que hubiesen fallado para que sean revisados, y que hicieran lo mismo con los subsiguientes. A su vez, la Corte Superior debía elevar los expedientes a la Corte Suprema para una nueva revisión de los fallos. Se atentaba así, de manera flagrante, contra el principio de cosa juzgada. Los efectos de este decreto fueron suspendidos dos meses después, y quedaron vigentes las medidas de embargo que afectaban los bienes de los encausados<sup>12</sup>. Esto, en la práctica, dejó a los encausados sin jurisdicción a la cual acudir (Basadre 1968: Tomo XIV, 30-31).

Durante los años siguientes se dictaron un conjunto de decretos que tuvieron como objetivo subsanar algunos de los asuntos que quedaron pendientes luego de finalizadas las labores del TSN. El primero autorizó al Poder Ejecutivo a vender los bienes embargados a

<sup>10</sup> DL N° 7044, del 7 de marzo de 1931.

<sup>11</sup> DL N° 7122, del 1 de mayo de 1931.

<sup>12</sup> DL N° 7403, del 5 de noviembre de 1931.

los culpables de enriquecimiento ilícito, destinando su producto a la defensa nacional<sup>13</sup>. Dos decretos posteriores establecieron que el Estado, la Caja de Depósitos y Consignaciones, encargada de la custodia de los bienes embargados, y toda entidad que hubiera administrado por cuenta del Estado bienes e intereses de los enjuiciados ante el TSN, no podían ser demandados para el cobro por costas, daños y perjuicios<sup>14</sup>. Un cuarto decreto creó la Junta Nacional de Almoneda en el Ministerio de Hacienda para ejecutar los fallos dictados por el TSN<sup>15</sup>. Finalmente, el DL N° 12555, del 26 de enero de 1956, restituyó la plenitud y el libre ejercicio de sus derechos civiles a las personas que hubieran sido privadas de ellos por fallos del TSN.

A manera de balance de las actividades del TSN, se puede mencionar que, de acuerdo con datos presentados por Basadre, se siguieron 120 juicios, de los cuales 15 tuvieron sentencias condenatorias con reparaciones civiles ascendentes en conjunto a 37.800.000 soles (Ibíd.: Tomo XIV, 31). Acerca de la normativa, los procedimientos y los resultados del TSN, el mismo autor realiza el siguiente juicio:

Los trámites del Tribunal parecieron muy complicados, sobre todo ante algunas personas ciegas en asuntos jurídicos. Los bienes de los presuntos culpables resultaron a veces gravados con fuertes hipotecas y con el reconocimiento de deudas preferenciales. Abiertas algunas cajas de seguridad, fueron encontradas vacías. Depósitos bancarios llegaron a ser sustraídos aun después de órdenes de retención emanadas del Gobierno o del Tribunal. Con el paso del tiempo la opinión pública comenzó a olvidar los odios creados por el régimen leguista. (Ibíd.: Tomo XIV, 26).

### **El juicio a Augusto B. Leguía y sus familiares**

El juicio seguido contra Augusto B. Leguía y sus hijos Augusto, José y Juan Leguía Swayne fue visto por la Segunda Sala del Tribunal

<sup>13</sup> DL N° 7687, del 25 de enero de 1933.

<sup>14</sup> DL N° 7895, del 9 de mayo de 1934, y DL No. 8313, del 13 de junio de 1936.

<sup>15</sup> DL N° 8632, del 24 de febrero de 1938.

de Sanción Nacional. En este proceso, únicamente el ex Presidente y su hijo Juan estuvieron presentes; los otros dos fueron declarados rebeldes, al no comparecer en persona o representados por terceros. Los vocales de dicha sala fueron el coronel Carlos Augusto Pásara, el capitán y doctor Daniel Desmaisson, el doctor Manuel A. Sotil, Enrique F. Faura y Alberto Panizo. Según Sánchez, no se podía confiar en la juridicidad e imparcialidad de los vocales encargados del juicio, debido a que, por ejemplo, el segundo había sufrido encarcelamiento durante el Oncenio y el tercero fue notoriamente perseguido por el ex Presidente (Sánchez 1993: 137-138).

Según el defensor de Leguía, el doctor Alfonso Benavides Laredo, durante los procesos de investigación y enjuiciamiento de los inculcados, el TSN incurrió en un conjunto de importantes irregularidades. Así, por ejemplo, se «le negó copia certificada de los documentos y objetos que, sin intervención suya, fueron inventariados en Palacio, en papeles que desconoció; también se le impidió que asistiera a la instructiva que el vocal Manuel A. Sotil tomó a su defendido (...); halló constantes obstáculos para cumplir con sus deberes y no pudo conferenciar privadamente con Leguía» (Basadre 1968: Tomo XIII, 390). Su refutación al dictamen fiscal se basó en la ilegitimidad del TSN; en tratar de rebatir los cargos por enriquecimiento ilícito presentados demostrando la ruina en que se encontraba Leguía; y, finalmente, en sostener que no podían imputarse al ex Presidente los actos de sus hijos (Ibíd.: Tomo XIII, 390-391).

El TSN basó su fallo condenatorio contra Leguía y sus hijos en pruebas que los comprometían en el aprovechamiento de concesiones, contratos, comisiones, primas, etc. para la obtención de ingentes sumas de dinero en detrimento del Erario Nacional<sup>16</sup>. El fallo hace referencia a una multiplicidad de casos en los que se habría encontrado responsabilidad directa del ex Presidente y sus hijos, como los negociados con las haciendas La Molina y Sasape, los Empréstitos

---

<sup>16</sup> El fallo completo de la Segunda Sala del Tribunal de Sanción Nacional en el juicio seguido contra Leguía y sus hijos puede ser encontrado como Anexo en Sánchez 1993.

Nacionales<sup>17</sup>, la explotación del juego, y la venta de opio y otros estupefacientes en la República. La reparación civil a la que debían hacer frente los sentenciados ascendió a 25.000.000 de soles oro.

En sus memorias publicadas póstumamente (Leguía s/a), el ex Presidente intentó esbozar una defensa ante los cargos que se le imputaban, argumentando que al iniciar su segundo gobierno contaba con importantes rentas y un patrimonio considerable y, que al retirarse, solo contaba con «unas cuantas medallas y condecoraciones» para legar a sus hijos (Ibíd.: 58-59). Sobre las concesiones de contratos para obras públicas, sostiene que estos fueron otorgados a colaboradores del régimen, debido a que los que no lo eran vivían alejados de él, «en perenne conspiración», y añade que sobre los casos en que los beneficiados sacaron provecho de esta situación, ya sea «explotándolas, o traspasándolas por pingües sumas a terceras personas» o expoliando «al prójimo a su antojo», no podía responsabilizársele (Ibíd.: 59). En su defensa sobre este tema, añade que cuando «estuve de conocimiento de ciertas irregularidades que se producían en la Dirección del Tesoro, del Ministerio de Hacienda, resolví para conjurarlas, crear como se hizo, la Contraloría General» (Ibíd.: 59). Además, Leguía intentó levantar las acusaciones de nepotismo que se esgrimían en su contra y realizar un balance de las obras del Oncenio.

Finalmente, es importante mencionar que al menos un pasaje del libro induce a pensar que Leguía no veía como un delito favorecer a sus partidarios, e inclusive a sus detractores, a través del Estado. A continuación se transcribe este pasaje:

Cierto político demócrata, el doctor Fernando Gazzani, cuya animosidad para conmigo, fue por muchos años manifiesta, me escribió una carta en la que puntualizaba su desesperada situación económica (...) y en la que empeñaba su palabra de honor, para abstenerse en lo sucesivo, de conspirar contra mi gobierno y no seguir en su campaña difamadora (...) Conmovo por esta

---

<sup>17</sup> Al respecto, «se determinó que Juan Leguía, hijo del Presidente, había recibido la suma de 415.000 dólares como gratificación por los servicios prestados para la buena pro en la concertación de los préstamos.» (Burga y Flores Galindo 1980: 136).

manifestación al parecer sincera del político demócrata, le prometí ayudarlo y cumplí mi palabra, dándole primero el desempeño de una comisión metalúrgica que se envió a Ica, y luego cuando esta terminó, logré para él, le reconocieran **treinta años nominales** de servicios prestados a la Nación, a pesar del dictamen en contrario que la Comisión de Policía del Congreso suscribió (Ibíd.: 35-36).

Sobre la etapa de moralización y el juicio seguido a Leguía, las diversas opiniones consultadas se inclinan por descalificar a la experiencia del TSN debido a su carácter antijurídico. Chirinos Soto, por ejemplo, lo descalifica debido a que su origen es posterior a la fecha en que se habrían cometido los delitos que intentó juzgar. Desde su perspectiva, el TSN fue uno de tipo *ad hoc*, revolucionario, que «se constituye de acuerdo con dispositivos legales posteriores a la fecha de comisión de los presuntos delitos. A esos dispositivos se les da, por lo tanto, en perjuicio de los reos, el efecto retroactivo que ofende la *sindéresis* jurídica más elemental. Con el Tribunal de Sanción, no se llega a ninguna parte, como ocurre siempre con la justicia prefabricada y a la medida, salvo a extremos ignominiosos como el fallo que priva a los hijos del ex Presidente Leguía no sólo de sus bienes y derechos políticos sino hasta de sus derechos civiles» (Chirinos Soto 1985: 72).

En un sentido similar, Planas sostiene que la «etapa de ‘moralización’ justificó, pues, la creación del siniestro Tribunal de Sanción, ente antijurídico que, en lugar de fijar el precedente que la Junta esperaba (sanción a Leguía por sus actos), ha quedado registrado como un procedimiento tan arbitrario que suele servir de apoyo, últimamente, para reivindicar la imagen de Leguía (presentado como víctima de este Tribunal) y olvidar, así, las arbitrariedades que el comandó en el Oncenio y que era indispensable sancionar» (Planas 1994: 230).

A la luz de los argumentos reseñados, no cabe duda que el TSN, como entidad creada para castigar los actos de corrupción cometidos durante el Oncenio, careció de sustento jurídico. Como se ha visto, el TSN y la normativa relacionada con él atentaron contra principios básicos del derecho tales como la presunción de la inocencia,

la retroactividad de las leyes y la cosa juzgada. En la siguiente sección analizaremos la corrupción denunciada ante el TSN e intentaremos entender por qué este proceso moralizador no logró legitimarse entre la población y tener el impacto deseado en el momento de su creación.

## **2. La corrupción denunciada ante el Tribunal de Sanción Nacional**

La presente sección pretende analizar las características de los delitos de corrupción ocurridos durante el gobierno de Leguía y que fueron denunciados ante el TSN, así como también del proceso de sanción conducido por este tribunal. Nuestro propósito es triple: i) tipificar legalmente los delitos de corrupción denunciados; ii) caracterizar a los actores involucrados en las denuncias, tanto acusados como acusadores; y, iii) analizar el estado de las denuncias presentadas.

Antes de pasar a desarrollar los acápites planteados, es importante exponer brevemente algunos aspectos relacionados con las fuentes primarias consultadas y con la metodología seguida para la sistematización de la información y la creación de nuestra propia base de datos. Como se mencionó en la introducción, las fuentes primarias para nuestra investigación fueron los expedientes del TSN almacenados en el Archivo General de la Nación (AGN). Estos expedientes incluyen las denuncias originales presentadas ante el tribunal y toda la documentación relacionada con las mismas y con el proceso de investigación, las resoluciones del TSN y la correspondencia entre esta entidad y los acusados/acusadores.

Los expedientes están organizados en legajos y cada legajo en cuadernos. En la actualidad, el archivo de expedientes del TSN cuenta con 21 legajos y cuadernos numerados hasta el número 470, aunque algunos no fueron encontrados durante el proceso de investigación. Es importante mencionar, además, que según el propio catálogo del AGN existen más de 21 legajos y 500 cuadernos, y que durante la fase de investigación se detectó que los expedientes pertenecientes

a los juicios seguidos contra Augusto B. Leguía y sus familiares, en los que se les encontró responsabilidades, no se hallaban disponibles. A pesar de ello, consideramos que la información recogida es muy completa y nos permite cumplir con nuestros objetivos iniciales.

A partir de la revisión de estos expedientes, se procedió a construir una base de datos que contiene información referida a los denunciadores y su clasificación; a los denunciados y sus ocupaciones durante el Oncenio; a los cargos imputados; a datos de interés acerca de los propios casos; a si es que la denuncia fue aceptada o no por el TSN; y, por último, a las sentencias emitidas en el caso de que la denuncia hubiera sido acogida y derivada en la apertura de un proceso. Es a través de esta base de datos que se ha intentado reconstruir y analizar las características más importantes de la corrupción denunciada ante el TSN, así como del propio proceso de sanción. A continuación desarrollaremos cada uno de los puntos planteados anteriormente.

### **Tipificación legal de los delitos de corrupción**

Los cargos imputados a los denunciados ante el TSN fueron muy diversos en su naturaleza y magnitud. De hecho, muchos de ellos correspondían al fuero común, razón por la cual debieron ser denunciados ante las instancias competentes del Poder Judicial, mientras que otros no se encontraban adecuadamente formulados, pues incurrían en errores procesales de diversa naturaleza. Asimismo, gran parte de las denuncias contenían más de una imputación y/o más de un denunciado y/o eran presentadas por más de un denunciante. La prisa y la falta de asesoramiento con las que habrían actuado los ciudadanos, de manera individual u organizada, en busca de justicia no habrían permitido que presentaran sus denuncias por acción popular adecuadamente formuladas y conforme a los requisitos estipulados por las leyes que regularon las actividades del TSN. Más adelante se apreciará que, debido a ello, la mayor parte de las denuncias formuladas no fueron admitidas. En muchos casos, por ejemplo, se imputó cargos a privados que solo podían ser esgrimidos en el caso de funcionarios públicos.

Con el fin de facilitar el análisis de los tipos de delitos imputados, se ha llevado a cabo una reclasificación de los cargos formulados en las denuncias. Luego de consultar diccionarios jurídicos especializados y de un proceso de depuración de los diversos cargos encontrados, se llegó a una lista definitiva de seis cargos. Es importante mencionar que esta reclasificación se ha realizado respetando el sentido de las imputaciones de los acusadores, aun cuando estas fueran incorrectas desde el punto de vista procesal. A continuación se presentan las definiciones de los mismos:

- *Peculado*.- Es un delito consistente en la apropiación de fondos públicos por el funcionario o empleado público para fines distintos de los señalados por la ley.
- *Enriquecimiento ilícito*.- Es el enriquecimiento obtenido a través del ejercicio ilegítimo de la función que el funcionario público desempeña.
- *Abuso de autoridad*.- Es el acto arbitrario o ilegal por el cual el funcionario público hace mal uso de la autoridad o facultad que ejerce en perjuicio de una persona.
- *Apropiación ilícita*.- Término usado para agrupar a todos los cargos relacionados con la apropiación de bienes muebles o inmuebles cometida por funcionarios o por privados.
- *Defraudación*.- Es cualquier fraude o engaño en la relación con otro.
- *Concusión*.- Delito cometido por el funcionario público que, abusando de su cargo, consigue que una persona entregue, al funcionario o a un tercero, dinero u otra utilidad de orden material o moral.

El cuadro 1 presenta los resultados del proceso de tipificación de delitos:

**Cuadro 1**  
**Cargos imputados a los denunciados ante el**  
**Tribunal de Sanción Nacional (1930-1931)**

Número de denuncias	414
Peculado	53,8%
Enriquecimiento ilícito	22,1%
Abuso de autoridad	16,6%
Apropiación ilícita	16,1%
Defraudación	8,3%
Concusión	8,3%
Homicidio	4,7%
Agresión	2,1%
Incumplimiento de contrato	1,7%
Otros	8,6%

Nota: Las denuncias pueden contener más de un cargo.

Fuente: Expedientes TSN, AGN.

Elaboración propia.

Como se puede observar, los principales cargos imputados fueron los de peculado, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad y apropiación ilícita. El primer delito fue imputado a diversos funcionarios, empleados públicos y autoridades de diversos niveles y ramas del Estado. Por lo general, todo aquel que hubiese estado relacionado con el manejo de fondos estatales y, en algunos casos, de fondos privados era un potencial denunciado. Las altas autoridades y funcionarios fueron acusados de haber manejado diversas partidas presupuestales; las autoridades locales, por el manejo de fondos municipales destinados, en su mayoría, a obras públicas. Otro importante grupo de ciudadanos relacionado con las juntas viales que se encontraban encargadas de la construcción de carreteras fue acusado del delito de peculado.

En el caso del enriquecimiento ilícito, este fue un delito imputado en su mayoría a funcionarios de alta jerarquía, así como también a ministros, diputados y senadores. Este cargo, reservado solo para denuncias provenientes del Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno, fue el que originó mayores procesos y el único por el cual se

halló responsables a acusados ante el TSN. Los cargos de abuso de autoridad y apropiación ilícita, así como el de concusión, fueron en su mayoría promovidos por ciudadanos 'de a pie' contra autoridades y funcionarios cuya esfera de poder se ejercía en el ámbito local (alcaldes, prefectos y subprefectos, entre otros), y contra miembros de las fuerzas armadas y policiales. Los miembros de las Juntas Viales y diversas personas relacionadas con las construcciones de carreteras y el ejercicio de la Ley de Conscripción Vial<sup>18</sup> también fueron acusados de estos delitos, así como ciudadanos sin vinculaciones con la administración o fondos públicos, pero que ostentaban poder en el ámbito local y que, en algunos casos, fueron presentados como gamonales. Este último conjunto de ciudadanos también fue acusado, en menor medida, de enriquecimiento ilícito y peculado.

Por lo general, las denuncias contra gamonales incluían también denuncias contra autoridades locales o representantes de las provincias en el Parlamento. Un caso sumamente interesante es el de la denuncia presentada por dos ciudadanos contra los Diputados por Santiago de Chuco, Fermín y Guillermo Málaga Santolalla, la cual comprende a Eusebio Díaz, Alberto Flores y Constante Torres, a quienes se identifica como gamonales. Ellos habrían obtenido diversos beneficios, tales como nombramientos y sueldos, al asociarse a estos políticos (Expedientes TSN, AGN: legajo 7, cuaderno 148). Otro caso interesante es el de los hermanos Mario y Constantino Zevallos, que fueron identificados como gamonales del distrito de Uco (Ancash), y el primero, además, ostentaba el cargo de gobernador del distrito. Ellos fueron acusados de enriquecimiento ilícito, peculado, abuso de autoridad y agresión al estar involucrados en abusos de Ley de Conscripción Vial, malversación de fondos de obras públicas y abusos en la administración de justicia, entre otros (Ibíd.: legajo 21, cuadernos 467 y 468).

<sup>18</sup> Esta ley se dictó luego de que el gobierno de Leguía declaró como una de las prioridades nacionales la construcción de caminos y carreteras, y estableció que todos los varones residentes en el país, extranjeros o peruanos, entre los 18 y 60 años, debían laborar entre 6 y doce días al año en la construcción de caminos. El trabajo podía ser redimido pagando el equivalente a los jornales correspondientes. En la práctica, esta ley afectó solo a la población indígena (Basadre 1968: Tomo XIII, 254-257). Como se verá más adelante, a partir de las denuncias hechas ante el TSN, el abuso de la Ley de Conscripción Vial por parte de los encargados de la construcción de carreteras y de las juntas viales fue una práctica constante durante el Oncenio. Esta ley fue finalmente derogada durante el gobierno de Sánchez Cerro, el 31 de agosto de 1931.

Otro importante grupo de delitos son los de tipo común, los que, por su propia naturaleza, no debieron ser admitidos en el fuero especial del TSN, sino más bien ser denunciados directamente ante las autoridades judiciales regulares. En todo caso, su presencia hace evidente el ávido deseo de recibir justicia por parte de un grupo de ciudadanos que, sin la influencia necesaria y alejados del aparato estatal, se vieron obligados a soportar diversas prácticas criminales sin la posibilidad de hacerles frente a través de la vía legal. A continuación se presenta el extracto de una denuncia, con el fin de ilustrar este sentimiento ciudadano:

En la provincia de La Unión, durante once años consecutivos, se han perpetrado los crímenes más horribles y los peculados más ignominiosos que pueden suponerse, por las autoridades políticas establecidas desde entonces y por los demás funcionarios públicos que con impunidad se entregaron al saqueo, acallando toda protesta por esos delitos, con encarcelamientos, estropeos y exiliación de los ciudadanos que se empeñaron en hacer reclamos. Hoy que atravesamos una época de libertad y de justicia hago la presente denuncia (...) (Ibíd.: legajo 3, cuaderno 45, fojas 1).

Es importante mencionar, además, que un grupo importante de las denuncias de homicidio y agresión proviene de afectados por los sucesos de la Rebelión de Cajamarca de 1924<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Esta rebelión fue, según Burga y Flores Galindo (1980), un claro ejemplo del intento del Estado leguista por tener una presencia real en el territorio, atacando directamente el poder de los gamonales. El movimiento armado se originó, según los mismos autores, a partir de pugnas políticas entre grupos familiares locales. La familia Benel, una de las más importantes de la región, ligada al civilismo, se enfrentó con las familias Alvarado y Ramos de Santa Cruz que se habían unido al leguismo. Las pugnas por el acceso a puestos políticos fueron la semilla de una serie de eventos violentos. Finalmente, en noviembre de 1924, se produjo el levantamiento de Arturo Osoreo, el coronel Samuel del Alcázar y el teniente Carlos Barreda con el apoyo de los Benel. Si bien la rebelión fracasó rápidamente, las pugnas armadas locales continuaron hasta 1926 en que el Estado se hizo del control efectivo de la región a través del ejército (Ibíd.: 140-144). Durante todo este proceso se produjeron diversas acciones violentas que desembocaron en crímenes comunes, como el homicidio y los daños a la propiedad que fueron denunciados ante el TSN. Así, por ejemplo, se denunciaron los asesinatos de Eleodoro y Casinaldo Benel y daños contra las propiedades de su familia. Previamente, el 26 de julio de 1925, el gobierno de Leguía había dictado la Ley N° 5166 que rescindía todos los juicios iniciados como consecuencia de los sucesos de Cajamarca del año 1924. La Junta de Gobierno de Sánchez Cerro, mediante el DL N° 6949, derogó esta ley por considerarla inconstitucional. Ello permitió que se abrieran procesos judiciales por los sucesos de 1924 y que, como parte de ese proceso, llegaran denuncias al propio TSN. Finalmente, el DL N° 7444, de la Junta de Gobierno de David Samanez Ocampo, rescindió nuevamente todos los juicios iniciados por los sucesos de Chota.

## Caracterización de los actores involucrados

Ahora bien, para lograr una mejor reconstrucción de los hechos es necesario clasificar a los denunciados y a los denunciantes según sus características principales. En el caso de los primeros, estos han sido divididos inicialmente en función de si se trata de personas individuales o personas jurídicas, instituciones públicas y colectivos o asociaciones de personas. Así, un primer grupo de denunciados está conformado por personas y clasificado según su cargo/ocupación; mientras el segundo, conformado por personas jurídicas, instituciones y colectivos de personas, está clasificado según categorías *ad hoc*.

Como se puede observar en el cuadro 2, referido a las personas individuales, las denuncias presentadas ante el TSN acusan de actos corruptos a trabajadores, funcionarios y autoridades de todos los sectores del Estado, así como también a personas cuyas actividades se desarrollaban en el sector privado y en el tercer sector. El grupo referido a las altas autoridades políticas y funcionarios fue denunciado generalmente por delitos como enriquecimiento ilícito y peculado. Entre las autoridades políticas y funcionarios más importantes denunciados ante el TSN destacan: Mariano Cornejo, Ministro de Gobierno, congresista y diplomático; Fernando Fuchs, Ministro de Hacienda, senador y agente financiero del Perú en los EE.UU.; Benjamín Huamán de los Heros, Primer Ministro, Ministro de Guerra, diputado y vocal de la Corte Suprema; Germán Leguía y Martínez, Ministro de Gobierno; Sebastián Lorente y Patrón, Ministro de Fomento; Germán Luna Iglesias, Ministro de Guerra, senador y diplomático; Celestino Manchego Muñoz, Ministro de Guerra y diputado; Enrique Martinelli, Ministro de Fomento y diputado; Alfredo Mendiola, Ministro de Fomento; Clemente Palma, diputado; Pedro Olivera, Ministro de Justicia, Ministro de Relaciones Exteriores y diplomático; Emilio Pró y Mariátegui, diputado; Pedro Rada y Gamio, Ministro de Fomento; y Emilio Sayán Palacios, Ministro de Guerra y diputado.

**Cuadro 2**  
**Clasificación según cargo/ocupación de las personas**  
**denunciadas ante el Tribunal de Sanción Nacional (1930-1931)**

Número de denunciados	461
Estado	94,6%
Altas autoridades políticas y funcionarios	49,7%
Miembros del Parlamento	19,3%
Funcionarios	17,3%
Ministros y embajadores	7,9%
Miembros del poder judicial	3,6%
Presidente y familiares	1,6%
Autoridades locales	29,2%
Autoridades locales y funcionarios municipales	16,5%
Prefectos y subprefectos	8,3%
Miembros de juntas viales	4,4%
Empleados estatales y miembros de las fuerzas armadas	15,7%
Miembros de fuerzas armadas y policiales	10,5%
Empleados estatales	5,2%
Sector privado	13,4%
Contratistas y concesionarios	7,0%
Privados	6,4%
Tercer sector	6,2%
Miembros del clero	4,4%
Miembros del Partido Democrático Reformista	1,0%
Autoridades comunales	0,8%
Sin información	6,7%

Nota: Los acusados pueden tener más de una denuncia y pueden ser clasificados bajo más de una categoría.

Fuente: Expedientes TSN, AGN.

Elaboración propia.

El conjunto de autoridades locales y funcionarios municipales, prefectos y subprefectos, y miembros de las Juntas Viales, cuya auto-

ridad se circunscribe a espacios locales, fue en su mayor parte denunciado por ciudadanos provincianos con los cargos de peculado, abuso de autoridad, apropiación ilícita y concusión<sup>20</sup>. En cuanto al resto de denunciados, destacan los contratistas y concesionarios de obras públicas realizadas con fondos estatales y/o municipales. Algunos de los contratistas de obras públicas tuvieron cargos públicos o estuvieron relacionados de alguna manera con autoridades o funcionarios encargados de otorgar las concesiones. Este es el caso de Tomás Mesa, quien fue Mayordomo de Palacio de Gobierno y contratista para la construcción de la carretera Cora Cora-Puquio (Ibíd.: legajo 4, cuaderno 68; legajo 12, cuaderno 289); de Gustavo Larraure, quien fue contratista de la carretera Lircay-Huancavelica y además alcalde y subprefecto (Ibíd.: legajo 21, cuaderno 455; legajo 21, cuaderno 456); y de Miguel Rubio, quien fue contratista en obras ferroviarias y ex diputado (Ibíd.: legajo 17, cuaderno 387; legajo 18, cuaderno 390).

Es importante mencionar que algunos miembros de las fuerzas armadas fueron contratistas en obras públicas, principalmente en la construcción de carreteras. El caso más saltante es el de Enrique Pérez, coronel encargado de la construcción de la carretera Ayacucho-Mejorada (Ibíd.: legajo 12, cuaderno 283; legajo 14, cuaderno 331; legajo 15, cuadernos 335, 336 y 339). A este militar se le formularon cinco denuncias que le imputaban delitos de peculado, abuso de autoridad, enriquecimiento ilícito, daños a la propiedad y apropiación ilícita. Cuatro de estas denuncias fueron desestimadas por el TSN, pero la denuncia por enriquecimiento ilícito formulada por el Ministerio de Gobierno fue atendida, y resultó en una sentencia absolutoria.

Asimismo, llama la atención que se haya sindicado a miembros del clero como responsables de diversos delitos. En algunos casos, los miembros del clero acusados ante el TSN lo fueron debido a que en su condición de párrocos participaron activamente de la política

<sup>20</sup> Es importante mencionar que no se puede descartar que la posibilidad de presentar denuncias ante esta instancia haya sido vista por algunos sectores, especialmente de los grupos de poder local (como efectivamente se constató en un caso), como una nueva arena en la cual ventilar pugnas de larga data.

local, como alcaldes, miembros de juntas viales o de construcción de obras públicas. Sin embargo, en la mayoría de casos, los miembros del clero fueron acusados de delitos cometidos mientras ejercían solo funciones eclesiásticas.

En cuanto a las personas jurídicas, instituciones públicas y colectivos o asociaciones de personas (con o sin personería jurídica), como se puede observar en el siguiente cuadro, son las empresas, los concejos municipales y los contratistas y concesionarios, los que representan la mayor parte de denunciados (ver cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Clasificación de las personas jurídicas, instituciones públicas y colectivos o asociaciones de personas denunciadas ante el Tribunal de Sanción Nacional (1930-1931)**

Número de denunciados	49
Estado	50,8%
Concejos Municipales	24,5%
Entidades gubernamentales	9,4%
Empleados públicos acusados en grupo	7,5%
Junta vial	7,5%
Autoridades policiales acusadas en grupo	1,9%
Sector privado	37,7%
Empresas (bancos, cías. de servicios públicos, etc.)	24,5%
Empresas contratistas de obras públicas	13,2%
Tercer sector	11,4%
Asociaciones o colectivos de personas privadas	3,8%
Iglesia	3,8%
Sociedad de Beneficencia	3,8%

Nota: Los acusados pueden tener más de una denuncia.

Fuente: Expedientes del TSN, Archivo General de la Nación.

Elaboración propia.

Las empresas denunciadas fueron, en su mayoría, contratistas de diversos servicios públicos tales como correos, electricidad y saneamiento. Destacan la Compañía Marconi Wireless, administradora de los servicios de correo, telégrafos y radiotelegrafía, y las Empresas Eléctricas Asociadas, encargadas de los servicios de electricidad, así como el Banco Alemán Transatlántico, la Compañía Minera Backus y Jhonston y la Northern Mining and Smelting Co. Por separado se ha consignado a aquellas empresas denunciadas en relación con contratos de obras públicas, correspondientes, sobre todo, al desarrollo urbano de Lima y a la construcción de carreteras en el interior del país. Uno de los casos más saltantes de empresas contratistas vinculadas a obras de desarrollo urbano fue el de la Compañía de Autovías y Pavimentos, responsable de diversas obras de mejoramiento urbano en todo Lima. Sus accionistas y gerentes originales fueron miembros de familias de la élite, como los Larrañaga, a quienes se acusó de desviar fondos de la empresa hacia sus patrimonios personales. El proceso por enriquecimiento ilícito seguido contra la empresa no concluyó en el TSN y, eventualmente, desembocó en su ulterior liquidación (Ibíd.: legajo 5, cuaderno 81).

En cuanto a los concejos municipales, estos fueron acusados por los ciudadanos debido a malos manejos de los fondos, tanto en lo que concierne al ejercicio regular de sus funciones como a la realización de obras públicas. Además de los actores antes indicados, no debe dejar de mencionarse la presencia de grupos de empleados públicos, de las juntas viales y de la Iglesia como denunciados. Si bien podría llamar la atención que entidades gubernamentales e instituciones fiscalizadoras, como los tribunales de cuentas y tesorerías fiscales, no hayan sido denunciadas sistemáticamente, ello no debe entenderse como una ausencia de fiscalización de las mismas por parte de la sociedad: los denunciantes, antes de señalar a las instituciones como tales, acusaron a los funcionarios y autoridades encargadas de su conducción.

En el caso de los denunciantes, como se mencionó anteriormente, estos han sido agrupados según categorías funcionales asociadas a su origen (Estado, sector privado, tercer sector), a la esfera de su

autoridad (local, nacional) y a su naturaleza (individuos, asociaciones, colectivos, instituciones, etc.), entre otras dimensiones de interés. Procedimos de esta manera debido a que era casi imposible determinar sus cargos y ocupaciones. En el cuadro 4 se puede observar los resultados de la clasificación realizada. La mayoría de los denunciantes ante el TSN fueron ciudadanos que actuaron de manera individual y que, probablemente, por esa misma razón, incurrieron en fallas procesales que convirtieron en inadmisibles sus reclamos.

Destacan también las denuncias realizadas por asociaciones o grupos y por comisiones investigadoras. En relación con el primer grupo, muchos centros sociales, representativos de diversas provincias del país, realizaron denuncias contra autoridades locales, prefectos y subprefectos, y contra diputados y senadores. Por ejemplo, el Centro Unión Tayacaja presentó una acusación contra el diputado de la provincia, Celso Abad, y el alcalde de la localidad, así como contra un ingeniero, implicados todos en las obras de la carretera Pampas-Marcavalle (Ibíd.: legajo 1, cuaderno 1); la Federación Ayacucho acusó de peculado y defraudación de fondos fiscales al ex diputado de la provincia de La Mar, Albino Añaños, y a su hijo, alcalde de la misma provincia, por diversos delitos relacionados con el mal uso de fondos destinados a obras públicas (Ibíd.: legajo 1, cuaderno 13); el Centro Social Pataz acusó a dos alcaldes por delitos de peculado (Ibíd.: legajo 7, cuaderno 149); y la Asociación Pro Defensa de la Carretera Ayacucho-Mejorada acusó por peculado a los administradores de la misma (Ibíd.: legajo 15, cuaderno 339).

**Cuadro 4**  
**Clasificación de los denunciantes ante el**  
**Tribunal de Sanción Nacional (1930-1931)**

Número de denunciantes	326
Estado	28,4%
Municipios u autoridades locales	8,0%
Ministerios de Gobierno y de Fomento	7,7%
Funcionarios	5,4%
Miembros del poder judicial	3,6%
Comisiones investigadoras	2,6%
Prefectos	1,1%
Sector privado	58,0%
Ciudadanos	54,4%
Indígenas o grupos de indígenas	3,6%
Tercer sector	13,9%
Asociaciones o grupos	9,8%
Comisiones investigadoras	4,1%
Sin información	0,6%

Nota: Los acusados pueden tener más de una denuncia.

Fuente: Expedientes del TSN, Archivo General de la Nación.

Elaboración propia.

Uno de los casos más interesantes es el de diversos centros sociales y asociaciones que acusaron a los hermanos Fermín y Guillermo Málaga Santolalla –y a diversas autoridades y personas relacionadas con ellos– de diversos delitos. Las asociaciones denunciantes fueron el Centro Huamachino, el Centro Social Santiago de Chuco y el Centro Cajambino (Ibíd.: legajo 11, cuaderno 258, legajo 11, cuaderno 260; legajo 11, cuaderno 263; legajo 11, cuaderno 264).

Es importante mencionar que asociaciones de obreros, artesanos y profesionales, tales como la Asociación Nacional de Normalistas, la Sociedad Fraternal Cora Cora de Obreros, la Sociedad de Obreros

Libres 1 de Mayo de Cajamarca, la Federación de Electricistas del Perú y la Sociedad de Artesanos de Acomayo, también presentaron denuncias, pero contra funcionarios y empleados estatales y contra empresas que mantuvieron relaciones con el Estado.

De otro lado, las comisiones investigadoras se formaron en el clima de moralización impuesto por la Junta de Gobierno y, como se puede observar, tuvieron origen estatal y privado. Estas comisiones realizaron denuncias con patrones similares a los de las asociaciones. Se debe destacar que el propio Estado –a través de diversas instancias, como los gobiernos locales, ministerios, funcionarios, miembros del poder judicial y los agentes fiscales– participó en el proceso de sindicar a los responsables de actos de corrupción. Como se mencionó anteriormente, las denuncias por enriquecimiento ilícito estuvieron reservadas para el Estado.

Finalmente, no se debe dejar de señalar lo interesante que resulta que un grupo de denunciantes se haya identificado a sí mismo como indígena. En las querellas lideradas por este grupo se nota un clamor especial para que se haga justicia contra los que habían abusado de ellos de diversas maneras por su condición de tales. Las denuncias de estos grupos estuvieron dirigidas a una multiplicidad de actores, entre los que destacan sobre todo las autoridades locales. En su mayor parte, estas acusaciones imputan cargos de abuso de autoridad, relacionados con detenciones y abusos de la Ley de Conscripción Vial; de peculado, en relación con obras públicas; y, por último, de apropiación ilícita, por litigios alrededor de tierras y propiedades comunales.

A continuación se presenta el fragmento de una denuncia presentada por un grupo de indígenas contra un gamonal de la provincia de Tarma y un conjunto de funcionarios locales, que permite apreciar su deseo de recibir justicia y su desprotección ante los abusos de los que ostentaban alguna clase de poder:

en nuestra condición de indígenas y sin tener otro amparo que el de vuestro patriótico gobierno, que ha venido a salvar a la

patria del gamonalismo que durante el régimen leguista, nos oprimió en forma tan abrumadora, que ha sembrado entre los naturales la pobreza y aun la muerte, para el enriquecimiento de los explotadores del indígena y del pobre. (Ibíd.. legajo 4, cuaderno 66, fojas 1).

Otra cita sumamente interesante, extraída de la denuncia realizada por un indígena contra un ex diputado de la provincia de Huari (Ancash), ante la Dirección de Gobierno, dice lo siguiente:

Que en nombre de mis hermanos de raza, pido a usted que denuncie ante el TSN, a don Juan Llanos Malpartida, ex diputado regional de la provincia de Huari, por haberse enriquecido indebidamente, cuando es de pública notoriedad que antes de ser diputado carecía totalmente de bienes de fortuna. Ahora Llanos Malpartida es un gamonal, famoso por sus fechorías, las cuales no se han detenido ante el dolor de miles de indígenas a los cuales les ha incendiado sus casas, les ha arrebatado sus reses y las escasas parcelas que constituyen su patrimonio (Ibíd.: legajo 11, cuaderno 254, fojas 1).

A partir de lo observado, se puede afirmar que durante el Oncenio se produjo un proceso de corrupción sumamente extendido, que abarcó a todos los sectores de la sociedad (gobierno, Iglesia, sector privado, etc.). Asimismo, es posible constatar que un sector de la población que buscaba acceder a la administración de justicia vio en el TSN una oportunidad para denunciar diversos actos, no necesariamente de corrupción, en su afán de ver sus causas resueltas.

En las denuncias formuladas por diversos ciudadanos se puede apreciar el clamor por una moralización a fondo, que sancione a los responsables de actos de corrupción y de otro tipo de abusos, y que actuaron impunemente durante el Oncenio. Estos ciudadanos entienden su labor de denunciantes como parte de un proceso de moralización necesario, que la Junta de Gobierno de Sánchez Cerro lleva a cabo en respuesta a la corrupción generalizada durante el régimen depuesto por ella. Las siguientes citas grafican el sentimiento de un grupo de la sociedad, que recurre al TSN en busca de la justicia que

antes le había sido negada. Estos ciudadanos veían en el TSN un espacio propicio para denunciar y castigar los actos ilegítimos cometidos durante el Oncenio:

cumpliendo con el deber que tengo como ciudadano de colaborar en la obra de depuración moralizadora que se han impuesto los hombres de la revolución, con la gratitud anticipada del país, vengo a denunciar y denuncio al Señor Juez de Primera Instancia de la Provincia de Cañete, doctor Francisco C. Baldeón, como autor del delito de apropiación ilícita de los dineros del Estado y de enriquecimiento ilícito. (Ibíd.: legajo 2, cuaderno 30, fojas 1).

Hoy que ha llegado la hora bendita, de poder reclamar con franqueza y claridad, lo que los secuaces del Gobierno caído del tirano Leguía, asaltaban escudados con el manto, de que se debía conservar inmaculada la soberana autoridad de Leguía hasta en los últimos rincones de 'LA PATRIA NUEVA'. (Ibíd.: legajo 4, cuaderno 70, fojas 1).

El que suscribe comprendiendo el deber patriótico en que está empeñada la Institución de su digna Presidencia, para castigar á los defraudadores del Estado, que amparados por la Dictadura derrocada, han hecho fortuna, con detrimento de los deberes que como ciudadanos tenemos para con nuestra Patria; y cumpliendo con el deber de ciudadano honrado y en mi deseo de ayudar en la Gran Obra Regeneradora Nacional, he denunciado ante el Tribunal de Sanción Nacional, los despilfarros cometidos por el ex diputado por dicha provincia don Alejandro Daly (...). (Ibíd.: legajo 6, cuaderno 99, fojas 1) (Carta dirigida al Presidente del Comité de Saneamiento y Consolidación Revolucionaria Nacional al no tener respuesta de denuncia ante el TSN).

## **Análisis del estado de las denuncias**

Examinemos ahora el estado de las denuncias presentadas ante el TSN. Para realizar este análisis fue necesario individualizar las acusaciones presentadas con el fin de hacer un seguimiento adecuado

de cada proceso<sup>21</sup>. Una vez que una denuncia era presentada, el TSN debía pronunciarse sobre si cumplía o no con toda la normatividad relacionada con sus procedimientos. En el caso de que la denuncia estuviera ajustada a la lógica procesal vigente, esta era admitida y se abría una instrucción. Como se puede observar en el cuadro 5, de las 664 denuncias individualizadas presentadas ante el Tribunal, solo 75 fueron admitidas y originaron procesos judiciales y 587 denuncias fueron desestimadas<sup>22</sup>. El grueso de las denuncias admitidas, gran parte de las cuales fue promovida por el Ministerio de Gobierno, acusaba a funcionarios del ejecutivo, a ministros, a miembros del parlamento y a autoridades políticas.

La admisión de una denuncia implicaba el embargo cautelar de los bienes del acusado y de sus familiares directos para que hiciera frente a la reparación civil a la que, eventualmente, se le sentenciaría en caso de ser hallado culpable. Los bienes incautados quedaban bajo la custodia de la Caja de Depósitos y Consignaciones. El procedimiento de investigación incluía la declaración del acusado, preguntándosele por sus bienes y los de sus familiares, además de datos de identificación (nombre, apellidos, edad, profesión, estado civil y nombre de cónyuge e hijos, en caso fuera aplicable). Asimismo, el TSN cursaba comunicaciones a todos los notarios para que informasen si es que el acusado había celebrado contratos, y a los bancos para informarse si el acusado contaba con ahorros u otros valores depositados. Luego del peritaje llevado a cabo por los fiscales del TSN, se determinaba si existía un desbalance patrimonial. Esa era la prueba que determinaba la culpabilidad o inocencia de un acusado. Así, en la práctica, los procesos seguidos fueron solo por enriquecimiento ilícito, ya que no se siguieron las investigaciones correspondientes para poder pronunciarse sobre otros delitos como peculado y concusión.

<sup>21</sup> En muchos casos, las denuncias contenían imputaciones contra más de un acusado, por lo que fue necesario considerar como un proceso individual a cada uno de los sujetos mencionados en cada denuncia. Además, en algunos casos, las denuncias presentadas eran acogidas solo para alguno(s) de los denunciados, pero rechazadas para otro(s) dentro de la misma denuncia. Por esta razón nos vimos en la necesidad de generar registros individualizados en la base de datos para poder seguir la evolución de cada proceso. Es por esta complejidad que se individualizó los procesos seguidos ante el TSN.

<sup>22</sup> Como se puede observar en el cuadro, los datos obtenidos a partir del análisis de nuestras fuentes primarias difieren de los de las fuentes secundarias presentados en la segunda sección.

**Cuadro 5**  
**Estado de las denuncias individualizadas presentadas ante**  
**el Tribunal de Sanción Nacional (1930-1931)**

Número de denuncias individualizadas <sup>1</sup>	664	100,0%
Denuncias admitidas	75	11,3%
Procesos fusionados <sup>2</sup>	9	
Procesos finalmente abiertos	70	10,5%
Libre de responsabilidad	41	58,6%
Ausencia de méritos para continuar procedimiento	16	22,9%
Responsable de enriquecimiento ilícito	5	7,1%
Absuelto por justicia ordinaria	1	1,4%
No culmina en el TSN, no se conoce resultado	1	1,4%
Traslado a juzgado civil	1	1,4%
No disponible	5	7,1%
Total	70	100,0%
Denuncias no admitidas <sup>3</sup>	587	88,4%
Acción popular	280	47,7%
Incumplimiento de requisitos	171	29,1%
Fuera de competencia	132	22,5%
Extemporánea	35	6,0%
Existencia de causa en justicia ordinaria	11	1,9%
No se continúa	10	1,7%
No disponible	2	0,3%
Sin información	2	0,3%

**Notas:**

1/ Se refiere al número total de personas sindicadas como responsables de actos de corrupción en las denuncias ante el TSN. Los acusados pueden tener más de una denuncia y las denuncias contener más de un acusado.

2/ Cuando a un acusado se le sigue más de un proceso, el TSN manda fusionarlos en uno solo. A cada uno de tres acusados se les siguió dos procesos que fusionados resultaron en tres. A un acusado se le abrieron tres procesos que fusionados resultaron en uno.

3/ Las denuncias podían ser rechazadas por más de una causal.

Fuente: Expedientes del TSN, Archivo General de la Nación.

Elaboración propia.

Resulta sorprendente encontrar que solo cinco procesos culminaron en sentencias condenatorias<sup>23</sup>. El resto de denunciados fue declarado libre de responsabilidad o sus procesos fueron terminados. En el caso de una sentencia absolutoria, el proceso de devolución de bienes a los acusados podía prolongarse por varios años. Este fue el caso de los acusados Germán Luna Iglesias, ex senador por el departamento de Cajamarca, ex Ministro de Guerra y representante diplomático del Perú ante Italia; y de Guillermo Rivero de la Guarda y Enrique Ruiz Buenaño, ambos militares y ex prefectos de Piura. Luego de ser declarados libres de responsabilidad por el TSN en 1931, recuperaron sus bienes entre 1933 y 1934 (Ibíd.: legajo 11, cuaderno 251; legajo 16, cuaderno 364). En el caso de Jorge Lorente y Patrón, ex Ministro de Fomento, su proceso no concluyó en el TSN ya que fue absuelto por la justicia ordinaria y recuperó sus bienes recién en 1935 (Ibíd.: legajo 10, cuaderno 245).

Entre los acusados que fueron declarados culpables se encuentran Eduardo Iriarte, Sebastián Lorente y Patrón, David Lozano, Manuel Rivero Hurtado y Jesús Salazar, quienes durante el Oncenio fueron funcionarios del Ministerio de Fomento, Director de Salubridad, artesano al servicio del gobierno, coronel del ejército y diputado, respectivamente. Como se mencionó anteriormente, todos fueron condenados por enriquecimiento ilícito y se les impuso reparaciones civiles a las cuales debían hacer frente con su patrimonio y el de sus familiares nucleares<sup>24</sup>. Como se puede apreciar, a excepción de Salazar, estos sentenciados no pertenecieron al grupo de altas autoridades políticas denunciadas ante el TSN, pues dos de ellos fueron altos funcionarios, uno un artesano que tuvo relaciones contractuales con el gobierno y otro un militar.

---

<sup>23</sup> El lector no debe olvidar que estos son los cinco casos sobre los que se encontró información al revisar las fuentes primarias en el AGN. Un conjunto de diez expedientes de casos en los que se halló responsabilidades no fue encontrado. Un grupo importante de estos debió corresponder al presidente Augusto B. Leguía y a sus familiares comprendidos en su juzgamiento.

<sup>24</sup> En el caso del coronel Rivero Hurtado, durante fines de la década de los treinta y durante los años cuarenta, se dio una disputa entre sus familiares (él ya había fallecido) y el Estado por las propiedades que no fueron rematadas para hacer frente a la reparación civil. Sin embargo, esta disputa continuó irresuelta hasta 1948, fecha a partir de la cual el expediente judicial se encuentra incompleto (Ibíd.: legajo 16, cuaderno 365).

De hecho, el TSN habría sido indulgente con algunas de las más conspicuas personalidades políticas del Oncenio y con altos funcionarios de ese régimen, a quienes la opinión pública señalaba como culpables. En este sentido, la declaración del representante parlamentario Emilio Abrill Vizcarra, durante la sesión del Congreso Constituyente del 22 de julio de 1932, es sumamente ilustrativa. Refiriéndose a los condenados por el TSN, el representante sostuvo que entre ellos se encontraban aquellos «a los que menos culpabilidad se había atribuido y, en cambio, quedaron impunes otros a quienes la opinión pública había señalado» (Basadre 1968: Tomo XIV, 31). Más adelante, Basadre añade que es factible que algunos crean «que, en varios procesos, el Tribunal de Sanción legalizó la impunidad y hasta llegó a dar credenciales que no tenían los hombres honestos ajenos a estos expedientes» (Ibíd.: Tomo XIV, 31).

Para culminar con los casos en que el TSN encontró responsabilidades, conviene detenerse brevemente en tratar de comprender la forma en que se construyó la imagen del ‘funcionario corrupto’ durante el período de moralización. El siguiente extracto del dictamen fiscal en el juicio que se le siguió a Sebastián Lorente y Patrón por enriquecimiento ilícito puede ayudarnos a tener una idea más clara de cómo era visto este funcionario por sus acusadores:

Singular exponente de la relajación de costumbres de un triste período lo ofrece Sebastián Lorente. No faltó espíritu selecto que alguna vez se afanara por liberar al país de elemento tan pernicioso, pero todos los esfuerzos se estrellaron ante los intereses creados y las vinculaciones que Lorente atinó a formarse entre los miembros más influyentes del régimen. Ya hemos tenido ocasión de señalar cómo supo interesar en la Compañía Nacional de Higiene y Desinfección a un señor Leguía; relacionarse con los demás familiares en la carretera de ‘Bagua Chica’, y sacrificar capitales manteniendo un periódico de propaganda política como ‘El Mundo’; amén de las infinitas primas que repartió entre los contaminados con sus obras. No es de extrañar desde luego que la investigación de los bienes de Lorente no corresponda en forma alguna a los capitales que ciertamente llegó a acumular. Nada

aventurado es de suponer que haya puesto a gran recaudo grandes sumas en valores o depósitos en el extranjero. La condición misma en que fueron encontradas las dos cajas de seguridad que tenía en los Bancos del Perú y Londres e Italiano nos hacen comprender que fueron oportunamente vaciadas antes de refugiarse en la Legación del Japón de donde salió para emprender su viaje a la vecina república del sur (Ibíd.: legajo 11, cuaderno 247, fojas 37-38).

Este funcionario era percibido como un personaje de moral 'relajada' y que, vinculado estrechamente con el poder en su más alto nivel –la familia Leguía–, permaneció protegido de todo intento por ser investigado o sancionado. Se benefició, siguiendo el razonamiento del denunciante, de la acción del Estado a través de empresas públicas, de contratos de concesión y de subvenciones para su medio de comunicación, y no escatimó en repartir prebendas para lograr sus objetivos. Finalmente, una vez descubierto, evadió la justicia, no sin antes poner a buen recaudo parte del patrimonio que había adquirido ilícitamente.

En cuanto a las denuncias no admitidas por el TSN, las principales razones por las cuales fueron rechazadas fueron motivos de forma, es decir, por no cumplir las disposiciones que reglamentaban el funcionamiento del TSN. El mal uso del recurso de acción popular y el incumplimiento de requisitos procesales fueron las principales causas de rechazo de las denuncias. Así, una gran parte de los denunciantes no pudo ver sus causas ventiladas ante el TSN. Dentro de este grupo se encuentra el grueso de denunciantes del interior del país en contra de sus autoridades. Adicionalmente, otra causal para la improcedencia de las denuncias fue que estas se referían a delitos que se encontraban fuera de las competencias del TSN.

A partir de la evidencia presentada se puede afirmar que el TSN fue visto entre la población como una oportunidad para un proceso de profunda de moralización, que debía sancionar no solo a los responsables de actos de corrupción, sino a aquellos que habían violado la ley de manera impune. Sin embargo, en la práctica, el TSN no

habría cumplido su objetivo inicial de sancionar ejemplarmente a los que se enriquecieron ilícitamente: fuera de Augusto B. Leguía y sus familiares, la historia no hace referencia alguna a qué importantes personalidades políticas –como ministros de Estado o parlamentarios del entorno más íntimo de Leguía– hayan sido sancionados por este tribunal. Adicionalmente, a partir de las evidencias disponibles, se ha podido observar que las denuncias que derivaron en procesos fueron mínimas y muchas veces dejaron de lado a la opinión pública. Por una curiosa paradoja histórica, el propio Estado se volvió, en la práctica, en el principal acusador de los actos de corrupción.

### 3. Reflexiones finales

A partir de las fuentes primarias y secundarias consultadas, se puede afirmar que durante el Oncenio se produjo una transgresión sistemática del ordenamiento legal en provecho de intereses personales. El efecto combinado de factores políticos y económicos creó el caldo de cultivo necesario para desencadenar un proceso de corrupción que alcanzó a todas las regiones del país. De hecho, las características patrimonialistas y la debilidad institucional del Estado peruano se hicieron más evidentes durante el segundo gobierno de Leguía que en ningún otro gobierno de la República Aristocrática. De ahí que aquellos que ostentaron el poder y sus allegados se beneficiaron de la acción y de los bienes del Estado de diversas maneras, mientras que otros actores con poder local sacaron provecho de la incapacidad estatal para tener una presencia efectiva en todo el territorio nacional.

Cabría preguntarse, entonces, cuáles fueron los factores que sostuvieron el régimen de Leguía durante once años a pesar de todos los actos ilícitos (no solo de corrupción) que tuvieron lugar durante ese largo período. Ha sido mencionado que el propio régimen se encargó de esterilizar y bloquear la autonomía de las otras instituciones del Estado que debieron ejercer la fiscalización sobre el desempeño gubernamental. Pero la respuesta a la larga longevidad del

leguismo también debe buscarse en el apoyo que la ciudadanía le otorgó al mandatario y a sus colaboradores como resultado de la fascinación y encandilamiento que produjo la masiva ejecución de obras públicas. En efecto, la provisión de obras materiales (carreteras, ferrocarriles, avenidas, plazas) y la sensación de bienestar producto de una economía que se modernizaba, unidas a un discurso afín a las expectativas de las mayorías, habrían contribuido a que la corrupción y los atentados contra el sistema democrático y sus instituciones fueran pasados por alto. Una vez que se produjo la crisis del 29 y sus efectos se hicieron tangibles en el país, sin embargo, la pérdida de apoyo popular fue sumamente rápida y se creó el escenario propicio para que la Revolución de Arequipa tuviera éxito

La aparatosa caída del régimen de Leguía sirvió como un elemento catártico para que la población manifestara su indignación frente al extendido proceso de corrupción que antes había dejado pasar. De ahí que el objetivo principal de la Junta de Gobierno, al menos en lo que se refiere a su discurso político, fue realizar una ‘moralización a fondo’. Asimismo, los grupos opositores al leguismo, que ya habían denunciado su accionar, encontraron el momento propicio para plantear sus reivindicaciones. De este modo, fuerzas políticas y sociales de diverso signo y procedencia confluyeron para formar lo que hemos denominado ‘impulsos moralizadores’.

Un ejercicio de historia contrafactual puede ser útil en este punto: ¿qué habría pasado si el TSN hubiera sancionado eficazmente a aquellos que la opinión pública sindicaba como culpables de actos de corrupción? ¿qué habría ocurrido si su mandato le hubiera permitido atender los reclamos de justicia de aquellos pobladores cuyos derechos ciudadanos se encontraban recortados, y que al no tener ‘voz’ debían tolerar la corrupción de las autoridades locales y de los que controlaban el poder en la escena oficial?

A partir del análisis de los expedientes del TSN hemos podido constatar cómo una multiplicidad de actores recurrió a esta institución en busca de justicia. Ante él se denunciaron una multiplicidad de delitos y no solo aquellos contemplados dentro de sus competen-

cias. Se acusó a importantes autoridades políticas, funcionarios públicos, autoridades locales, empresas privadas, contratistas de obras públicas, ciudadanos, etc. De hecho, la corrupción, o al menos la presunción de que esta se produjo, atravesó toda la sociedad. Sin embargo, el TSN atendió aquellos casos que eran denunciados, sobre todo, por el propio Estado, y que involucraban en su mayoría a personajes vinculados al régimen depuesto, desechando muchos otros que no se adecuaban a la normativa que regulaba su funcionamiento y que eran en su mayoría presentados por ciudadanos 'de a pie'. A pesar de esta mayor atención por los 'grandes casos' de corrupción, como ya se ha mencionado, los resultados, medidos en términos de sanciones efectivas a los procesados, estuvieron muy por debajo de las expectativas de la población.

Así, un importante número de ciudadanos que centró sus esperanzas para acceder a la administración de justicia en este tribunal vio sus expectativas truncadas, ya que carecían de la 'voz' suficiente para ser escuchados en las alturas del poder. Definitivamente, la experiencia del TSN no logró tener legitimidad entre la población y esa fue una de las principales causas que ayudan a explicar por qué los 'impulsos moralizadores' tuvieron tan corta vigencia. Con el pasar del tiempo, el proceso de sanción, que inicialmente generó tanta expectativa y vehemencia entre la población, fue perdiendo fuerza y presencia en la opinión pública. Y esta es una lección histórica que no se debería olvidar.

## Bibliografía

**Basadre, Jorge (1992).** *Perú: problema y posibilidad y otros ensayos*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

——— (1981). *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*. Lima: Editorial Milla Batres.

——— (1968). *Historia de la República del Perú 1822-1933*. Tomos XIII y XIV. Lima: Editorial Universitaria.

**Burga, Manuel y Alberto Flores Galindo (1980).** *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*. Lima: Ediciones Rikchay Perú.

**Caravedo Molinari, Baltazar (1977).** *Clases, lucha política y gobierno en el Perú (1919-1933)*. Lima: Editorial Retama.

**Chirinos Soto, Enrique (1985).** *Historia de la República 1930-1985*. Tomo II. Lima: AFA Editores.

——— (1963). «La política peruana en el Siglo XX», en *Visión del Perú en el Siglo XX*. Tomo II. Lima: Ediciones Librería Studium.

**Cotler, Julio (1978).** *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**Ezaine Chávez, Amado (1977).** *Diccionario de derecho penal*. Chiclayo: Ediciones Jurídicas Lambayecanas.

**Leguía, Augusto B. (s/a).** «Yo tirano, yo ladrón». *Memorias del Presidente Leguía*. Lima: Editorial Ahora.

**Mény, Yves (1996).** «Corrupción 'fin de siglo': cambio, crisis y transformación de los valores. La corrupción y su análisis: ambigüedades, problemas, divergencias», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. UNESCO. N° 149. Septiembre.

**Miró Quesada Laos, Carlos (1946).** *Pueblo en crisis*. Buenos Aires: Emecé Editores.

**Pérez Caballero, Aurelio (1972).** *Diccionario jurídico peruano*. Lima: Ed. J. Mejía Baca.

**Planas, Pedro (1994).** *La República Autocrática*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

**Quiroz, Alfonso W. (1993).** *Domestic and Foreign Finance in Modern Peru, 1850-1950. Financing Visions of Development*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

**Ribó Durán, Luis (1995).** *Diccionario de derecho*. Barcelona: Editorial Bosch.

**Rose-Ackerman, Susan (2001).** *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores.

**Sánchez, Luis Alberto (1993).** *Leguía: el dictador*. Lima: Editorial Pachacútec.

**Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram (1978).** *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul Editores.

#### **Fuentes primarias:**

Expedientes del Tribunal de Sanción Nacional, Archivo General de la Nación: 21 legajos, 470 cuadernos.

#### **Decretos Ley:**

- Nº 7040, del 31 de agosto de 1930.
- Nº 6878, del 9 de septiembre de 1930.
- Nº 6902, del 14 de octubre de 1930.
- Nº 6910, del 28 de octubre de 1930.
- Nº 6949, del 29 de noviembre de 1930.
- Nº 6964, del 5 de diciembre de 1930.
- Nº 6992, del 31 de diciembre de 1930.
- Nº 7043, del 28 de febrero de 1931.
- Nº 7044, del 7 de marzo de 1931.
- Nº 7119, del 28 de abril de 1931.
- Nº 7122, del 1 de mayo de 1931.
- Nº 7297, del 3 de septiembre de 1931.
- Nº 7403, del 5 de noviembre de 1931.
- Nº 7444, del 23 de noviembre de 1931.
- Nº 7687, del 25 de enero de 1933.
- Nº 7895, del 9 de mayo de 1934.
- Nº 8313, del 13 de junio de 1936.
- Nº 8632, del 24 de febrero de 1938.
- Nº 12555, del 26 de enero de 1956.



## Costos históricos de la corrupción en el Perú Republicano

---

*Alfonso W. Quiroz*

El presente es un intento de primera aproximación a la medición de los costos de la corrupción a lo largo de la historia republicana peruana. Este ejercicio implica múltiples problemas metodológicos además de generar polémicas entre los entendidos. Sin embargo, si queremos evaluar los efectos de la corrupción para el desarrollo económico e institucional, es perentorio partir de estadísticas y cálculos informados sobre los costos que, al pesar sobre los hombros de los ciudadanos peruanos, han obstaculizado históricamente el crecimiento económico de un país en lucha por el desarrollo.

El costo de la corrupción puede ser contabilizado de dos maneras: primero, como valor que no llegó a su destino asignado, al ser desviado por intereses corruptos; y, segundo, como el daño institucional que causa la corrupción al desvirtuar o debilitar instituciones claves para la estabilidad y la inversión. El primer cálculo es de tipo cuantitativo; el segundo, aunque proclive a un análisis contra-factual, es esencialmente un cálculo cualitativo.

En el presente trabajo se intentará inicialmente discutir las distintas opciones metodológicas para la medición y cálculo de los costos en valor desviado e institucionales asociados a la corrupción política y administrativa. Este debate metodológico inicial conduce al diseño de un modelo especialmente ajustado a la información estadística disponible para medir y calcular los costos de la corrupción, a lo largo de la historia republicana, como porcentajes de los gastos del presupuesto nacional y del Producto Bruto Interno (PBI). A continuación se aplica este modelo de medición para el período de la «década infame» del fujimorato (1990-2000).

En acápite posterior se aplica el modelo para otra década de alta corrupción históricamente comprobable: los años cincuenta del siglo diecinueve, que abarcan los escándalos de la consolidación y conversión de la deuda interna y la manumisión de esclavos en el gobierno de José Rufino Echenique y en el segundo de Ramón Castilla.

Sobre la base de información obtenida de la prensa de la época, contabilidad fiscal, procesos judiciales, investigaciones parlamentarias y otras fuentes históricas, además de cálculos y proyecciones estadísticas, se procede entonces a determinar el nivel de corrupción por distintos períodos de gobiernos republicanos y los costos de corrupción en valor desviado e institucionales. Se concluye el trabajo con una evaluación de los niveles de corrupción agregados y su efecto sobre el desarrollo económico peruano.

## Debate metodológico

¿Cuáles son los costos de la corrupción? ¿Cómo medir esos costos? Hasta hace poco, la corrupción en países subdesarrollados y burocratizados era vista por los científicos sociales con indiferencia, condescendencia, e inclusive hasta con cierta empatía. La corrupción se pintaba como connatural al subdesarrollo o a ciertos tipos culturales, o como un mecanismo que aliviaba la inequidad socioeconómica o engrasaba las barreras burocráticas (Lipset y Lenz 2000, Ward 1989, Leff 1989/1964). Más allá de la definición general de la corrupción como «el abuso del puesto público para beneficio personal», no existía un consenso entre los científicos sociales sobre la teoría y metodología en el estudio de la corrupción. La inexistencia de una base de datos confiable en materia de corrupción impidió que se evaluara cabalmente las distintas y contradictorias posiciones teóricas sobre la corrupción. Por tanto, no surgió un marco teórico adecuado para comprender sus causas y sus consecuencias hasta la publicación de los trabajos de economistas como Paulo Mauro hacia 1994-1995 (Ades y Di Tella 2000).

Sin embargo, a raíz de estos trabajos innovadores, en los últimos ocho o nueve años ha ido creciendo el consenso sobre el impacto intrínsecamente negativo de la corrupción para la inversión y, por ende, el crecimiento económico (Mauro 1995). A mayor corrupción, menores son la inversión y el crecimiento. Pero, además, la corrupción impacta negativamente en varios otros niveles, incluida la estabilidad institucional y la colocación de los gastos gubernamentales, por ejemplo, en educación. La corrupción, según la evidencia creciente, en lugar de actuar como «grasa», actúa más bien como «grava» en el mecanismo económico y social.

En última instancia, la constatación de los efectos negativos de la corrupción nos lleva a preguntarnos por las causas de dicha corrupción para diseñar políticas efectivas para contrarrestar esas causas y disminuir la corrupción administrativa. Como variable dependiente, la alta corrupción surge de un marco institucional inadecuado, de una estructura de reglas de incentivos y des-incentivos (inhibiciones) que requiere una reforma profunda. Pero las reformas fracasan a su vez debido a los intereses corruptos a los que no les conviene la reforma profunda. Así, esta vez como variable independiente, la corrupción tiene costos institucionales al debilitar o desvirtuar las instituciones en eficiencia y posibilidad de reforma.

Los intentos recientes por medir toda esta gama de costos de la corrupción han girado en torno de índices de percepción de la corrupción basados en encuestas y sondeos, y el uso de esos resultados estadísticos para comparar y clasificar distintos países y sus índices económicos y sociales. El uso de este tipo de base de datos ha generado polémicas por los elementos de subjetividad que generan. Además, si proyectamos el estudio de la corrupción hacia el pasado no se cuenta con este tipo de estadísticas basadas en encuestas, pues no se puede encuestar a los muertos. Sin embargo, un nuevo grupo de estudios va generando datos más concretos (*hard data*) al indagar por los desvíos de valor hacia objetivos que no eran los originalmente planificados en presupuestos de instituciones públicas (DiTella y Savedoff 2001). Con el debido cuidado histórico de las fuentes, se puede adecuar este método a los valores desviados de los presu-

puestos nacionales y, por consiguiente, del Producto Bruto Interno (PBI) al entenderse los gastos de presupuesto como un porcentaje del PBI. A estos desvíos en los presupuestos públicos, de acuerdo con el momento histórico, se les puede añadir los costos de oportunidad en materia de inversión privada y eficiencia administrativa.

## **Modelo por aplicar**

Para el caso peruano se cuenta, inicialmente, con las estadísticas básicas que miden y calculan, a través de proyecciones y extrapolaciones, el PBI y los gastos de presupuestos para los años 1896-1995 (Seminario y Beltrán 1998, Portocarrero et al. 1988). La investigación independiente de este trabajo ha permitido, por otro lado, determinar cantidades desviadas por autoridades y burocracias corruptas en distintos períodos de los distintos gobernantes que ha tenido el Perú durante el período 1830-2000. Según el estudio detallado de las evidencias recolectadas, es posible llegar a cifras de los costos de la corrupción (desvío de valor) por período. Estas cifras luego pueden expresarse como porcentajes del gasto del presupuesto público y del PBI. Los distintos niveles así alcanzados se pueden graficar y comparar determinando períodos de alta, mediana y baja corrupción. Cálculos adicionales se pueden realizar para determinar el costo agregado que la corrupción ha tenido para el desarrollo económico peruano a largo plazo.

En cuanto a los costos institucionales, cada período histórico se caracteriza por condiciones institucionales determinadas. Distintos tipos y modalidades de corrupción afectarán a ciertas instituciones más que a otras. De acuerdo con la información cualitativa y cuantitativa disponible se puede determinar costos institucionales específicos que obstaculizan desarrollos institucionales claves. Los escándalos de corrupción históricos y las polémicas generadas a su alrededor nos indicarán lo que los contemporáneos percibieron como las oportunidades perdidas y las esperanzas frustradas en la solución de problemáticas históricas, debido a la ineficiente administración y políticas económicas determinadas en gran parte por la corrupción.

Cada período de gobierno tendrá, pues, tipos específicos de corrupción que generarán costos institucionales determinados. Veamos, a continuación, por ejemplo, los costos de valor desviado e institucionales durante el fujimorato.

## **Década infame (1990-2000)**

Es necesario determinar si la década infame del gobierno de Fujimori-Montesinos fue el período de mayor corrupción en la historia republicana peruana. A primera vista lo parecería. La corrupción generalizada y sistémica alcanzó a las instituciones y personas más importantes del país, burócratas, figuras de los medios de comunicación, futbolistas, jueces, alcaldes, cabezas de corporaciones nacionales y extranjeras, militares, congresistas, ministros, y la alta cúpula de gobierno. Se trató de una combinación de corrupción burocrática y captura del Estado por un grupo reducido de corruptos con fines de enriquecimiento ilícito y políticos determinados. Sin embargo, ¿se puede comparar este nivel de alta corrupción con otros períodos históricos?

La corrupción durante la década infame no es un elemento marginal o secundario del sistema socio-político a cargo del gobierno del país. Durante la década que empieza en 1990, la corrupción se convierte en el elemento al centro del quehacer socio-político y económico. Según algunos, el grado de corrupción generalizada en la última década del siglo XX es solo comparable con la corrupción del período colonial, cuando el sistema mismo y la élite criolla y peninsular dependían del mecanismo de la corrupción para hacer funcionar el sistema y acumular poder y riqueza. La corrupción, ayudada por la informalidad, el gobierno autoritario y la escasa transparencia, se generaliza y se convierte en algo aceptado y connatural al sistema. En el cuadro 1 se intenta contabilizar los distintos rubros notables de corrupción sobre la base las investigaciones judiciales, fiscales, y parlamentarias iniciadas con la caída de Fujimori/Montesinos.

Aparte de los casos más sonados de corrupción relacionados con la dupla Fujimori-Montesinos y las Fuerzas Armadas, los costos más

**Cuadro 1**  
**Costos de valor desviado por corrupción, 1990-2000**  
 (En millones de dólares)

Institución/Responsable	Cantidad	Concepto de origen		Fuente
1. Presidencia: Fujimori	400	APENKAI/AKEN:	90	a, b
		Fondo Contingencia:	120 (446)*	c
		Negocios Joy Way:	80 (190)*	
		Pagos del SIN:	60	
		Popular y Porvenir:	50 (100)*	
2. Inteligencia: Montesinos	450	Desvío del SIN:	150 (446)*	c, d,
		Tráfico drogas:	200	e
		Otros:	100	
3. MM Interior y Defensa	146	Al SIN:	146	
4. Caja Pensión Militar	200	Al SIN:	100 (300)*	d
		Testaferros:	200	
5. FFAA. y socios	216	Comisión armas		c
6. Ministro Joy Way	80	Compras de China	80 (190)*	a, b, c,
7. Miyagusuku y socios	50	Popular y Porvenir	50 (100)*	a
8. Deuda externa	500	Re-compra irregular		a, c, d
9. Privatizaciones	1.400	Malversación, coimas y favores (decretos secretos)		a, c, d, f
10. Salvataje bancario	1.145	Wiese:	250	a, b, f
		Latino:	490	
		NBK:	198	
		Nuevo Mundo, otros:	207	
11. Inversión extranjera	10.000	Costo de oportunidad (1,000 por año)		c, g
Costo total 1990-2000:	14.087			
Costo promedio anual:	1.409			

\*Nota: Para evitar doble contabilización, las cifras en paréntesis expresan el total del negocio repartido entre dos o más socios corruptos.

Fuentes: (a) Congreso, Comisión Investigadora 2003; (b) Dammert 2001; (c) *La República* 2001-2003; (d) *El Comercio* 2001-2003; (e) *Correo* 2003; (f) *La Gaceta* 2003; (g) Transparencia Internacional.

notables para el desarrollo económico del país lo constituyen el costo de oportunidad de la inversión extranjera (la inversión que no se realizó en el país por el alto grado de corrupción existente) y la malversación de los ingresos por privatizaciones que no llegaron a su destino previsto para incrementar el empleo, la producción y la educación. La década de Fujimori constituyó así un período más en la historia peruana de oportunidades perdidas, específicamente en lo que se refiere al período de liquidación del sistema estadista proteccionista y la apertura de mercados. El público en general no se vio beneficiado por esta oportunidad aperturista, y perdió esperanza y respeto por el manejo económico ortodoxo.

Según las cifras del cuadro 1, el costo promedio anual por corrupción de aproximadamente \$1.400 millones de dólares representa alrededor del 30-35% del gasto presupuestal promedio anual de la década de 1990, y un 4% del PBI promedio anual durante el mismo período. Anteriores intentos por contabilizar los costos de corrupción de la década de 1990, al no tomar en cuenta el costo de oportunidad de la inversión extranjera, llegan a cifras generales y proporcionales un poco menores (INA 2001: 3-4; Ortiz de Zevallos y Pollarolo 2002: 20-26).

Además, los costos institucionales incurridos durante la década infame fueron ingentes en términos tanto del funcionamiento ineficiente y desvirtuado de instituciones claves como del daño ocasionado al tejido cívico comunitario. Estos costos institucionales dejan una herencia a mediano y largo plazo difícil de sobrellevar, además de constituir la base para un muy posible resurgimiento de la alta corrupción en el futuro cercano. En primer término, las instituciones que sufrieron mayores daños fueron las fuerzas armadas, policiales y el sistema de inteligencia. La Presidencia y el Congreso han caído en los niveles más bajos de respeto del público. El sistema judicial se encuentra en verdadera bancarrota a más de tres años de la caída del régimen que generó tanta corrupción en el marco legal peruano. El sistema educativo, tan abandonado y de tanta importancia para la vida cívica y el desarrollo del capital humano, se pudre ante la prepotencia sindical opuesta a una verdadera reforma educativa. Alarma el hecho de que una reforma de la Constitución de 1993,

necesaria medida para evitar los entrampamientos institucionales del pasado fujimorista, no tenga visos de realizarse por la oposición política y de opinión que prima en la actualidad.

## Década de la deuda defraudada. Consolidación y manumisión (1850-1859)

Volvamos ahora a un pasado un poco más lejano y con evidencias palmarias de alta corrupción y copamiento del Estado por una camarilla corrupta. La información recogida para la década de 1850 nos permite realizar un cálculo similar al efectuado para la década de 1990. Información judicial, fiscal y periodística generada a raíz de los escándalos de la consolidación y conversión de la deuda interna (1850-1854) y la manumisión de esclavos (1855-1857), nos permite evaluar los costos de valor desviado por corrupción como se demuestra en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Costos de valor desviado por corrupción, 1850-1860**  
(En millones de pesos = millones de dólares)

Concepto	Cantidad	Porcentaje	Fuentes
1. Consolidación (vales tachados)	12	50	a, b, c
2. Conversión (favores, privilegios)	3	30	c, d
3. Manumisión (sobre valuación)	4	50	e
4. Costo inversión (costo de oportunidad)	20	200	f
<hr/>			
Costo total (1850-1860):	39		
Costo promedio anual:	4		

Fuentes: (a) Junta de Examen Fiscal 1857; (b) Comisión Especial de Crédito Público 1856; (c) *El Peruano* 1857; (d) Leubel 1861; (e) Márquez 1888; (f) Hunt 1973.

Si tomamos en cuenta que los gastos del presupuesto peruano en la década de 1850 ascendían a alrededor de 9 millones de dólares anuales (Hunt 1973a: 70, 83), entonces del valor anual desviado por corrupción representó aproximadamente un 45% de los gastos de presupuesto, cifra algo mayor que la obtenida para la década de 1990. Asimismo, teniendo en cuenta el valor productivo anual, sobre la base de las exportaciones de la época (12 millones), el producto bruto interno anual a precios corrientes para la década de 1850 ascendería a 120 millones de dólares (asumiendo que el valor de las exportaciones representa el 10% del PBI): el valor desviado por corrupción alcanzaría alrededor de 4% del producto interno anual, cifra similar a la de la década de 1990 (Gootenberg 1989: 161-164, Hunt 1973: 78-80).

Al igual que la década de 1990 (y la de 1920), la década de 1850 culmina con una reacción en contra de la corrupción que, sin embargo, desfallece luego de un par de años de intensa actividad sin que se hayan dado soluciones estructurales y sistemáticas contra la corrupción.

## Períodos y niveles de corrupción

- **Pillaje caudillista (1822-1839):** los orígenes de la corrupción en el Perú deben buscarse en la adaptación criolla a las rígidas normas coloniales que derivaron en la actitud «obedezco pero no cumplo», el contrabando de importación de géneros y la exportación ilegal de plata, entre otras muchas modalidades de abusos e intereses contra el fisco real, la reforma colonial, y la mayoría de la población indígena y mestiza. Las gestiones públicas corruptas en el período inmediatamente posterior a la independencia constituyen la continuación de modalidades de corrupción colonial en un nuevo marco de extrema carencia fiscal, luchas caudillistas, inestabilidad política e institucional, y abuso de los derechos de propiedad de extranjeros y nacionales. Solo reducidas gavillas de negociantes listos a proveer financiamiento de alto riesgo e interés son privilegiadas por el favor y el poder corrupto de turno. La política de secuestros de bienes de emigrados españoles y criollos, iniciada

durante la gestión de José de San Martín y Bernardo Monteagudo, abre la expropiación republicana que, por un lado, debilita los derechos de propiedad y, por otro, beneficia a militares caudillistas. Los caudillos se apropian de haciendas y demás propiedades expropiadas, así como hipotecan los pocos ingresos fiscales y aduaneros para garantizar el financiamiento interno y externo de sus campañas militares. Los contratos para suplir al ejército de insumos se otorgan por amiguismo político y sobornos. Así se hunde en más miseria la endeudada Hacienda pública y su crédito internacional y doméstico. La corrupción de esta época republicana temprana es de rapiña, institucionalizada y justificada en nombre del patriotismo emancipador militarista. La disputa entre grupos corruptos es una disputa de botín que desborda en expropiaciones y despojos privados. El nivel de costo de valor desviado por corrupción se puede calcular sobre la base del negociado de los primeros dos empréstitos internacionales de 1822-1826 por 9 millones de pesos (1,8 millones de libras esterlinas), de cuya suma se desvió alrededor de 4,5 millones de pesos. Esto significaría alrededor de 40-50% de los gastos fiscales y, en consecuencia, alrededor del 6-7% del exiguo PBI de la época (Márquez 1888; Basadre 1968; Quiroz 1987; Moreyra Palacios 1983: 30-31; Miller 1996: 68-69).

- **Guano inicial y primer gobierno Castilla (1840-1849):** Los ingresos del guano alimentaron lo que José Arnaldo Marques denominó la «orgía financiera» del Perú. Los arreglos financieros internos y externos necesarios para una mínima estabilidad institucional se pactan con los primeros consignatarios y, eventualmente, se otorga un cuasi monopolio de la comercialización del guano en Europa a la casa de Anthony Gibbs de Londres. Es un arreglo realizado por Ramón Castilla, quien garantiza para su gobierno ingresos regulares, pero al costo de rodearse de una camarilla financista cómplice (*cronies*). Castilla, sin embargo, también introduce la institución del presupuesto fiscal. Estos mínimos arreglos reducen en algo los costos institucionales derivados de la situación desordenada de la etapa anterior de alta corrupción. Empero, la corrupción en la década de 1840 no baja, como se

podría esperar, debido a que la situación fiscal no permite retribuir en forma adecuada al pequeño grupo de burócratas y militares dispuestos, constantemente, a rebelarse si no se les compensa de acuerdo con sus expectativas corruptas. El porcentaje de valor desviado puede haber bajado un poco a 35% y el del PBI a 3%.

- **Década de la deuda defraudada (1850-1859):** Como hemos visto en acápite anterior, el nivel del costo de valor desviado alcanzó en este período 45% y su proporción del PBI, el 4-5%.
- **Guano maduro y consignatarios nacionales (1860-1868):** Según Basadre, este período fue de alta corrupción unida a la formación de la plutocracia costeña que causó tantas injusticias sociales y económicas. Sin embargo, comparado con el período inmediatamente anterior, la década de 1860 constituye un relativo remanso. Se sientan algunas bases para el desarrollo económico (que luego se trunca) al aparecer las primeras instituciones bancarias privadas deficientemente reguladas. Así, también, el período inmediatamente posterior superará el despilfarro fiscal y abuso estatal centralizador. Según el indicador del valor desviado del ingreso del guano por los cobros y gastos irregulares de los consignatarios en este período, de un total de 35 millones de pesos (7 millones de libras esterlinas) por adelantos de los consignatarios al fisco, se perdieron alrededor de 10 millones de pesos, es decir, un poco menos del 30% (Miller 1996: 74). En términos del costo relativo del PBI (sobre un total de 250 millones de pesos/dólares), se estaría ante una pérdida de alrededor de 2,5%.
- **Piérola, Dreyfus, Meiggs y Pardo. Guano y obras públicas (1869-1879):** La década de 1870 es la de mayor corrupción en la contratación de empréstitos externos y la consecución de obras públicas innecesariamente caras y de altos márgenes dejados a la corrupción de funcionarios y el cobro de tajadas. Por ejemplo, según Witt Meiggs, pagó alrededor de 1 millón de pesos en coimas para lograr el contrato del ferrocarril de Arequipa de 12 millones, a lo cual habría que añadir unos 5 millones más desviados por inflación de gastos en la construcción del mismo (Witt 1992, Stewart

1946). Esto elevaría el valor desviado hasta un 40-50%. En términos del PBI anual (alrededor de 200 millones de soles), el costo representaría, en momentos que el producto del guano empieza a decrecer, un 4-5%.

- **Cacerismo y Contrato Grace (1885-1894):** Ante la derrota de la guerra del Pacífico, se regresa a un período de inestabilidad institucional similar al de las décadas de 1820-1840. Cáceres tranza con los corruptores acreedores externos ávidos por tener garantías mínimas para sus riesgosas acreencias e inversiones en el Perú. El largo proceso hacia la firma del Contrato Grace (1890) es una historia de litigios y coimas, aunque el nivel de corrupción general no asciende demasiado debido a los limitados ingresos fiscales de la época. Ante la bancarrota fiscal prolongada y la postración económica, sin embargo, el nivel de corrupción tal vez pudo ser menor que el anterior período: 25% en valor desviado y 2% del PBI.
- **Pierolismo y patrón oro (1895-1899):** El segundo gobierno de Piérola tendría similitudes con el primero de Castilla. Piérola se rodea de sus seguidores para primero desestabilizar el país con su sublevación que desencadena una guerra civil. Luego, en búsqueda de una estabilidad mínima, permite la transferencia del mando a los civilistas que se enquistan en la estructura de poder. Por los antecedentes pierolistas, la corrupción pudo haber ascendido a 30% de valor desviado y 3% del PBI.
- **Civilismo (1900-1908):** El civilismo de la primera década del siglo XX ofrece estabilidad institucional a cambio de un casi monopolio del poder. Los mecanismos parlamentarios y judiciales para contrarrestar al ejecutivo se tergiversan ante el control civilista sobre los mismos. Nivel de corrupción: 25% de valor desviado y 2% del PBI.
- **Primer leguismo (1909-1912):** Ya en su primer gobierno con apoyo inicial civilista, Leguía es acusado de varias transgresiones que desencadenan en escándalos de corrupción mayúsculos. Va

subiendo la corrupción paulatinamente: 30% de valor desviado y 3% del PBI.

- **Billinghamurst, Benavides, Pardo y la primera guerra mundial (1913-1919):** Ruptura institucional, crisis y posterior *boom* de guerra. Intereses azucareros en su más alta expresión: 25% de valor desviado y 2% del PBI.
- **El Oncenio (1920-1930):** Junto con la década infame y la década de la deuda defrauda, es el período de más alta corrupción en la historia peruana. Los legistas más cercanos a la familia inmediata de Leguía capturan el Estado, manipulan la información, socavan las bases democráticas, aspiran a varias reelecciones ilegales, roban de los contratos de obras públicas y reciben crecidas coimas para permitir un sobreendeudamiento externo que en lugar de modernizar el país lo dejó postrado a inicios de la década de 1930. Por ejemplo, Juan Leguía obtiene una suma de 520.000 dólares de los banqueros y agentes neoyorquinos J.W. Seligman & Co. para lograr la aprobación de un primer préstamo promovido en los Estados Unidos en 1927 por 15 millones de dólares (Thorp y Bertram 1978: 376, Cleveland y Huertas 1985: 175-180, Mackaman 1977). El valor desviado del presupuesto debió haber ascendido al 35%; el costo para el PBI, al 5%.
- **Sánchez Cerro y el Tribunal de Sanción Nacional (1931-1933):** La reacción anti-corrupción inicial deriva en graves faltas en el procedimiento judicial que lleva a la exoneración de facto de los corruptos del régimen anterior. Sánchez Cerro y sus hermanos no escapan de escándalos de corrupción asociados al abuso del poder, amiguismo y nepotismo. Nivel de corrupción, sin embargo, un tanto menor que el período anterior: 20% de valor desviado y 2% del PBI.
- **Benavides (1934-1939):** El general Benavides impone estabilidad a la fuerza y durante su mandato se da la recuperación económica que sienta las bases para los modestos logros de modernización de los años cuarenta y cincuenta. Sin embargo, Benavides también

está inmerso en redes de nepotismo y favoritismo que le permiten la llegada al poder a Manuel Prado. Ante una situación dictatorial, el nivel de corrupción se incrementa un tanto: 25% de valor desviado y 3% del PBI.

- **Primer gobierno de Prado (1940-1944):** Un presidente civil que gobierna en años difíciles de la segunda guerra mundial. La democracia «a la peruana» modera, aunque no demasiado, la corrupción: 25% de valor desviado y 3% del PBI.
- **Bustamante y Rivero (1945-1948):** Este gobernante honrado es acosado por la oposición aprista que prosigue con sus mecanismos clandestinos e ilegales de financiamiento partidario base de incontables casos de pequeña, mediana, y alta corrupción denunciados en la prensa local. Basadre descubre una malversación y fraude en el Ministerio de Educación que representó entre un 30 y 50% del monto del contrato licitado para la fabricación de carpetas escolares para las escuelas públicas. Nivel de corrupción estimado: 25% de valor desviado y 2% del PBI.
- **Ochenio de Odría (1949-1956):** Este gobierno militar consolida la tradición de corrupción al interior de las fuerzas armadas y policiales con prioridad para algunos militares de alta graduación. Es comprobado que Odría se enriquece ilícitamente y desata la represión política y contra la libertad de expresión en manos de Alejandro Esparza Zañartu. Al terminar su período, los representantes del movimiento pradista en control del Congreso sancionan el más clásico dictamen de «borrón y cuenta nueva» a pesar de las denuncias en ambas cámaras por Héctor Cornejo Chávez y Raúl Porras Barrenechea. Sube la corrupción a 30% de valor desviado y 4% del PBI.
- **Segundo gobierno de Prado (1956-1962):** Mayor corrupción que en su primer gobierno, según lo experimentado por Jorge Basadre como Ministro de Educación (1956-1958). Escándalos de contratos con empresas extranjeras de electricidad y los contratos para la construcción de escuelas públicas pudieron haberle costado al

presupuesto nacional alrededor de 20% y alrededor de 2% del PBI.

- **Primer gobierno de Belaunde (1963-1967):** En las postrimerías de este gobierno se descubren explosivos casos de contrabando que vinculaban importantes casas importadoras con instituciones de las fuerzas armadas y policiales; una posible razón para que se acelerara el golpe de Velasco en 1968 (Vargas Haya 1970). Nivel de corrupción: 25% de valor desviado y 3% del PBI.
- **La «revolución» militar (1968-1980):** Se deforma profundamente el orden institucional democrático para instaurar un régimen estatista, burocratizado e ineficiente. Se deteriora trágicamente el poder judicial y se inicia una crisis en la administración de justicia que dura hasta nuestros días sin visos de solucionarse. Se sientan las bases de la «informalidad» que corroe las transacciones formales y los derechos de propiedad. Los costos institucionales de este período tal vez sean los más altos de toda la historia republicana. El azote del narcotráfico inicia la corrupción de las autoridades anti-narcóticos (Vargas Haya 1980). Al perderse una proporción alta de inversión extranjera, el costo de corrupción pudo alcanzar el 30% de valor desviado y 4% del PBI.
- **Segundo gobierno de Belaunde (1981-1984):** Se desaprovecha otra oportunidad histórica para fortalecer las instituciones democráticas por indolencia, intereses del ala belaundista liderada por Manuel Ulloa que inician la tendencia del «liberalismo a la peruana» y se ven inmiscuidos en escándalos en la construcción de cárceles. Crece el terrorismo y el narcotráfico. Costo por valor desviado 25% y 3% del PBI.
- **Alan García y Mantilla (1985-1989):** El escándalo de corrupción del tren eléctrico contribuye al empeoramiento del ahora intratable problema del transporte público y tráfico en Lima. La entrada y el lavado de dinero de los dólares provenientes del narcotráfico en el mercado cambiario callejero consolidan el poder de los carteles de narcotraficantes. El privilegio otorgado a un sector gracias al

dólar MUC coloca a García en el mismo nivel que Carlos Andrés Pérez y Fernando Collor de Mello, involucrados en escándalos personales originados por el mismo mecanismo de doble cambio monetario (Vargas Haya 1994). Valor desviado llega a 30%, 4% del PBI.

## Resultados generales

Sobre la base de la evidencia y cálculos detallados por períodos, se perfila una figura de ciclos de corrupción delineada en el gráfico 1. La clasificación que se ajusta más a esta figura es la siguiente: (1) los niveles de corrupción que alcanzan entre el 30 y 45% de valor desviado y 4-6% del PBI son **muy altos**; (2) los que promedian 21-29% de valor desviado y 2.1-3.9% del PBI son **altos**; (3) los que alcanzan 15-20% de valor desviado y 1-2% del PBI son **moderadamente altos**. Históricamente no se han detectado niveles de corrupción ni medianos ni bajos.

Partiendo de un muy alto nivel de corrupción (pero en descenso por limitados esfuerzos reformistas hasta la década de 1790), el período colonial tardío se muestra institucionalmente constreñido por fuertes incentivos para la transgresión corrupta y las débiles inhibiciones o castigos para las autoridades y burócratas corruptos.

Se observan a continuación una serie de ciclos en la época republicana, desde uno alto en las décadas de 1820 y 1830, a uno muy alto en las décadas de 1850 y 1870, para luego descender temporalmente a niveles moderadamente altos entre 1880 y 1900. Luego va repuntando la curva a partir de 1910 para llegar a un muy alto nivel en la década de 1920; se modera un tanto en la década de 1940 para luego ir repuntando a niveles cada vez más altos a partir de 1950, culminando con niveles muy altos en las décadas de 1980 y 1990.

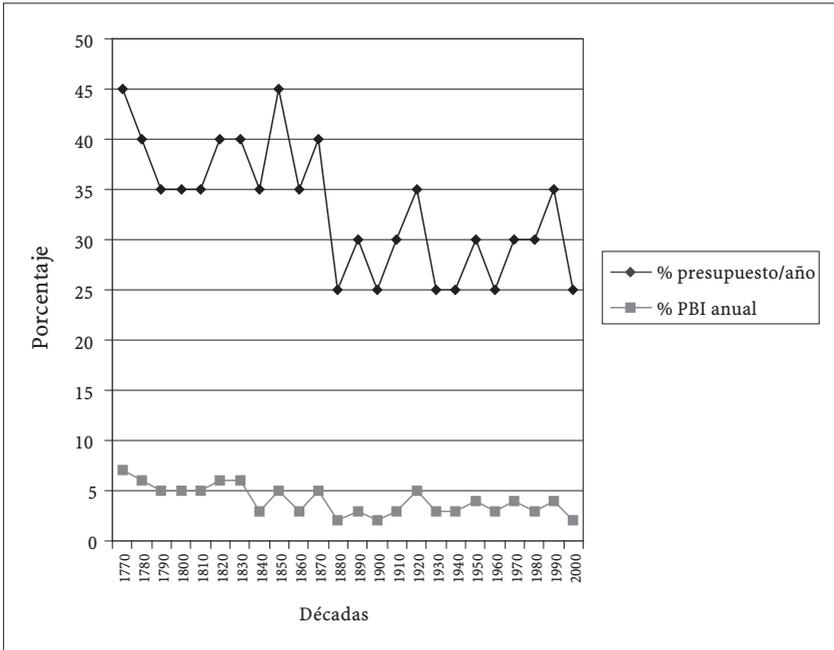
## Conclusiones

Los costos de la corrupción para el desarrollo económico del Perú a lo largo de la época republicana han sido consistentemente altos o muy altos a pesar de las variaciones cíclicas detectadas. Al alcanzar niveles que en promedios anuales llegaron a ubicarse entre el 20 y 30% de valor presupuestario desviado por corrupción y el 3-4% del PBI, el Perú ha perdido por concepto de corrupción alrededor del 40 o 50% de sus posibilidades históricas para el desarrollo (considerando que, para alcanzar el desarrollo, el Perú debió haber crecido en el período analizado entre el 6 y el 8 % anualmente).

Cada ciclo de alta corrupción parece llegar a un límite impuesto por tiempo de abuso (alrededor de 10 años), captura desenfrenada del Estado por camarillas corruptas, y movidas reeleccionistas ilegales que promueven un fortalecimiento de la oposición. Ese nivel límite también se alcanza cuando el costo de valor desviado llega a 30-45% y el costo de PBI llega a 4-7%. Al mismo tiempo, cada ciclo de muy alto nivel de corrupción es seguido por un período invariablemente muy corto de reacción anticorrupción. Al pasar u olvidarse esa reacción, según el principio de «borrón y cuenta nueva», se vuelven a presentar los incentivos altos y las inhibiciones laxas que generan un nuevo ciclo de creciente corrupción.

Asimismo, cada ciclo de alta corrupción trajo consigo determinados costos institucionales claves, desde el deterioro del crédito interno y externo en períodos claves al hundimiento de las reglas democráticas, judiciales y cívicas en época más reciente. La corrupción ha legado al Perú tal vez los más altos costos de valor e institucionales que cualquier otro factor coadyuvante del subdesarrollo.

**Gráfico 1**  
**Costos de corrupción: Perú 1770-2000**



## Bibliografía

**Ades, Alberto y Rafael Di Tella (2000).** «The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results», en Tulchin, Joseph y Ralph Espach (eds.). *Combating Corruption in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press. Pp. 15-52

**Basadre, Jorge (1968).** *Historia de la República del Perú*. 6ª ed. Lima: Editorial Universitaria.

**Cleveland, Harold y Thomas Huertas (1985).** *Citibank 1812-1970*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

**Comisión Especial de Crédito Público (1856).** *Informe de la Comisión Especial del Crédito Público sobre los vales consolidados y tachados*. Lima: Imprenta Félix Moreno.

**Congreso de la República, Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros 1990-2001 (2003).** *Informe final*. Lima: Impresora Peruana.

**Dammert, Manuel (2001).** *Fujimori-Montesinos. El Estado mafioso: el poder imagnocrático en las sociedades globalizadas*. Lima: El Virrey.

**Di Tella, Rafael y William Savedoff (2001).** *Diagnosis Corruption: Fraud in Latin America's Public Hospitals*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

**Gootenberg, Paul (1989).** *Between Silver and Guano: Commercial Policy and the State in Postindependence Peru*. Princeton: Princeton University Press.

**Haber, Stephen (ed.) (2002).** *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*. Stanford: Hoover Institution Press.

**Hunt, Shane (1973).** «Growth and Guano in Nineteenth-Century Peru.» N° 34. Woodrow Wilson School, Princeton University.

**INA. Iniciativa Nacional Anticorrupción (2001).** *Un Perú sin corrupción. Condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción*. Lima: INA-Ministerio de Justicia.

**Junta de Examen Fiscal (1857).** *Informes de la Junta de Examen Fiscal creada por resolución suprema en febrero de 1855 para revisar los expedientes relativos al reconocimiento de la deuda interna consolidada de 20 de abril de 1851, publicación oficial*. Lima: Imprenta del Estado.

**Klaren, Peter F. (2000).** *Peru: Society and Nationhood in the Andes*. New York: Oxford University Press.

**Leff, Nathaniel H. (1989).** «Economic Development Through Bureaucratic Corruption», en Heidenheimer, Arnold J. et al (ed.). *Political Corruption: A Handbook*, Pp. 389-403. New Brunswick: Transaction Publishers (originalmente en *American Behavioral Scientist* 8:3 (1964): 8-14.)

**Leubel, Alfredo (1861).** *El Perú en 1860 o sea anuario nacional*. Lima: Imprenta El Comercio.

**Lipset, Seymour Martín y Gabriel Salman Lenz (2000).** «Corruption, Culture, and Markets», en *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. Pp. 112-124. New York: Basic Books.

**Mackaman, Frank H. (1977).** «United States Loan Policy, 1920-1930: Diplomatic Assumptions, Governmental Politics, and Conditions in Peru and México.» Tesis Ph.D.: University of Missouri-Columbia.

**Márquez, José Arnaldo (1888).** *La orgía financiera del Perú. El guano y el salitre (artículos publicados en La Libertad Electoral)*. Santiago: Imprenta de La Libertad Electoral.

**Mauro, Paolo (1995).** «Corruption and Growth», en *Quarterly Journal of Economics* 110: 681-712.

**Miller, Rory (1996).** «Foreign Capital, the State and Political Corruption in Latin America between Independence and the Depression», en Little, Walter y Eduardo Posada. *Political Corruption in Europe and Latin America*. Pp. 65-95.

**Moreyra Palacios, Carlos (1983).** *La deuda anglo peruana*. Lima: Lib. Studium.

**North, Douglass (1992).** *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance*. San Francisco: International Center for Economic Growth.

——— (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

**Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Pollarolo (eds.) (2002).** *Estrategias anticorrupción en el Perú*. Task Force «Agenda para la Primera Década». Lima: Instituto Apoyo.

**Portocarrero, Felipe; Arlette Beltrán y Alex Zimmerman (1988).** *Inversiones públicas en el Perú (1900-1968): una aproximación cuantitativa*. Cuadernos de investigación. Lima: CIUP.

**Quiroz, Alfonso W. (2003).** «Basadre y su análisis de la corrupción en el Perú», trabajo presentado en el Congreso «Jorge Basadre». Scarlett O'Phelan y Mónica Ricketts (coordinadoras). Instituto Riva Agüero.

——— (2000). «Historia de la corrupción en el Perú: ¿es factible su estudio?», en Lohmann Guillermo et al. (comps.). *Homenaje a Félix Denegri Luna*. Lima: Fondo Editorial Universidad Católica. Pp. 684-690.

——— (1987). *La deuda defraudada. Consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.

**Putnam, Robert con Robert Leonardi y Raffaella Nanetti (1993).** *Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

**Seminario, Bruno y Arlette Beltrán (1998).** *Crecimiento económico en el Perú: 1896-1995*. Documento de Trabajo N° 32. Lima: CIUP.

**Stapenhurst, Rick y Sahr Kpundeh (eds.) (1999).** *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Washington, DC: World Bank.

**Stewart, Henry (1946).** *Henry Meiggs: Yanquee Pizarro*. Durham, NC: Duke University Press.

**Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram (1978).** *Peru 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. New York: Columbia University Press.

**Vargas Haya, Héctor (1994).** *Frustración democrática y corrupción en el Perú*. Lima: Editorial Milla Batres.

——— (1980). *Defraudadores y contrabandistas*. Lima: Nueva Educación, 1970.

——— (1970). *Contrabando*. Lima.

**Ward, Peter (ed.) (1989).** *Corruption, Development and Inequality: Soft Touch or Hard Graft?* London: Routledge.

**Witt, Heinrich (1992).** *Diario 1824-1890. Un testimonio personal sobre el Perú del siglo XIX*. Vols. I-II y manuscritos. Lima: Banco Mercantil.

**Zegarra, Luis Felipe (2002).** *La economía de la corrupción: hacia una comprensión de las causas de la corrupción y las estrategias para combatirla*. Documento de Trabajo No. 43. Lima: CIUP.



## **El tratamiento de la corrupción por los economistas**



# Notas sobre la nueva corrupción económica en el Perú finisecular: desde la mafia, el mercantilismo y la teoría económica

---

Oscar Ugarteche<sup>1</sup>

*Leave complaints: Fools only strive*

*To make a good and honest hive*

*Bernard Mandeville*

(The Grumbling Hive or Knaves Turn'd Honest 1714)

## Introducción

El presente texto es una primera aproximación al tema de la corrupción económica en el Perú contemporáneo. Se trata de un fenómeno complejo, con múltiples facetas, y hay que dejar nota que, sin un punto de vista sociológico, el análisis económico escueto de las meras relaciones económicas no lo explica todo. Por esa razón, este texto se ha tomado a partir de la experiencia peruana, y se ha estructurado haciendo referencia a la historia, la mafia y las actitudes ante la ley, y luego se ha efectuado una revisión de la entrada teórica económica para terminar con un recuento que organiza la corrupción económica dentro del marco institucional peruano donde ocurrió. Se contrasta luego el discurso sobre las reformas económicas introducidas bajo el argumento de que las políticas de desarrollo practicadas antes de la década de 1990 generaban corrupción y se compara con lo ocurrido en la década de 1990. Lo que se ha encontrado en el Perú es que los niveles de corrupción crecieron en la década de 1990, siguiendo el mismo modelo de lo ocurrido en Euro-

---

<sup>1</sup> Este texto se ha beneficiado de discusiones intensas con el Dr. Fidel Aroche Reyes, de la UNAM. Se agradece a Pierre Salama de la Universidad de París, y a Miguel Mateo y José María Tortosa de la Universidad de Alicante por los materiales provistos. Es un primer acercamiento al tema y se agradecen los comentarios a [ougarteche@pucp.edu.pe](mailto:ougarteche@pucp.edu.pe)

pa del Este, China y Viet Nam. En el Perú, sin embargo, se han hallado rasgos que le son específicos y que aportan a la elaboración de la teoría económica sobre este particular.

Una definición consensuada de corrupción es el abuso de autoridad pública para obtener ventajas privadas (Cartier Bresson 2000: 14). La corrupción, al contrario del sentido común, no termina necesariamente con alguien en la cárcel, ni es siempre una violación al código penal. Los crímenes de cuello blanco, normalmente, están en la frontera entre lo criminal y lo ético, para seguir el razonamiento de Cartier Bresson. Hay hechos poco éticos que no son crímenes en el sentido de que no se encuentran en el código penal, pero que ciertamente beneficiaron a unos sobre otros, y el agente intermedio público resultó premiado por el ganador privado, en detrimento de los intereses del Estado.

Cartier Bresson dice que el tema se ha convertido en central desde que 1) apareció la globalización, 2) se puso a competir a los grandes jugadores, siendo los japoneses reputadamente corruptos, 3) existe la voluntad de los organismos financieros internacionales de hacer viables los programas de ajuste estructurales fortaleciendo las instituciones políticas, y 4) la guerra fría terminó. No hay sociedades que escapen de la corrupción, aunque Mauro (1995) sostiene que con su trabajo econométrico a partir de los índices de Transparency International se demuestra que mientras más ricas las economías, menores los índices de corrupción. Sin embargo, hay evidencia factual de corrupción grande en las sociedades más ricas, puesta en evidencia por el programa italiano *Mani Puliti*, las campañas del juez Garzón en España, los escándalos vinculados a Chirac en Francia y, más recientemente, la denuncia de Krugman sobre el régimen Bush y sus beneficios económicos directos en Irak, todo lo cual se suman a los escándalos de Enron y MCI (Krugman 2003). El caso de corrupción más grande de la historia y el mayor maquillaje de balances se hizo en los Estados Unidos, lo que le costó la existencia a Arthur Andersen, reputada casa de auditoría internacional, liquidada en el año 2001 por el caso Enron. Es decir, el tema no se limita a los países en desarrollo y cubre un amplio espectro de conductas.

A partir de los procesos de democratización de mercado en Europa del Este y del proceso de reformas de mercado en América Latina y África, Cartier Bresson (2002a) propone que hay que distinguir dos fenómenos distintos de la corrupción. De un lado está *la corrupción antigua*, vinculada al proteccionismo comercial y las políticas de industrialización, así como las políticas proteccionistas tradicionales. Del otro está *la nueva corrupción* fecundada por la transición hacia un modelo de libre mercado que Cartier Bresson refiere como «el modelo occidental». Estas dos formas de corrupción pueden coexistir codo a codo. En esta última están disponibles en efectivo los recursos liberados por la venta masiva de patrimonio público al mismo tiempo que se redujeron los mecanismos de control del Estado para agilizar la marcha económica.

Cartier Bresson sugiere que pocos creen que la nueva corrupción se combata con la receta de los organismos multilaterales (léase BM, FMI, BID, OCDE) de mantener la apertura de los mercados y acelerar los procesos controlándolos mejor, al tiempo de reforzar la democracia política tanto en el nivel de los reformadores en el poder como en el de la sociedad civil reunida en ONG, de acelerar las reformas de la justicia, las aduanas y la policía, y de brindar asistencia financiera a los gobiernos para poder resistir las presiones de los malos elementos a través de condicionalidades mayores asociadas a esa asistencia financiera creciente. La creencia de la profundización de las reformas parte del principio según el cual a menos Estado, menos posibilidad de corrupción, y que el incremento de esta se debe a la lentitud con la que se han visto involucradas las reformas y las privatizaciones. Visto desde el caso peruano, el tema de la corrupción se encuentra en una mezcla meliflua entre las reformas mismas, quién las hace y cómo las hace. Las reformas mismas tienen problemas en producir los resultados prometidos, pero eso es distinto. Dado que quienes hicieron las reformas estaban vinculados al sector privado que se benefició con las privatizaciones de manera directa, no hay evidencia de que la corrupción haya podido ser controlada por la celeridad (el caso de AeroPerú es el más elemental). Los agentes siempre tienen información más completa y la venden a cambio de beneficios privados para ellos no obstante la celeridad. La venta en

forma de remuneraciones a futuro o cargos en las empresas privatizadas se vio con precisión en el caso de AeroPerú. Brevemente, la empresa se vendió sin libros auditados a un consorcio del cual era socio el asesor económico principal del Ministro de Economía, que le daba mayoría de acciones a los extranjeros cuando la mayoría debía ser peruana. Tres años más tarde, cuando salió el balance auditado, se devolvió dinero a la empresa y el propietario extranjero decidió desviar la facturación para fortalecer a su propia empresa matriz, lo que llevó a la quiebra a AeroPerú y, al mismo tiempo, desfalcó al fisco peruano. El asesor económico principal del Ministro, accionista de la empresa privatizada, pasó a ser presidente del directorio de la misma cuando dejó el cargo de asesor de ministro, al tiempo que mantenía una relación de asesor amigo con el Ministro de Economía, Jorge Camet, durante toda la década, con la información y poder que esto le proveyó. Este es un caso de corrupción convencional, donde el agente (el asesor principal) traiciona al Estado (vendedor, su empleador) para beneficiar a un tercero (el comprador) y recibir un pago por hacerlo (una proporción de las acciones de la empresa privatizada y el cargo de presidente del directorio). Este tipo de corrupción ordinaria no ofrece alimento para el avance teórico.

Sin embargo, lo singular que propone el caso peruano es que la corrupción no ocurre entre un agente privado afuera que compra a un agente dentro del Estado para que traicione al principal, sino que un agente dentro del Estado compra a un agente privado para beneficiar al Presidente y a sí mismo, y al resto de la mafia, traicionando al Estado. Este caso singular es el que demuestra Montesinos cuando compra a los medios de comunicación y a periodistas diversos por montos que van desde pocos miles hasta varios millones de dólares, regularmente a cambio de tener buena prensa para el régimen, y darle mala prensa a los opositores. El beneficio para el agente que paga, en este caso, es mantenerse en el poder, lo que lo pondría en la categoría de corrupción política antes que económica según el criterio de Cartier Bresson (2000). El beneficio ulterior a mantenerse en el poder es obtener la renta artificial de la corrupción manejando los fondos públicos a todo costo: e.g. la compra de armas por 1.800 millones de dólares a través de sus empresas

con dinero de la privatización girado por el Ministro de Economía bajo la tutela del Presidente de la República y del General Presidente del Comando Conjunto, así como de los Ministros de Defensa y Aviación. La condición *sine qua non* para esta posibilidad fue dejar morir como política de Estado la relación establecida con la URSS en 1974, y perder así la capacidad de defensa del país, puesto que los equipos que debían ser mantenidos eran rusos. Finalmente, con la capacidad de defensa debilitada, en una situación de guerra fronteriza, se compraron de urgencia armas inútiles y se llegó a un acuerdo de deuda barata sin ningún tipo de negociación formal de Estado a Estado. Se trató el tema de la deuda rusa como privada y no como un caso de relaciones formales que tenían como fondo la seguridad estratégica del país.

## Una reflexión filosófica antigua

La discusión sobre si el Estado debe o no debe estar en la economía tiene cerca de trescientos años. El centro de la discusión entre los mercantilistas franceses y los liberales ingleses en el siglo XVIII yace en el uso que se hace del Estado. Mandeville, el filósofo holandés padre teórico del mercantilismo del siglo XVIII, escribió en su libro *Fábula de las abejas: o vicios privados, virtudes públicas* el tema de la doble moral, una pública y una privada. El paradigma de la moral privada es la conquista de las pasiones y tiene como vicio la hipocresía de todos los que parecen ser virtuosos sin serlo (Ríos 2002). Entre la moral del cristianismo reformado con sus rigideces monacales y la del humanismo cívico de Maquiavelo, consideraba que la prosperidad se funda en la búsqueda del interés propio y no en las virtudes republicanas.

La virtud y el honor se expresan en las esferas privada y pública, respectivamente; sin embargo, de acuerdo con Mandeville, se es virtuoso o no se es, mientras que el honor es un reconocimiento público. El virtuoso actúa por convicción y no necesita de recompensa externa porque la encuentra en su obra. El honor, de su parte, está basado en la pasión de orgullo, en la propia valía y en el reconoci-

miento externo de la misma; mientras que la moralidad cristiana reformada considera la humildad como su máxima virtud.

En la ética de Mandeville, el vicio privado es trasladado al reconocimiento del mismo, anudándose la relación entre lo que se hace y lo que se dice; y la virtud pública se interioriza en lo privado. De esta forma, habría una consecuencia entre lo que se dice y lo que se hace y se paga el precio de las convicciones. De acuerdo con este principio, los intereses privados pueden ser fructíferos para todos y, sobre todo, para ampliar la prosperidad, que es el objeto de la reflexión que hace a inicios del siglo XVIII. Si todos somos sujetos de la misma ley y decimos la verdad, seremos castigados del mismo modo. No hay nadie por encima de la ley, ni por fuera. Se establece desde este ángulo un principio de ciudadanía.

Los vicios privados enriquecen y eso es saludable. La agregación de los vicios privados que enriquecen resulta en la virtud de la mejora de la economía nacional. Estos elementos filosóficos darían que pensar que en el Perú de la década de 1990 hubo neo mercantilismo, donde se usó al Estado para enriquecer a los que tenían acceso a sus arcas dentro de prácticas viciosas privadas, para beneficio de todos en la medida que le inyectó crecimiento económico limitado durante un tiempo (1994-1998) mientras se utilizaban los recursos de la privatización.

## **La mafia**

Los elementos conceptuales son importantes porque se está intentando tipificar la corrupción oscuridad y sus rasgos. Una noción importante que ayuda a comprender las actitudes ante la ley, mas no las acciones mismas de corrupción, estaría dada por el concepto de «mafia».

Surgieron estudiosos sobre el fenómeno social que se constituía con el nombre de la cosa de nosotros<sup>2</sup>, en Sicilia, en el último cuarto

---

<sup>2</sup> *La Cosa Nostra*.

del siglo XIX, cuando terratenientes empobrecidos se organizaron para darle orden a una sociedad que no tenía ley, o que tenía una que no merecía el respeto de nadie. El «nosotros» es una referencia directa a una cultura, a «la cosa» compartida de un grupo –«el nuestro»– en exclusividad. Los que conformaban ese «nosotros» eran los terratenientes que consideraban que la ley estaba por debajo de ellos, que ponían su ley y su orden, mientras que los campesinos consideraban que la ley no les alcanzaba porque era para otros. Es decir, «la cosa de nosotros» ponía en cuestión la legitimidad de la ley y al órgano legislador, que quedaba cautivo, o tomaba partido en los conflictos (Simonetti 2000). De esta forma tomaba el control de las decisiones y les imponía la violencia necesaria para asegurar su ley. «La cosa de nosotros» es el origen de una forma de relación social y de desarrollo del capitalismo en Sicilia en el último cuarto del siglo XIX. Franchetti, estudioso de este fenómeno social, proponía en 1876 que el Estado italiano asumiera la misión de hacer prevalecer la autoridad de la ley pública sobre la ley privada. Él podía ver la indiferencia entre lo público y lo privado y la primacía de las relaciones personales de fidelidad y protección, características del medioevo.

*La mafia* se refiere como adjetivo a un modo de ser antes que a un delincuente. *El mafioso* sabe que puede hacer respetar sus derechos haciendo abstracción de los medios que necesite adoptar para ello. Es una persona que se ha reservado el derecho a tomar posición frente a la sociedad y la ley. De esta forma, el mafioso/mafiosa discute las acusaciones que le hacen en medio de la justicia y las debate como si ellos no fueran sujetos de la ley, sino de una controversia pública. Lo que hacen en ese momento es descalificar la ley que los cuestiona, no el hecho cuestionado.

En la mente común, el crimen está asociado a la muerte. El asesinato es el crimen, el asesinato sin responsables, el crimen perfecto; y el asesinato con responsables por encima de la ley, el crimen impune. De eso se ocupó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR). En el Perú de inicios del siglo XXI, la CVR se ocupó de conocer los crímenes cometidos en la forma de asesinatos, sobre todo, y de colocarles responsables para que luego se hiciera justicia, castigando a

los criminales. El sentido de este procedimiento en la lógica conceptual que estamos desarrollando aquí es que los distintos agentes sociales tomen nota que existe la ley y el orden, y que no estamos ante un Estado multipolar donde hay una ley y un orden autoimpuesto por Sendero o las Fuerzas Armadas, o por terceros que toman partido a favor de unos u otros, sobre el resto de la sociedad sin que algunos culpables queden castigados. Es decir, que hay una ley general de la nación, que todos los ciudadanos deben respetar, y que si no lo hacen, hay castigo. Es decir, que si bien puede haber perdón cristiano para los creyentes, hay castigo jurídico para todos los ciudadanos. Es un ejercicio para restaurar a los familiares de las víctimas de todas las partes involucradas en el conflicto, un sentido de existencia del Estado por encima de mafias que toman la ley –su ley– con sus manos, sean del bando que sean.

El crimen, sin embargo, no se limita únicamente al sinónimo de asesinato, incluye también los delitos graves. Una acción que atenta contra la ley establecida por consenso cuando las condiciones para la aplicación de dicha ley están planteadas. La condición mínima de aplicación de la ley es la capacidad social de sancionar al que la incumple. De otra forma, las leyes carecen de sentido. Por lo tanto, la ley es la que manda cuando hay crimen, y la ética es la que manda cuando hay violación de los principios de la virtud y el honor, de la verdad. Hay delitos que son crímenes porque violan el código penal y hay delitos que no son crímenes *stricto sensu* sino violaciones de la ética.

El principio que subyace a lo afirmado hasta aquí es la verdad de «la palabra» y el contrato entre el emisor y el oyente sobre lo que «la palabra» significa. «Te doy mi palabra» es un contrato reiterado porque, al decir algo, el contrato verbal manda que es cierto, y que la autoridad moral del que habla le otorga mayor gravedad a la verdad dicha. De esta forma, mientras más pública es la persona, más responsabilidad tiene de decir la verdad y de pagar la consecuencia de contravenirla. Ello porque se vuelve un ejemplo nacional de conducta y de compromiso con su palabra. En la medida que la verdad se erosiona, que el oyente no cree en lo que el emisor le dice, la ley va

perdiendo sentido. Cuando hay voz pero no hay emisor corpóreo, el oyente cree menos en el contrato. Cuando hay una persona que afirma un contrasentido, se pierde el vínculo contractual y se descrea. En ese momento deja de haber ley. ¿Quién tendría entonces la autoridad moral para aplicar la ley desde el Estado, si todos son mentirosos? Ese es el principio de la impunidad y, al mismo tiempo, de la erosión de los contenidos de la política y del vaciamiento de los discursos políticos.

## **Corrupción y autoritarismo: lo político de lo económico**

Un fenómeno contemporáneo es que las reformas económicas han ido acompañadas de autoritarismo para que puedan ser ejecutadas prontamente, y eso ha llevado a conductas políticas autoritarias. En el Perú, en el extremo, fue un golpe de Estado lo que le abrió la puerta a la falta de rendición de cuentas por la ausencia de mecanismos de fiscalización de la dictadura. La palabra en la dictadura se quebró totalmente, y abrió lugar para la corrupción. La lectura desde la experiencia argelina es que la corrupción resulta de una crisis de legitimidad del poder debido sobre todo al agotamiento de la renta o a la insuficiencia de su redistribución. En un sistema así, dice Talahite (2000), la corrupción está condenada a generalizarse y volverse sistémica: es un medio de acceso a recursos y una forma de sobrevivencia.

Para corromper al Estado, la clase dirigente debe estar de acuerdo en que la manera de hacer las cosas debe cambiar y que lo que tiene que ver con el Estado se encuentra debajo de ellos. En la reforma normal, la clase dirigente se siente partícipe de lo que reforma. De esa forma, la *cosa de nosotros* consiste en organizar ese Estado de manera que sea posible actuar con libertad, con impunidad versus reformar para hacer las cosas de otra forma e instalar un conjunto de reglas de juego que otorgue un piso común a los jugadores. En este orden de cosas, las reformas del Estado de la década de 1990 son imposibles sin la presencia de Vladimiro Montesinos y de Jorge Camet con sus entornos. Cada uno en su esfera representa esa *cosa de*

*nosotros* y expresa la posición de estar por encima de la ley, donde no hay separación entre lo público y lo privado, donde el dinero del Estado se pone en sobres y se distribuye entre las billeteras de los propietarios de los medios de comunicación, parte central de la clase dirigente porque manipulan conciencias; donde el hijo puede ser nombrado en el nombre del padre en representación del Estado en el directorio de un banco, sin ninguna noción de que eso es un crimen punible. No importa, porque están por encima de la ley y son impunes y, por último, «¿Cuál es el delito?», en palabras del ex ministro de economía Camet en un programa de televisión. Finalmente, desde su punto de vista, no hay poder judicial que los pueda juzgar porque están por encima de eso. Dice Medard (2000) que es en la ausencia de transparencia e irresponsabilidad política que prospera la corrupción, de donde viene la idea de democratizar como una manera de frenar la corrupción en marcha.

En América Latina existe además una variable cultural que afecta la distancia entre la ley emitida y la ley cumplida. La tesis de García Hamilton es que las condicionantes culturales definidas por la jerarquía impuesta a partir de la presencia del Ejército y la Iglesia Católica han creado una noción de sociedad de privilegio para los que se encuentran en la cima y un desprecio por la ley que se aplica para el otro, o para el resto, «la plebe». Esto se resumiría en la expresión del general Obregón: «para mis amigos, todo; para mis enemigos, la ley» y la célebre «nadie aguanta un cañonazo de 25.000 pesos». La base de esta corriente teórica es que en América Latina tenemos «una cultura política autoritaria, entendiendo por tal un conjunto de creencias, sentimientos, ideas, opiniones esperanzas y actitudes que hacen posible la aceptación de tutelajes, y la renuncia al autogobierno, situaciones que a menudo conducen no solamente a negar los derechos de minorías, sino también a ejercer sobre ellas la crueldad y el genocidio» (García Hamilton 2002: 22-23).

La tesis de García Hamilton es que en la historia, por la distancia entre la Metrópoli y sus colonias, había una distancia entre lo que la ley mandaba y su cumplimiento. El derecho vigente en las colonias era el que regía en el tiempo de la conquista, por el que las personas

y los bienes de los vencidos quedaban a merced de los vencedores. Afirma esto a partir del trabajo de Juan Agustín García, quien acumula citas históricas de oidores en Lima, México y Guatemala que reiteran, frecuentemente, «de lo mandado por V.M: nada se ha hecho. Voy hallando cédulas dadas por V.M. a favor de los indios no osadas ejecutar por ninguna de las justicias» (García Hamilton 2002: 176 citando al licenciado Monzón, oidor de la Audiencia de Lima, en 1562). Esta frase repetida indica que la ley estaba hecha en la cabeza de los jerarcas en la metrópoli, pero en las colonias los jerarcas locales tenían otra idea sobre lo que debería ser la ley. Con eso la ley debería ser acatada pero no tenía que ser cumplida y se creó la ficción legal, madre de la bicefalía pública.

Lo que propone García Hamilton es que el Estado tiene una institucionalidad que no refleja la necesidad de los ciudadanos, sino de la jerarquía que tiene en su imaginario una realidad, que no corresponde al país donde se encuentra. Además existe el problema que en la historia hubo tres leyes, una de indios, una de blancos y una de nobles. Esta última procedía directamente del rey y, por lo tanto, estaba por encima de la justicia. Siguiendo esta línea argumental, los ciudadanos que quieren sentirse en la cima de la estructura de dominación basada en el imaginario de que para ser miembro de la clase dirigente hay que ser blanco, católico, sabio, saludable, se sienten con los privilegios de la nobleza (Ugarteche 1998), se portan de esta manera, y así se ubican encima de la ley y de la población en su conjunto. La realidad de lo que son es irrelevante al imaginario que les permite sentirse superiores. El que no se porta de este modo es un «pisado». Esta podría ser la razón por la que poca gente acata las leyes. Ni los vecinos de los edificios pagan sus cuotas de mantenimiento, ni los ministros respetan las reglas que ellos mismos ponen, ni los conductores de transporte público respetan las normas de tránsito, etc. Salvo Chile, y quizás, Uruguay y Costa Rica, en ninguna parte de América Latina se respetan las leyes ni se considera que la infracción de la ley deba ser penada. Se le aplica la ley a los débiles, a los vencidos y la infracción de la ley, en este imaginario, es, al contrario, «admirable». Mientras más se vulnera la ley y el orden, más admiración del vencido al vencedor y mayor emulación. Mientras más

capacidad de imponer un orden distinto del orden legal, más admiración porque significa que está más arriba en el esquema de dominio. De esta manera, Alexander Kouri del Callao, conocido por sus relaciones con Montesinos, fue reelecto alcalde y es presidenciable. El argumento es que «roba pero hace». Es decir, «sabe robar», «no está en la cárcel», «Fujimori la supo hacer». Fujimori, luego de aparecer distribuyendo dinero en sobrecitos en un video filmado en Palacio de Gobierno y pasado por un programa de televisión, no descendió de su 30% de popularidad. Más aún, como no se han encontrado cuentas de banco a su nombre, la delincuencia fue «bien hecha» y esto le suma puntos frente a un Montesinos que fue atrapado. «¡Fue más listo que Montesinos!», dicen en las calles, con admiración. Esta es una actitud social que existe desde el inicio de la historia de la colonia y más desde la República.

### **Algunas metodologías para mirar la corrupción económica y sus limitaciones**

Hasta aquí se ha efectuado una revisión de elementos que debemos considerar para comprender la corrupción económica. Esta sección ingresa en el campo de las maneras de investigarla con detalle y comprenderla. Por ello, lo primero será tipificarla para luego intentar analizarla. Los estudios de corrupción económica son sobre todo microeconómicos, aunque hay una aproximación desde la economía política cuya mejor representante es Rose-Ackerman. Su obra investigadora *Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform* resume varias décadas de trabajo.

Rose-Ackerman (1978) propone tres tipos de corrupción: a) *política*, b) *administrativa* y c) *económica*. La corrupción *política* se refiere a la compra de congresistas y de funcionarios públicos para obtener las leyes deseadas o donde la ganancia se halla en términos de poder político. En el Perú, el mejor ejemplo de corrupción política fue la compra de congresistas por Montesinos para que se cambiaran de bando político. Otro ejemplo son los dos millones de firmas falsificadas para registrar el partido del candidato presidente

ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales ante la justa electoral del año 2000, bajo la supervisión de un ex ministro suyo, hombre de toda su confianza y socio en la ONG APENKAI, donde se tramitaban donaciones desde el Japón que nunca llegaron a su destino honrado. La ganancia de esta corrupción era mantener a Fujimori y a sí mismo en el poder.

En la corrupción económica hay beneficiarios privados que se enriquecen. Corrupción económica sería la promulgación de leyes y decretos que benefician operaciones y empresas y otorgan exenciones tributarias; un Ministro de Economía que emite las leyes, decretos y exenciones a cambio de una ganancia para sí mismo en términos de poder y legitimidad política («El mejor Ministro de Economía de la historia»). El rasgo central es no diferenciar lo público de lo privado y actuar en el ámbito público como si fuera privado, haciendo los cálculos no sobre los intereses del Estado sino de los gobernantes.

La inserción de personal de una empresa o de abogados en el aparato público, en un Ministerio o institución pública libre de costos al Estado, cuando tienen intereses antagónicos al Estado y van a influenciar desde adentro del Estado para obtener los resultados que sus clientes o empleadores requieren, es corrupción económica también. Bardhan resume los tipos en corrupción política y corrupción económica. *La corrupción económica* se refiere al uso de cargos públicos para ganancias privadas donde el funcionario (el agente), a quien el público (el principal) le ha confiado un cargo, traiciona la confianza depositada para beneficio privado a través de conductas difíciles de seguir por el público. No todas las acciones ilegales son corruptas ni todos los casos de pagos son ilegales porque existe una línea fina entre lo corrupto, que viola las prácticas habituales de conducta, lo que está penalizado en el código penal, o por la sociedad, y lo inmoral.

Bardhan (1997) propone una primera separación para su revisión de las metodologías sobre investigación de la corrupción. Separa la corrupción política de la económica. En la corrupción económica, las ganancias malhabidas son de poder político; mientras que, en la

segunda, el funcionario público encargado de llevar a cabo una función comete algún delito que le permite enriquecerse o a un tercero y beneficiarse por eso. La teoría económica neoclásica trata a la corrupción como un modelo de información. El modelo que se utiliza es el del Estado (principal) que contrata a un funcionario (el agente) para que cumpla una misión, y este abusa de la información traicionando al principal para beneficiar a un tercero a cambio de algo, donde el principal es el contratante y el agente es el funcionario. El agente debe ser leal a los intereses de su principal y, si no lo es, está beneficiando a otro o a sí mismo mediante ese servicio. Bardhan reduce su definición de corrupción al uso del cargo público para la ganancia privada, o el problema de agencia, descrito antes. En este sentido, abre la posibilidad de tener a) *corrupción descentralizada* donde se compra cada etapa de un servicio público o b) la *centralizada*, donde se hace un único pago en el nivel más alto que luego permite realizar toda la operación. En casos de excesos de regulación, la corrupción puede acelerar los trámites y se le refiere como «aceite». Es la grasa para mover las ruedas de una administración rígida (Leff 1964: 11).

Un elemento central de las conductas corruptas es que se hacen en red. La bibliografía francesa<sup>3</sup> y la norteamericana, que contienen las posturas más significativas en ambos idiomas, señalan el hecho de que la corrupción económica se da en red. En líneas generales, no es posible un funcionario corrupto aislado o un ministro aislado o un general corrupto. En grandes líneas, la corrupción funciona sobre la base de un traslado de información que le permite a un agente externo al Estado completar la información para una operación desde adentro del mismo en beneficio del cliente privado. La corrupción económica en ese sentido tiene el propósito de completar información para poder tomar decisiones de inversión o desinversión. Muchas veces, los resultados de la corrupción son favorables al Estado como un todo. Es decir, si una transacción tramposa permite restablecer los

---

<sup>3</sup> Ver el número completo de *Revue Tiers Monde*, 161, XLI, janvier-mars 2000, PUF, Paris, y el resumen bibliográfico de Pranab Bardhan (1997) de material anglosajón.

flujos de equipo militar de un gobierno a otro gobierno, es una corrupción positiva. Estarían los dos gobiernos peor si no se hubiera restablecido el flujo, aunque el medio es corrupto. Otro ejemplo es cuando un asesor vende información para acelerar un trámite que beneficiaría al Estado y al comprador de la misma. Hay corrupciones negativas y, en general, perjudican al Estado, en tanto sirven para enriquecer a unos a costa de las arcas públicas, pero sobre todo porque dan la señal de que la ley no tiene por qué ser respetada y que el dinero o el poder lo compran todo. Este sería el caso de las compras de armas inservibles mediante decretos secretos de urgencia a través de la mafia de Montesinos.

Si se utiliza la teoría de las colas, el precio del soborno dependerá del tiempo de espera en la cola y de la urgencia del cliente por llegar a la ventanilla. Esto hará que el precio varíe según el caso, y el tamaño del soborno también (Lui 1995).

Shleifer y Vishny (1993) enfatizan que un contrato corrupto no tiene jurisdicción y que, por lo tanto, los grados de confianza entre las partes son muy altos porque, de otro modo, siempre existiría la posibilidad de que el coimeado regrese donde el coimeador para pedirle más dinero, demorando así la entrega del bien o servicio hasta que lo haga. El coimeado debe guardar su reputación para que le sigan ofreciendo sobornos, de lo contrario, una vez que se reconoce que no entrega a precio convenido el bien o servicio, le dejarán de ofrecer los pagos por los servicios.

Shleifer y Vishny repasan la situación monopolista de dos servicios públicos complementarios donde un constructor necesita pasar por ambas autorizaciones. El funcionario público va a suponer el precio del otro servicio como un dato, y le va a colocar un sobreprecio, soborno incluido, a cada servicio; el resultado final será un ingreso marginal igual al costo marginal. El costo marginal es la diferencia entre el precio del servicio público y el precio total cobrado. Si existiera colusión, bajaría el costo final. De no existir, es mayor. En todos los casos estamos ante un Estado débil, incapaz de detener las mafias dentro de su aparato creando un severo problema de ineficiencia.

La centralización de la corrupción está relacionada con la centralización de la máquina política que la hace posible. La corrupción de una sola parada es más eficiente en ese sentido. La corrupción centralizada, dice Bardhan, es más distorsionante que la tributación por la necesidad de mantenerla secreta, lo que la hace más ad hoc. Para mantener el secreto de las operaciones, una pequeña élite puede intentar levantar barreras a la entrada a los que están afuera, lo que sirve para detener el flujo de información de adentro para afuera y desestimula nuevas ideas e innovaciones.

La literatura temprana sobre corrupción producida por Anne O. Krueger (1974) gira en torno del tema de los montos de los sobornos comparado con las rentas que obtienen los que coimean. Se sorprende Krueger, y después Tullock, con el pequeño monto de los sobornos comparado con el tamaño de la renta obtenida por el cliente. A este fenómeno se le conoce como *la paradoja de Tullock*. El soborno es bajo en relación con la renta que obtiene el que lo paga. Tullock y Krueger hicieron las observaciones a partir de la corrupción que llevó a la renuncia del cargo de Spiro Agnew, Vicepresidente de los Estados Unidos en la era Nixon. Los pagos eran pequeñísimos y fueron compromisos políticos tomados anteriormente a la asunción del cargo. Otro ejemplo es el del congresista Mario Biaggi de Nueva York, que recibió 3.000 US\$ en vacaciones en Florida por manipular al gobierno federal para evitar la quiebra de un astillero en Nueva York que le iba a costar el trabajo a miles de obreros.

El otro lado son los casos de gran corrupción como Mobutu, a quien se le encontró miles de millones de dólares en Francia, y Marcos con su dinero en Suiza. Otros ejemplos son Suharto de Indonesia, Duvalier de Haití, entre los más saltantes. En el Perú, la década de Leguía es recordada por su corrupción por Basadre, así como en el estudio que hizo la Comisión Kennedy en 1932 que encontró que Juan Leguía había recibido US\$ 400.000 de Seligman BROS., un banco de inversión, para no oponerse a la emisión de una serie de bonos por US\$ 50 millones en 1928. Esto habría sido una parte de la fortuna corrupta construida por Leguía y su familia en la década.

Rasmusen y Ramseyer (1994) hacen ejercicios econométricos con regímenes autocráticos y democráticos. En líneas generales, los resultados de su modelo indican que los regímenes democráticos venden sus favores por debajo de costo, mientras que los autocráticos no. Concluyen que los precios de la corrupción son menores en una democracia que en una autocracia porque en una democracia se va a vencer con el voto en el congreso a partir de la percepción de los votos de los otros, mientras que en una autocracia hay información completa sobre el voto de los otros. También se dice que los regímenes autocráticos son más corruptos que los democráticos porque no tienen que preocuparse del tema de la reelección. Lo que encarece la corrupción en los regímenes autocráticos es la capacidad de coordinación de los precios cobrados por un servicio brindado, que existe en mucho menor escala en las democracias. Un ejemplo contrario, de cobros altos por tener capacidad de coordinación entre sus miembros, corresponde a los miembros del Concejo de Investigación de Asuntos Políticos del partido Liberal Demócrata japonés, que en los últimos años, dice Bardhan, han estado cobrando miles de millones de dólares para diseñar políticas a favor de algunos, al poder centralizar los sobornos (Bardhan 1997: 1327).

Los sobornos, en esta visión, desincentivan la inversión, porque si hay que pagarlos para efectuar una inversión, entonces es mejor invertir donde no haya un costo tan alto o donde no haya costo. Los pagos efectuados normalmente no son deducibles de impuestos, salvo las comisiones de venta. Bardhan propone además que los innovadores son más perjudicados que los empresarios establecidos, porque requieren de un mayor número de servicios del Estado en cuanto a licencias, marcas, patentes, etc. Romer (1994) propone que si se mira a la corrupción como un impuesto *ex post* las ganancias, puede constituir un desestímulo a la inversión en nuevas tecnologías o bienes. Paolo Mauro (1995) encuentra, en este sentido, una correlación inversa entre inversión y corrupción; y entre corrupción y crecimiento. Hay evidencia para pensar que los grados de corrupción descienden conforme los niveles de ingresos del país aumentan y este se institucionaliza. La corrupción se incrementa al inicio, cuando los mercados se expanden y son frágiles y delgados porque los

funcionarios públicos tienen más espacios para cobrar por servicios. En los procesos de transición de Viet Nam, Europa del Este y China se ha observado que la corrupción crece conforme se incrementa el ingreso nacional y que, en algunos casos, ha habido corrupción relacionada con los procesos de privatización. Una economía próspera puede pagarle bien a sus funcionarios públicos, lo que reduce la motivación de la corrupción. Finalmente, las instituciones democráticas construyen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en distintos niveles, lo cual dificulta la sobrevivencia de las redes de corrupción en el largo plazo. Ejemplo de ello es que en las (siete) democracias ricas ha habido éxito en hacer que se cumpla la ley aunque, como se ve en Japón, Italia, España, entre otros, a veces se ha logrado menos éxito en reducir la influencia del dinero en el proceso de dación de la ley.

## **Las reformas y la corrupción vieja y nueva**

La lección del caso peruano es que cuando hay una presencia grande del Estado en la economía y los mecanismos de control son extendidos, la corrupción es menuda comparada con la corrupción cuando no hay mecanismos de control eficaces y cuando el Estado maneja recursos públicos en cantidades muy por encima de lo normal, sin mecanismos democráticos de fiscalización. Recordemos que, en la década de 1990, en toda América Latina y Europa el Este se dio la venta de patrimonio del Estado más grande de la historia, que había sido acumulado desde los años 30 y que al final de la década habría prácticamente desaparecido.

En el Perú, el gasto de ese dinero se realizó a través del Estado, mediante la construcción de obras públicas o la compra de bienes y servicios. Es decir, ese dinero inyectó crecimiento a la economía al mismo tiempo que incrementaba la facturación de las empresas de varios ministros de economía y que permitía la compra de 1.800 millones de dólares de armas de Rusia o Bielorrusia, en gran medida porque no se había efectuado negociaciones de la deuda con ese país ni se había respetado el contrato vigente hasta 1990. Entre armas,

carreteras y rehabilitación de penitenciarias, y compras de bienes, se enriqueció a la mafia de Montesinos, a Joy Way y a Camet, al tiempo que se inyectaba recursos a la economía.

La corrupción peruana de 1990-2000 es la expresión de una manera de organizar y de extraer recursos del Estado por parte de aquellos que se sentían con el poder para hacerlo, por encima de la ley, y que no distinguían lo público de lo privado. Lo hizo posible el golpe militar que se dio el 5 de abril de 1992 que consolidó a Montesinos y los mafiosos de las fuerzas armadas en el poder político, y el proceso de reformas económicas iniciado el 6 de abril de 1992 con la dación del paquete de 600 decretos leyes a cargo del ministro Boloña, los cuales fueron puestos en marcha sobre todo por el ministro Camet y su equipo, a partir de enero de 1993. Finalmente, el haberse sentido por encima de la ley, con el imaginario de la sociedad del privilegio, y el haberse percibido poderosos eternamente por su capacidad de permanecer por cualquier medio en el poder, les dio la seguridad para actuar.

Finalmente, la corrupción y la mafia en la historia de Sicilia a partir de la última parte del siglo XIX, llevó a un despoblamiento que la transformó en la zona más pobre de Italia hasta la fecha. En América Latina, la corrupción y la persistencia en el imaginario descrito de la sociedad del privilegio ha logrado retrasar a países que se encontraban en posiciones de avanzada como México y Argentina en los años cuarenta, y retrasar aun más a países como el Perú y Ecuador, que perdieron una clase dirigente que se enriqueció desde el Estado siempre y que fue repuesta por una horda que continúa saqueándolo. El patrimonialismo constituye a la vez la causa, el síntoma y la consecuencia de la derrota de la institucionalización, dice Medard refiriéndose a África. Esto mismo se extiende a América Latina y al Perú en particular. «La administración de tipo patrimonial se basa en servidores que son clientes y no funcionarios, y en el sentido que son nombrados y dejados ir a discreción, según la gracia o desgracia ante el jefe al cual le deben prebendas, tributos, o pensiones para sostener sus necesidades» (Medard 2000: 79).

## Las reformas y su papel en la corrupción

Las reformas económicas fueron introducidas en América Latina luego de un intenso debate sobre la corrupción en los regímenes populistas. Desde Sebastián Edwards hasta John Williamson, pasando por el Banco Mundial (1987), hablan de la importancia de hacer un adelgazamiento del Estado como una manera de reducir la incidencia de la corrupción que se había detectado como insoportable en las décadas del endeudamiento y del estancamiento, las década de 1970 y 1980, respectivamente.

El Estado regulatorio con un sistema complejo de permisos y licencias es el que nutre la corrupción, dice el argumento, y distintos países con diferentes niveles de complejidad regulatoria dieron pie a distintos niveles de corrupción. La solución era la eliminación de regulaciones y la simplificación administrativa, así como la reducción del Estado en la economía para asegurar la reducción de la corrupción. Este diagnóstico se efectuó luego de observar la corrupción en los gobiernos del PRI, en México, en las cinco décadas siguientes a partir de los años cuarenta, y el gobierno del APRA en el Perú, que salió del poder con juicios de corrupción abiertos a un ex presidente del Banco Central, congresistas del partido y al propio Presidente de la República.

A continuación, se presenta un cuadro de reformas por sectores que nos ayudará a comprender lo que debería haber pasado en cuanto a reformas contra la corrupción, fin manifiesto de las mismas. En breve deberían haberse introducido reformas para asegurar la buena marcha de las instituciones de sanción y control, tipo la Contraloría y el sistema judicial; haberse creado instituciones especializadas que velen por la transparencia y defiendan a la ciudadanía, como las Defensorías del Pueblo; haberse realizado una reforma de la función pública mediante el establecimiento de comisiones del servicio civil; haberse aplicado reformas preventivas y de administración tipo programas de modernización y mejora de las capacidades de gestión en la administración; y haberse ejecutado reformas sectoriales, como reformas del sistema de tributación, de aduanas, de compras del Estado (Hors 2000: 146). En el Perú, como veremos, esto se hizo como

un ejercicio de prostituir al Estado. Quizás se siguió el principio de las tres S –*silence, sleep, smile*– (Cartier Bresson 1995) para permitirle a los reformadores obrar.

El modelo de Andvig y Monee (1990) y el de Cadot (1987) asumen que el castigo esperado por la corrupción detectada desciende conforme más funcionarios son hallados culpables, porque es más barato ser corrupto, y más frecuente que no serlo. Raaj Sha (1988) propone un modelo de comprensión de la corrupción con externalidades de conducta inter temporales en el contexto de generaciones que se sobreponen y un proceso de aprendizaje en la formación de creencias Bayesiano.

La evidencia en el Perú es que las reformas debieron haber reducido el déficit externo, incrementado el ahorro interno, generado un alto crecimiento económico estable liderado por las exportaciones y combatido la corrupción. Casi tres lustros más tarde, se detecta que el déficit externo se mantuvo estable a pesar del crecimiento de las exportaciones, que el crecimiento de las exportaciones tuvo un impacto lateral en el crecimiento económico, que el crecimiento de la economía fue inestable y vulnerable a los shocks externos, y que hubo más corrupción que en otros períodos de la historia.

Luego de constatar que, al finalizar el régimen de Fujimori y su inesperada partida al Japón, no quedaban recursos de la privatización, el Congreso de la República del Perú se dedicó durante dos años a investigar la corrupción económica y, entre lo más saltante, encontró que el paquete de decretos leyes para efectuar las reformas económicas fue anunciado al día siguiente del golpe de Estado del 5 de abril. Es decir que a la pregunta ¿para qué fue el golpe del 5 de abril? La respuesta es la siguiente: para efectuar reformas económicas. En otras palabras, no es verdad que la libertad económica tenga nada que ver con la libertad política. La hipótesis ya lanzada en Chile que esa ecuación es falsa se demuestra en el Perú.

También se encontró que el Banco Mundial financió la campaña electoral de 1995 y del año 2000 con créditos voluminosos en el semestre anterior a las elecciones. Es decir que fue el Banco Mundial

quien puso dinero e ideas en el bolsillo del partido de gobierno. Esto no es delito, pero no es ético cuando se supone que el Banco promueve el fortalecimiento de la democracia.

## La prostitución del Estado

En el proceso de llevar a cabo las reformas económicas se observó que el asesor de inteligencia Montesinos incrustó personal de su confianza, de manera que el Gerente del **Poder Judicial** encargado de las reformas era asalariado de Montesinos y era quien disponía que los jueces cambiaran de acuerdo con su voluntad o las necesidades de Montesinos; se creó la figura de los jueces transitorios hasta en la Corte Suprema. Si existía la posibilidad de que se emitiera algún fallo en contra de los intereses de Montesinos, el juez podía ser removido.

En el **Poder Legislativo**, en la década de 1990, un grupo de parlamentarios se reunía con Montesinos y este les pagaba sobresueldos con la finalidad de que si llegaban casos a la comisión de inteligencia, de fiscalización o de economía, estos fueran encarpetados. Se llegó a una situación extrema cuando, en el caso del secuestro y el asesinato de nueve estudiante y un profesor de la Universidad de la Cantuta, una congresista (Martha Chávez) afirmó que aquellos se habían autosequestrado.

**Los medios de comunicación** fueron adquiridos por Montesinos para darle al régimen una imagen deseada y a la oposición una imagen de comunista y decadente. Se compró a los propietarios de medios, las líneas editoriales de editorialistas y los medios mismos.

En la **Superintendencia Nacional de Administración Tributaria** se incrustó funcionarios en todos los niveles y a un Grupo Especial de Inteligencia Tributaria (GEIT) que, silenciosamente, chantajeaba a los contribuyentes para que apoyaran al régimen o permitieran ciertos delitos. Asimismo, se estableció una sala fiscal con un vocal nombrado por Montesinos (su contador) para atender los

casos que Montesinos despachaba con sus clientes en el servicio de inteligencia.

**La Contraloría General de la República** fue modernizada en 1992; se redujo el personal de 840 personas a 120 personas y se dio un mayor énfasis a los controles de los municipios y gobiernos locales, con lo que el proceso completo de privatizaciones pasó inadvertido y fuera de control, así como todo el mecanismo de compras del Estado, licitaciones, etc. Por si apareciera alguna duda, se reclutó a dos contadores de la banda de narcotraficantes Los Norteños para que auditaran la contraloría en su calidad de Contralores Internos. Estos pertenecían al mismo estudio contable que el vocal nombrado a la quinta sala fiscal ya mencionada.

**En total, los recursos de la privatización** sumaron 9.200 millones de dólares: quedaron en caja 2.000 millones depositados en el Fondo de Pensiones; el costo de las privatizaciones fue de aproximadamente 2.400 millones de dólares, y todo lo demás se gastó en compras de armas a Rusia y Bielorrusia (a través de la mafia de Montesinos), obras de ingeniería (a través de la empresa de un ex Ministro de Economía, y de otros funcionarios del Ministerio de Transportes, y gente de la mafia relacionada con Fujimori, como el Presidente de la Compañía de Seguros Popular y Porvenir y todos los vinculados a la Caja de Pensiones Policial Militar), y compras de equipos de la China (a través de las empresas del ex ministro de economía, ex presidente del Congreso, ex congresista y ex asesor presidencial Víctor Joy Way). La construcción de escuelas y postas médicas en todo el país fue un arca abierta de donde bebieron dinero los allegados de Fujimori que se enriquecieron de esta manera.

El dinero de los propios Montesinos y Fujimori salía en parte de los presupuestos de los institutos armados. De allí, se derivaban el dinero en efectivo al Servicio de Inteligencia, donde se repartían 500.000 dólares por semana cada uno, según un testigo de excepción que ha estado declarando bajo protección. Ella recibía los maletines de los ministros, distribuía el dinero en otros maletines y se los entregaba a Montesinos para que entregara uno a Fujimori y se que-

dara con el otro. Es decir, fue un régimen organizado para delinquir con un aparato que lo hizo posible y que encubrió todo lo que podía encubrir.

La corrupción que comienza desde dentro del Estado no se discute en la literatura económica que estudia los casos en dos grandes vertientes:

1. El funcionario público es un servidor deleznable que se vende siempre y de todas maneras al mejor postor. A más controles y pasos por seguir, más transacciones podrán realizar los servidores públicos.
2. Existe un aparato legal que requiere de cooperación para poder funcionar. La corrupción en las democracias es más barata que en las autocracias porque la información es más imperfecta. En las autocracias se puede centralizar la normatividad en una cooperación entre legisladores y cobrar de manera unificada, sin competencia entre los agentes, mientras que en la democracia hay que incorporar más agentes políticos y la información es incompleta, lo que baja la tarifa al no haber certeza de los resultados.

En el Perú de la década e 1990, la corrupción nace desde adentro del Estado y abre la posibilidad de que se lleve a cabo corrupción económica y política en gran escala. En la China, Viet Nam y los países de Europa del Este, la apertura trae más corrupción y no al revés, como se suponía teóricamente al iniciarse el proceso.

Se aprecia que se utiliza dinero del Estado para comprar a dueños de medios de comunicación y no al revés, como dice la teoría convencional revisada.

Existe una relación estrecha entre el principal y el agente en el ministerio de economía, pero la traición del agente al principal no es tal en la medida en que el principal lo supo siempre –caso Hong Kong and Shanghai Bank Corp. (HSBC)– Peruvian Privatization Fund (PPF)-MEF.

Se observa una bicefalia en todo el Estado, lo que complicó la gobernabilidad del Estado y abrió las compuertas al descontrol ab-

soluto. Los funcionarios públicos relacionados con la privatización no se vendieron por pequeños sobornos, sino por futuros puestos de trabajo en las empresas privatizadas bien remunerados, a cambio de dejar hacer ciertas cosas o hacerse de la vista gorda en otros casos o de ayudar en la operación. Estos son los casos de Roberto Abusada (Presidente de AeroPerú por AeroMéxico) y de Jorge Melo Vega, Cepri Comunicaciones- Osiptel- Telefónica, entre los más saltantes y vistosos por el papel que han cumplido o cumplen aún.

### **Los promotores y operadores de las reformas**

Lo primero que saltó a la vista en las investigaciones fue que el asesor del ministro Camet, encargado de hacer las reformas económicas, y autor de libros varios sobre las reformas económicas en el Perú, Roberto Abusada era el promotor por Aero México para la compra de AeroPerú y era miembro del consorcio que iba a comprar Aero Perú cuando fue nombrado asesor del ministro Camet, miembro de la Comisión Especial de Privatización de Aero Perú. En las mismas fechas de enero de 1993, Abusada estaba en ambos lados de la mesa y luego quiso corregir este problema eliminando el poder irrevocable donde otorgaba a otro comprador la capacidad de representarlo. Este evidente conflicto de interés no terminó allí, sino que al salir del Ministerio de Economía fue electo presidente de Aero Perú por los accionistas de Aero México, y se quedó en ese cargo hasta la quiebra de la línea aérea, que se produjo entre otras cosas por el desvío de facturación a favor de Aero México en contra de Aero Perú y por la venta de todos los activos de Aero Perú, que le devolvió a Aero México el monto íntegro pagado por la línea en 1993. ¡La aerolínea peruana fue comprada por los mexicanos sin que existieran balances auditados!

El papel de Naciones Unidas en el Perú se desvirtuó. Se observó que el asesor económico que reemplazó a Abusada era un funcionario sin formación profesional, que obtuvo experiencia trabajando en el mercado del café en Londres. Asimismo, el sistema de remuneraciones de los funcionarios públicos estuvo dividido: para unos existió un mecanismo a través del Programa de las Naciones Unidas para

el Desarrollo (PNUD) y para otros, la ley peruana. De esta manera, no existían precondiciones profesionales para la contratación de personal como establece la ley peruana. La contratación de funcionarios a través del PNUD respondía a un pedido del gobierno del Perú o, más exactamente, del Ministerio de Economía, que reclutaba al personal idóneo. A cambio, el Estado entregaba para su administración al PNUD recursos del erario nacional para que pagara a sus propios funcionarios pagando una comisión de administración, lo cual iba en contra de la ley. En lugar de hacer una reforma del Estado, se abusó de un mecanismo creado para compensar sueldos bajos en la administración pública durante el período de hiperinflación; se llegó a contratar hasta a 3.000 asesores por 300 millones de dólares en la década. Esto fue autorizado anualmente mediante la Ley General de Presupuesto, con lo que una ley hacía legal algo que es un crimen penal: que un tercero maneje fondos del Estado y por fuera de los sistemas de control. Ese mecanismo permitió a los operadores efectuar una reforma del Estado sui generis y violentó la ley del Estado peruano: la Constitución que ellos mismos habían proclamado en 1993.

**Canjes de deuda por privatizaciones** fue un programa promovido intensamente por el gobierno ante la comunidad internacional, inclusive desde antes de que existiera el marco jurídico para efectuarlas, con la idea doble de reducir saldos de deuda externa privada y trasladar las empresas públicas al sector privado. Lo que se encontró es que el asesor legal externo del Ministerio de Economía para deuda externa, el Dr. Francisco Moreyra, era al mismo tiempo asesor legal del Midland Bank comprado por HSBC en 1992 y que este banco, junto con el Banco de Crédito, abrió un Fondo de Privatizaciones del Perú que se dedicó en una buena parte a la venta en el mercado secundario de papeles de deuda; con las ganancias, invirtió en la bolsa de valores en acciones de empresas privatizadas. Se encontró que, en el segundo semestre de 1994, cuando el Perú había iniciado con Swiss Bank un esquema de acopio de papeles de la deuda a favor del gobierno del Perú, HSBC vendió su cartera entera de deuda peruana en el mercado secundario, y de esta manera limpió la cartera que arrastraba créditos de Midland Bank al Perú y al Banco Popular,

en particular. Pudo de esta forma salir del Consejo Asesor de Bancos del que era miembro por ser uno de los acreedores mayores del país, lo que fue anotado en una sesión del Comité de la Deuda Externa, en enero de 1995. Estas ganancias extraordinarias y salida de los papales de la deuda peruana fueron facilitadas en ese semestre porque tenían información privilegiada, puesto que Moreyra estaba tanto en el MEF como con el PPF y HSBC en particular.

El Perú Privatization Fund fue creado por **HSBC** el 18 de julio de 1994 para encargarse de efectuar canjes de deuda por privatización; el contrato entre Swiss Bank y el Ministerio de Economía se firmó el 24 de julio para que el gobierno peruano, mediante ese contrato, recomprara su deuda; y en octubre, el HSBC le vendió pagarés al Swiss Bank. Del total de 125 millones de dólares, 69,2 millones fueron vendidos en el mercado secundario por el PPF y no fueron utilizados para canjes de deuda por privatización. Solo participó directamente de dos privatizaciones, una fue Luz del Sur.

Un socio de PPF fue el International Finance Corporation (IFC), **encargado de buscar postores** para que compraran Luz del Sur, como parte de la privatización de Electrolima. PPF fue un postor que participó en esa operación; por lo tanto, el IFC estaba en los dos lados de la mesa de negociaciones.

Estos son algunos de los elementos de corrupción más saltantes y, aunque no cubren el universo de lo encontrado, dejan entrever la magnitud del problema y la relación entre reformas económicas y corrupción. Podría ser que no sea un caso excepcional marcado por la naturaleza autoritaria del régimen, sino que sea una característica de los procesos de reforma económica, por los elementos en común con otras reformas que merecerían ser revisados. Del mismo modo que confundir mercantilistas con corrupción ha sido un error, confundir liberalismo con corrupción sería un error.

## Bibliografía

- Andvig, Jens (1991). «The Economics of Corruption: A Survey», en *Studi Economici*, 43. Pp. 419-35.
- Andvig, Jens y Moene Karl Ove, (1990). «How Corruption may Corrupt», en *Journal of Economic Behaviour Organisation*. January 13. Pp. 63-76.
- Banco Mundial (1987). *Informe sobre el desarrollo mundial 1987*. Washington, D.C.
- Bardhan, Pranab (1997). «Corruption and Development: A Review of Issues», en *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXV, September. Pp. 1320-1346.
- Cadot, Olivier (1987). «Corruption as a Gamble», en *Journal of Public Economy*. July, 33(2). Pp. 223-244.
- Cartier Bresson, Jean (2000). «Corruption, Libéralisation, Démocratisation», en *Tiers Monde* t. XLI, N° 161. Janvier-mars. Pp. 9-23.
- (2000). «La banque mondiale, la corruption et le gouvernement», en *Tiers Monde* t. XLI, N° 161. Janvier-mars. Pp.165-192.
- (1995). «Les reseaux de corruption et la strategie des 3S: silence, sleep, smile», en Borghi et Meyer-Bisch. *La Corruption*, Ed. Universitaire de Fribourg. Pp. 81-106.
- García Hamilton, José Ignacio (2002). *El autoritarismo y la improductividad en Hispanoamérica*. Buenos Aires: Debolsillo, Ed. Sudamericana.
- Gambetta, Diego (1988). «Mafia: The Price of Distrust», en *Trust Making and Breaking Cooperative Relations*. Ed. Diego Gambetta, Oxford: Blackwell. Pp. 158-175.
- Hors, Irene (2000). «Les difficultés de la lutte contra la corruption: l'experience de quatre pays en developpement», en *Tiers Monde* t. XLI, N° 161. Janvier-mars. Pp. 143-164.
- Krueger, Anne O. (1998). «Wither the World Bank and the IMF?», en *Journal of Economic Literature*. December, vol. 36. Pp. 1983-2020.
- (1974). «The Political Economy of the Rent Seeking Society», en *American Economic Review*. June, 64 (3). Pp. 291-303.

- Krugman, Paul (2003). «Who's Sordid Now?», NYT Op ed, Tuesday, 30 September.
- Leff, Nathaniel H. (1964). «Economic Development through Bureaucratic Corruption», en *The American Behavioral Scientist*. November, 8. Pp. 8-14.
- Lui, Francis T. (1995). «An Equilibrium Queuing Model of Bribery», en *Journal of Political Economy*. August, 93 (4). Pp. 760-781.
- Mateo Pérez, Miguel Angel (en prensa). *Para entender la corrupción*. Universidad de Alicante.
- Mauro, Paolo (1995). «Corruption and Growth», en *Quarterly Journal of Economics*. August 1995, 110 93. Pp. 681-711.
- Medard, Jean Francois (2000). «Clientelism politique et corruption», en *Tiers Monde* t. XLI, N° 161. Janvier-mars. Pp. 75-89.
- Rasmusen, Eric y J. Mark Ramseyer (1994). «Cheap Bribes and the Corruption Ban: A Coordination Game among Rational Legislators», en *Public Choice*. March 78. Pp. 305-27.
- Ríos Espinosa, María Cristina (2002). *Fundamentación ética del mercantilismo*. Centro Universitario de México, Publicaciones Cruz O.
- Romer, Paul (1994). «New Goods, Old Theory, and the Welfare Costs of Trade Restrictions», en *Journal of Development Economics* 43. Pp. 5-38.
- Rose Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press.
- (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press.
- Shleifer, Andrej y Robert Vishny (1993). «Corruption», en *Quarterly Journal of Economics*. August, 108 (3). Pp. 599-617.
- Simmonetti, José M. (2000). *El fin de la inocencia: ensayos sobre la corrupción y la ilegalidad del poder*. Quilmes, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Tullock, Gordon (1980). «Rent Seeking as a Negative Sum Game», en Buchanan, James, Robert D. Tollison y Gordon Tullock (eds.). *Toward a Theory of Rent Seeking Societies*. College Station: Texas A&M U Press. Pp. 16-36.



# Un enfoque neoinstitucional sobre la corrupción en el Perú

---

*Gabriel Ortiz de Zevallos  
Carlos Calderón*

## 1. Marco conceptual

### 1.1 Enfoque histórico-cultural

Una de las primeras aproximaciones al tema fue a través de un análisis histórico-cultural. Autores como Huntington (1968) consideraron que la corrupción es una característica tradicional de los países en vías de desarrollo y que debía superarse a través de un proceso de modernización de las estructuras del Estado. Según su postura, este proceso ya lo habían pasado las naciones desarrolladas como Estados Unidos e Inglaterra.

En el caso particular de América Latina, autores como Burkholder y Chandler (1977) sostuvieron la tesis de que la corrupción tenía sus orígenes en los gobiernos coloniales. Según estos autores, las sociedades latinoamericanas desde la época colonial se han caracterizado por la importancia otorgada a las relaciones personales (sean estas de carácter familiar o amical) basadas en el intercambio de favores económicos y sociales, y que condicionan a su vez el acceso al poder a ciertos individuos para obtener beneficios especiales del Estado.

Esta interpretación ha sido criticada por autores como Lapalombara (1978) por considerarla como condescendiente y racista, dado que este fenómeno no es exclusivo de los países subdesarrollados. En los países desarrollados también se han detectado muchos casos de grandes empresas que han cometido actos corruptos.

## 1.2 Enfoque económico: búsqueda de rentas (*rent-seeking*)

Desde la economía, la aproximación al problema de la corrupción ha estado basada en el análisis de los incentivos que enfrentan los agentes económicos para corromperse o corromper a otros. El enfoque, inicialmente, identificó el problema desde la perspectiva de la búsqueda de rentas que generaban los tratamientos arancelarios preferenciales (*rent-seeking*). Según este enfoque, los intercambios regulados por la intervención del Estado generan la posibilidad de que los agentes puedan obtener «rentas» o beneficios anormales al transar en el mercado. Al existir estas rentas, la corrupción ocurre cuando los agentes tratan de apoderarse de dichas rentas.

La investigación sobre el tema de la corrupción desde este enfoque nace con los trabajos de Krueger (1974) y Bhagwati (1982), quienes estudiaron la aparición de estas rentas en los intercambios comerciales. Es así que las restricciones en el comercio internacional como las licencias de importación, los aranceles, las tasas de cambio diferenciadas, las cuotas, entre otras, fueron señalados como claros ejemplos donde aparecen las rentas inducidas por el gobierno, y el incentivo para promover actos de corrupción basados en la posibilidad de grandes beneficios privados que dependen de una acción discrecional de funcionarios del Estado.

Cabe destacar que estas rentas también pueden surgir en ausencia de intervención estatal, por ejemplo, en la explotación de un recurso natural. En estos casos, las rentas se generan desde el momento en que los recursos pueden venderse a un precio superior que excede su costo de explotación. En muchos casos existe una tradición histórica de acceso al derecho a usar estos recursos naturales escasos a través de un conjunto de trámites administrativos, de bajo costo nominal, pero con potencial de generar grandes beneficios económicos. Este acto discrecional del funcionario respecto a quién asigna un gran beneficio privado es propicio para actos de corrupción. Curiosamente, este sistema, proclive a la corrupción e inherentemente arbitrario en la asignación de recursos, es a veces planteado en el marco legal como una opción mejor que la de subasta (concesiones

mineras, asignación de derechos de pesca o de agua, denuncios en terrenos de playa o para fines turísticos, etc.).

El enfoque de la literatura económica inicial sobre corrupción, basado en los riesgos de corrupción que promovían los regímenes de trato diferenciado arancelario, incluso llegó a afirmar que, en ciertas circunstancias, la corrupción podía ser benéfica para la sociedad. Liu (1985) fundamentó su postura sosteniendo que en una sociedad donde los intercambios estaban exageradamente regulados y donde la actividad de los particulares estaba gravemente entorpecida, la corrupción permitiría agilizar el funcionamiento de la economía. En estas situaciones, la corrupción aparecería como una manera de esquivar los costos de los errores cometidos por el Estado al regular ineficientemente sus operaciones.

Esta visión sumamente parcial del impacto del problema de la corrupción, si bien se desarrolló por unos años, fue refutada en el terreno conceptual por diversos estudios, entre los que destaca el de Shleifer y Vishny (1993). Estos autores señalaron que la corrupción inducía al crecimiento de la burocracia, creando así un círculo vicioso. También señalan que los arreglos conseguidos mediante la corrupción ofrecen, por ello mismo, una menor confiabilidad, por lo que no son estables; y, por último, que en las sociedades plagadas por la corrupción se propicia que los agentes económicos dirijan sus esfuerzos a la búsqueda de rentas y no a canalizarlos a usos productivos.

A ello se agregaría luego una gran cantidad de efectos económicos perniciosos de la corrupción, al punto que la posición planteada por Liu (1985) pasa a ser un elemento casi anecdótico en el tratamiento de la teoría económica sobre los efectos de la corrupción en el desarrollo económico<sup>1</sup>. Los argumentos van desde lo estrictamente económico hasta temas más institucionales. Por ejemplo: la corrupción distorsiona la asignación de inversión pública hacia grandes proyectos de infraestructura y gasto en armamento, donde hay

---

<sup>1</sup> Ello no implica que el argumento planteado carezca de validez, sino que es solo un elemento de un problema donde mayoritariamente los efectos económicos son perniciosos.

mayores posibilidades de obtener ganancias ilícitas. Ello reduce la asignación presupuestal para bienes públicos que generan claras externalidades positivas y mejoran la productividad de bienes privados, como carreteras, puertos, educación, etc. La brecha entre el PBI que se podría haber generado de haberse dedicado los recursos del Estado a bienes públicos como los anteriormente señalados, en vez de que se destinen a bienes con mayor probabilidad de obtener beneficios ilícitos, y el PBI obtenido en la realidad, es el costo económico de la corrupción por este efecto.

También hay efectos más afines a la teoría neoinstitucional, como que en un sistema proclive a la corrupción, los costos de transacción se incrementan, tanto por la posibilidad de que se requieran sobornos, como por que simplemente el mayor grado de arbitrariedad del funcionario introduce un riesgo regulatorio, aun en los casos en que no ocurra de manera directa un episodio de corrupción. En términos generales –aunque podrían pensarse ejemplos en que ello no es necesariamente así, la afirmación sí es válida para el caso general–, un sistema corrupto es menos predecible que uno no corrupto y, por lo tanto, más oneroso. Incluso se puede plantear que un sistema corrupto promueve niveles bajos de confianza interpersonal, lo que de por sí ya implica un costo para realizar transacciones.

### **1.3 Enfoque neoinstitucional de la corrupción y de las políticas para hacerle frente**

La aparición del marco de análisis neoinstitucional permite combinar elementos culturales y económicos para un mejor análisis de este fenómeno. El aporte de este enfoque va mucho más allá de un refinamiento «cultural» de la aproximación microeconómica. La teoría del cambio institucional –es decir, cómo y cuando ocurre un cambio en las reglas de juego que es apropiado por los agentes como un cambio que vale la pena mantener– es la clave para discernir entre lo que son políticas sensatas y absurdas para combatir la corrupción. En las líneas siguientes, simplificaremos adrede el marco teórico para desarrollar lecciones prácticas generales que sirvan para analizar la conveniencia o no de diferentes políticas anticorrupción.

El enfoque neoinstitucional parte de afirmar que los agentes económicos maximizarán sus beneficios, en el marco de las reglas de juego formales e informales (instituciones) que perciben como vigentes y exigibles.

Las reglas formales son normas legales, contratos y cualquier otro tipo de norma explícita. Las reglas informales son exigencias de tipo cultural, o comportamientos o que son socialmente premiados o sancionados.

Tanto las reglas formales como las informales no tienen relevancia alguna si no existen mecanismos efectivos para hacerlas cumplir (organismos en el caso de las reglas formales, mecanismos de presión social en el caso de las reglas informales), pues los agentes económicos no internalizarán que existe un costo si no existe una manera efectiva de hacer cumplir la norma formal o informal.

**Primera lección:** las leyes por sí solas no sirven de nada. Incluso, si las instituciones a cargo de hacerlas cumplir no son efectivas, las leyes pueden ser hasta perjudiciales, si favorecen que se asiente una cultura de impunidad.

**Segunda lección:** antes de analizar una ley, hay que evaluar cuál es el código cultural vigente sobre ese mismo tema, porque es la interacción entre normas formales e informales, así como sus mecanismos de exigencia, lo que determina las posibilidades de cambio institucional. Si un comportamiento es penado por ley, pero tolerado socialmente, es probable que el cambio institucional no se produzca, porque el problema es más hondo que la ley y es ahí donde hay que atacarlo. La estrategia para enfrentar ese problema cultural puede incluir un cambio legal y sanciones, pero no es esa la cancha donde se juega el partido, sino en la mente de las personas, y si no se desarrolla también una campaña de concientización sobre la inconveniencia de ese elemento cultural, no se logrará nada.

Según la teoría del cambio institucional, los cambios usualmente se inician con modificaciones de las reglas formales. Estas pueden o no ser acompañadas de un esfuerzo por buscar la efectividad en el

cumplimiento de esas nuevas reglas. Si no lo son, los cambios son meramente formales y no tienen implicancia alguna. Pero incluso si se enfatizan los mecanismos para hacer cumplir nuevas reglas formales, el cambio institucional no puede considerarse como logrado, pues la historia demuestra que estos son cambios frecuentemente revertidos en ejercicios posteriores. La prueba ácida para saber si un cambio institucional ha sido logrado –o al menos tiene una alta probabilidad de mantenerse en el tiempo– consiste en preguntarse si la nueva regla formal inicialmente introducida ha logrado incorporarse al conjunto de reglas informales que la sociedad esperaba o promovería, incluso si la regla formal no estuviese vigente. El cambio institucional sólo puede ocurrir –que significa durar– si llega a las mentes y aspiraciones de suficientes personas, como para defenderlo de quienes lo quieran atacar luego.

**Tercera lección:** un cambio institucional usualmente requiere: (i) una mejora en las reglas formales; (ii) un esfuerzo sostenido y amplio por hacer cumplir la nueva regla formal; y (iii) un reconocimiento social de los efectos beneficiosos de la nueva regla formal por suficiente tiempo como para incorporarlo como un nuevo código cultural.

Quisiéramos ahora hacer uso de un mayor grado de arbitrariedad y especificar algunos criterios que merecen ser evaluados antes de tomar medidas anticorrupción, basados en los argumentos expuestos en los párrafos precedentes. Al final de esta presentación utilizaremos algunos de estos criterios para evaluar la utilidad de medidas anticorrupción que han sido tomadas en el Perú.

### **Siete criterios (arbitrarios) para evaluar políticas anticorrupción:**

1. Cuál es el estándar social sobre el comportamiento que se quiere atacar.
2. Cuál es la norma formal sobre el comportamiento que se quiere atacar.
3. Cuál es la capacidad efectiva y credibilidad de las organizaciones a cargo de hacer cumplir las normas formales que se quieren introducir.

4. Al momento de hacer cumplir estas normas, estas organizaciones tienen un comportamiento basado en el fortalecimiento de los principios que inspiran las normas, o su énfasis es solo en procedimientos. Qué se puede hacer al respecto.
5. Qué cambio formal es compatible con los recursos disponibles para exigir el cumplimiento de esas normas y hacer ver la conveniencia de los cambios introducidos.
6. Qué políticas se pueden seguir para propiciar el cuestionamiento de los códigos sociales que son contraproducentes para el cambio que se quiere introducir.
7. Qué indicadores se pueden construir para medir los resultados de la aplicación de nuevas reglas formales.

En adición a ello, quisiéramos resumir algunos planteamientos que se inspiran en este enfoque neoinstitucional y que se aplican en dos planos de ambiciones diferentes. El Sistema Nacional de Integridad, desarrollado por Transparencia Internacional, busca ver qué tipo de incentivos están presentes en un país como un todo para promover o no problemas de corrupción. Desde una perspectiva mucho más micro, Klitgaard desarrolla un enfoque para reducir los riesgos de corrupción en el diseño de funciones de atribuciones públicas específicas. Estas dos visiones –la del bosque y la del árbol– del mismo vicio –la corrupción– proveen herramientas útiles para atacar el problema.

### ***1.3.1 El Sistema Nacional de Integridad de Transparencia Internacional***

El Sistema Nacional de Integridad es un modelo institucional macro que busca establecer incrementar los riesgos y reducir los beneficios de la corrupción. El enfoque es típicamente neoinstitucional, pues no solo se concentra en los marcos legales, sino también en la efectividad de organizaciones específicas para hacer cumplir dichos marcos legales, así como en los valores y el nivel de conciencia pública que se desarrolla sobre estos temas.

El Sistema Nacional de Integridad se sustenta en diversas organizaciones como pilares institucionales, tales como el Parlamento, la Oficina del Contralor General, el *Ombudsman*, los medios de comunicación libres, la sociedad civil y otros. Asimismo, considera una serie de herramientas fundamentales para que estas organizaciones puedan ser eficaces: medios con derecho a la libertad de expresión, y la sociedad civil debe contar con un espacio legal para poder organizarse y llevar a cabo sus tareas de vigilancia. El Sistema Nacional de Integridad busca favorecer los siguientes objetivos: calidad de vida, cumplimiento de la ley y desarrollo sostenible. Finalmente, considera como fundamentos la conciencia pública y los valores de la sociedad sobre estos temas.

Este estándar institucional promovido por Transparency International tiene un fundamento conceptual, seguido del desarrollo de propuestas de política y herramientas específicas, además de reportes específicos por país, incluido el Perú, y la información detallada puede ser consultada en la siguiente página web <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>.

Este marco conceptual institucional y las herramientas específicas propuestas por Transparency International para combatir la corrupción resultan mucho más relevantes y completas que el Índice de Percepción de Corrupción, que concentra tanta atención, y que cumple en realidad un papel más promocional que metodológico. A continuación se reproduce un extracto de las cifras más recientes, incluyendo la totalidad de países latinoamericanos y otros que sirvan de referencia.

Como se aprecia en la tabla siguiente, el grado de confiabilidad que se puede esperar con el número de encuestas aplicadas es muy limitado. Esta encuesta sirve como un referente aproximado de la percepción comparada entre el Perú y otros países y no tiene mayor relevancia para efectos de evaluar la evolución histórica de la corrupción en el Perú, que requiere de estudios más precisos.

Rango del país	País 2003	Puntaje IPC utilizadas	Encuestas estándar	Desviación alto-bajo	Rango
1	Finlandia	9,7	8	0,3	9,2 - 10,0
20	Chile	7,4	12	0,9	5,6 - 8,8
33	Estonia	5,5	12	0,6	4,7 - 6,6
	Uruguay	5,5	7	1,1	4,1 - 7,4
43	Cuba	4,6	3	1,0	3,6 - 5,5
	Jordania	4,6	7	1,1	3,6 - 6,5
	Trinidad y Tobago	4,6	6	1,3	3,4 - 6,9
46	Belice	4,5	3	0,9	3,6 - 5,5
	Arabia Saudita	4,5	4	2,0	2,8 - 7,4
50	Costa Rica	4,3	8	0,7	3,5 - 5,5
54	Brasil	3,9	12	0,5	3,3 - 4,7
57	Jamaica	3,8	5	0,4	3,3 - 4,3
59	Colombia	3,7	11	0,5	2,7 - 4,4
	El Salvador	3,7	7	1,5	2,0 - 6,3
	Perú	3,7	9	0,6	2,7 - 4,9
64	México	3,6	12	0,6	2,4 - 4,9
	Polonia	3,6	14	1,1	2,4 - 5,6
66	China	3,4	13	1,0	2,0 - 5,5
	Panamá	3,4	7	0,8	2,7 - 5,0
70	Bosnia-Herzegovina	3,3	6	0,7	2,2 - 3,9
	Rep. Dominicana	3,3	6	0,4	2,7 - 3,8
88	Argelia	2,6	4	0,5	2,0 - 3,0
	Nicaragua	2,6	7	0,5	2,0 - 3,3
92	Albania	2,5	5	0,6	1,9 - 3,2
	Argentina	2,5	12	0,5	1,6 - 3,2
	Etiopía	2,5	5	0,8	1,5 - 3,6
	Filipinas	2,5	12	0,5	1,6 - 3,6
100	Guatemala	2,4	8	0,6	1,5 - 3,4
	Kazajstán	2,4	7	0,9	1,6 - 3,8
	Venezuela	2,4	12	0,5	1,4 - 3,1
	Vietnam	2,4	8	0,8	1,4 - 3,6
106	Bolivia	2,3	6	0,4	1,9 - 2,9
	Honduras	2,3	7	0,6	1,4 - 3,3
	Sudán	2,3	4	0,3	2,0 - 2,7
	Zimbabwe	2,3	7	0,3	2,0 - 2,7
113	Ecuador	2,2	8	0,3	1,8 - 2,6
	Irak	2,2	3	1,1	1,2 - 3,4
118	Libia	2,1	3	0,5	1,7 - 2,7
	Paraguay	1,6	6	0,3	1,2 - 2,0
131	Haití	1,5	5	0,6	0,7 - 2,3

**Puntuación del IPC 2003:** se refiere a percepciones acerca del grado de corrupción desde el punto de vista de empresarios, académicos y analistas de riesgo, y se extiende entre 10 (altamente limpio) y 0 (altamente corrupto). **Encuestas utilizadas:** se refiere al número de encuestas que valoraron el comportamiento de un país. Se usaron 17 encuestas en total de 13 instituciones independientes, y se requerían al menos tres encuestas para que un país pudiera ser incluido en el IPC. **Desviación estándar:** indica diferencias en los valores de las fuentes: cuanto mayor es la desviación estándar, tanto mayores son las diferencias de las percepciones de un país entre las fuentes. **Rango alto-bajo:** Muestra los valores más altos y más bajos de las diferentes fuentes.

### 1.3.2 La ecuación de Klitgaard: la visión de cada árbol

Robert Klitgaard (1988) proporciona una aproximación bastante operativa para analizar la corrupción y plantear recomendaciones sobre cómo controlarla. Su aproximación queda descrita por la siguiente relación:

$$C = M + D - T$$

«Los riesgos de Corrupción (C) están directamente correlacionados con el grado de Monopolio (M) y Discrecionalidad (D) e inversamente correlacionados con el nivel de Transparencia o Rendición de Cuentas (T)».

Esta relación señala que habrá mayor probabilidad de que se generen problemas de corrupción si la actividad en cuestión tiene carácter de monopolio, si el funcionario tiene discrecionalidad y si su función se ejerce con poca transparencia. Las implicancias de este análisis son claras: para reducir los niveles de corrupción, será necesario ajustar la discrecionalidad del funcionario a lo que sea realmente necesario y aumentar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Otros autores como Rose Ackerman (1986) y Gray (1979) resaltan también la importancia de factores como la impunidad (una probabilidad menor de detección) y los bajos sueldos de los servidores públicos. La persistencia de estos genera una base propicia para la corrupción. Así, mientras el riesgo de ser procesado y sentenciado por corrupción sea bajo y el posible beneficio por obtener sea alto, la tentación de corromperse siempre estará presente.

### Tipología de la corrupción

La corrupción incluye una amplia gama de conductas, funciones y contextos, entre ellas:

**Soborno:** pago, en dinero o especie, que un ciudadano entrega a un servidor público con el propósito de obtener una respuesta favorable a un trámite o solicitud independientemente o no del cumplimiento de los requisitos legales establecidos.

**Peculado:** apropiación ilegal de los bienes por parte del servidor público que los administra.

**Extorsión:** cuando el servidor público, aprovechándose de su cargo y bajo amenaza, obliga a un usuario de un servicio público a entregar una recompensa.

**Fraude:** cuando el servidor público manipula o distorsiona la información de una institución gubernamental buscando un beneficio propio.

**Tráfico de influencias:** cuando el servidor público utiliza su cargo o sus nexos para obtener un beneficio personal o familiar, o para favorecer determinada causa u organización.

## 3. Estadísticas relevantes en el tema de corrupción

### 3.1 El peruano promedio tiene una alta tolerancia a la corrupción

Como se mencionó anteriormente, la corrupción es un problema extendido en la sociedad y para combatirlo es necesario un cambio en las reglas informales, es decir, un cambio en los patrones o códigos de conducta que guían esas acciones. Según los resultados de la I Encuesta Nacional sobre Corrupción y Gobernabilidad aplicada por Pro-Ética en el año 2002 a una muestra de 5.122 jefes de hogar de todo el país, el peruano tiene una alta tolerancia a los actos corruptos,

lo que revela la gravedad del fenómeno y lo difícil de la tarea de reducir los niveles de corrupción.

**Tolerancia frente a actos corruptos**  
(en porcentajes)

	Alta tolerancia	Tolerancia media	Rechazo definitivo
Dar un obsequio o dinero para agilizar un trámite	9	63	28
No pedir factura para evitar el IGV	4	72	22
Aceptar dinero o regalos a cambio de favores	4	68	27
Pagar una «propina» para que le perdonen una multa	4	64	32
Que un funcionario público favorezca a parientes y amigos	4	58	38
Evadir impuestos si sabe que no lo descubrirán	4	28	28
Llenar documentos con datos falsos por conveniencia	2	62	36

Fuente: Pro-Ética

### 3.2 Análisis de casos y aplicación de lecciones de política, desde una perspectiva neoinstitucional

#### a) *La presentación de Declaraciones Juradas*

Durante el gobierno de transición se estableció la publicación obligatoria de las declaraciones juradas de bienes y rentas para una gran cantidad de funcionarios públicos, con un nivel de bastante detalle. Esta publicación se realiza en el diario oficial *El Peruano*. A continuación se evalúa los criterios anteriormente señalados.

1. Cuál es el estándar social sobre el comportamiento que se quiere atacar: muchos funcionarios no consideran que es necesario ser pulcro en el llenado de declaraciones juradas (el riesgo de que se considere una formalidad es alto).

2. Cuál es la norma formal sobre el comportamiento que se quiere atacar: todos los funcionarios de cierto nivel de responsabilidad deben informar sobre su nivel de bienes y rentas de manera periódica, para favorecer el control sobre eventuales actos de corrupción.
3. Cuál es la capacidad efectiva y credibilidad de las organizaciones a cargo de hacer cumplir las normas formales que se quieren introducir. Contraloría no ha hecho mayor uso de la información. La prensa se ha concentrado en algunos casos llamativos.
4. En el momento de hacer cumplir estas normas, estas organizaciones tienen un comportamiento basado en el fortalecimiento de los principios que inspiran las normas, o su énfasis es solo en procedimientos. Qué se puede hacer al respecto. Solo procedimientos.
5. Qué cambio formal es compatible con los recursos disponibles para exigir el cumplimiento de esas normas y hacer ver la conveniencia de los cambios introducidos. Podría evaluarse la publicación parcial, dejando la información detallada en custodia en Contraloría.
6. Qué políticas se pueden seguir para propiciar el cuestionamiento de los códigos sociales que son contraproducentes para el cambio que se quiere introducir. Ser razonable en los estándares y exigente en su cumplimiento.
7. Qué indicadores se pueden construir para medir los resultados de la aplicación de nuevas reglas formales. Porcentaje de declaraciones juradas verificadas, grado de utilidad para detectar casos de corrupción.

**Balance:** en principio, la medida parece tener muy poca relevancia para instituir una cultura de rendición de cuentas y transparencia entre los funcionarios. Por el contrario, puede incentivar a personas con recursos económicos a dejar de participar en el Estado para evitar tener que publicar sus ingresos y propiedades. Es probable

que la declaración jurada termine siendo una mera formalidad, debilitando el concepto de cumplimiento de la ley.

### ***b) A la Policía se le respeta***

Según la Encuesta sobre Corrupción de Pro-Ética aplicada en el año 2002, la policía fue catalogada como la segunda institución más corrupta del país. Estas cifras son reforzadas por los resultados de la Encuesta sobre corrupción que aplicó el Banco Mundial en el año 2001, donde el 82% de los usuarios de instituciones públicas calificaron a la policía como una institución deshonesta. Quienes han tenido la oportunidad de analizar más de cerca parte de la problemática policial, saben que esta opinión, aun cuando tenga sustento en un problema real, distorsiona de manera bastante injusta y desmotivadora a un gran número de policías. Asimismo, obvia las graves limitaciones que enfrenta la policía para cumplir con su labor y que incluso inducen a la policía a solicitar recursos (papel, gasolina, etc.) que no están suficientemente presentes.

Para enfrentar los problemas de la policía, en el año 2001, se constituyó la Comisión Especial para la Reestructuración de la Policía, que condujo una serie de diagnósticos participativos, con oficiales y suboficiales de policía, así como con representantes de los gobiernos locales y la comunidad. Esta comisión recomendó una serie de políticas para modernizar la Policía Nacional del Perú (PNP), lo que incluía acciones dirigidas a reducir los niveles de corrupción en el interior de esta institución. Algunas de estas medidas se tomaron en consideración y se materializaron en las campañas «Denuncia los actos corruptos» en el año 2002 y «A la policía se le respeta» en el año 2003. Estas campañas tenían como objetivo que la ciudadanía cambiara su actitud ante cualquier acto corrupto del que tuviera conocimiento, que no accediera a ser cómplice de la corrupción y lo denunciara.

**Balance:** el análisis de los criterios anteriores, sumados a consideraciones sobre lo que ha ocurrido con el resto del programa de modernización de la PNP, indica que las campañas no han tenido el

impacto deseado en cuanto al cambio de mentalidad en policías y población, en parte por lo que implicó la interrupción del ímpetu de la reforma impulsada por el ministro Rospigliosi; la falta de fondos y la demora en la ejecución de un préstamo para la modernización policial. Faltan completar reformas formales, fortalecimiento de las organizaciones para poder hacer cumplir las reformas formales, y mantener los resultados y promoverlos por tiempo suficiente para propiciar un cambio en el nivel informal o cultural. Ello significa que todavía no se ha logrado el «cambio institucional» necesario para reducir los niveles de corrupción. Una muestra de que el problema se mantiene es que en 13 de 20 comisarías visitadas, en el marco de un proyecto que realiza actualmente el Instituto APOYO sobre la política vigente para combatir el crimen y la violencia, los mismos policías señalaron recibir dinero o materiales de los clientes para realizar los trámites relacionados con una denuncia.

### ***c) Adquisiciones del Estado (El Portal de Transparencia)***

Las adquisiciones que realiza el Estado a través de las diversas unidades ejecutoras por muchos años se han caracterizado por ser procesos poco transparentes. La información sobre estos procesos ha estado por muchos años en secreto y solo a disposición de autoridades y funcionarios especializados. Esta situación favorecería un sistema poco transparente y proclive a la corrupción. Por citar una estadística, la encuesta sobre corrupción realizada por el Instituto APOYO para el Banco Mundial antes mencionada encontró que, en 1999, el 59% de los empresarios entrevistados señalaron que «siempre» o «casi siempre» las empresas para ganar licitaciones tienen que efectuar pagos extraoficiales a funcionarios del Estado.

Para romper este círculo vicioso, en el año 2001 se creó el Portal de Transparencia. Este portal es un sistema de libre acceso mediante el cual cualquier persona puede obtener información acerca de los gastos del gobierno, los proveedores del Estado, entre otros tipos de información económica. El objetivo del portal es fomentar una cultura de transparencia en la ciudadanía, crear nuevos canales para promover una mayor fiscalización por parte de la ciudadanía y, de

este modo, reducir los riesgos de corrupción. En el tema de adquisiciones del Estado, el portal brinda información sobre quiénes son los proveedores, los montos de dichas adquisiciones y el tipo de bien o servicio adquirido. En este caso, el cambio implicó tanto una modificación del marco normativo (cambio en reglas formales), como la exigencia a las organizaciones (ministerios y otras entidades públicas) de publicar regularmente su información en el Portal.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo en la construcción del portal, este no ha sido lo suficientemente publicitado, no es amigable y requiere conocimientos acerca del manejo de los presupuestos que, en la mayoría de casos, no están al alcance del ciudadano promedio. Ello significa que tampoco es una herramienta lo suficientemente potente para que los potenciales usuarios perciban con claridad la conveniencia de la nueva regla formal. El riesgo de reversión es, por lo tanto, alto, aunque algunas organizaciones (el Consejo de la Prensa Peruana y Ciudadanos al Día, en particular) vienen exigiendo mejoras y actualizaciones. La falta de uso y facilidad de acceso del sistema hace que no cumpla a cabalidad el objetivo para el cual fue creado. A manera de ejemplo, en el año 2002, el Instituto APOYO visitó 25 unidades ejecutoras del Sector Educación (USES y ADES) y encontró que por un producto similar las unidades ejecutoras pagaban entre S/. 1,5 y S/. 15,8. Esta situación no era supervisada por las oficinas de control interno de las Unidades Ejecutoras, los pliegos presupuestales (CTAR) o la Contraloría.

En resumen, la teoría neoinstitucional permite abordar el tema de las políticas anticorrupción de manera más integral, y facilita la identificación de qué tipo de factores son los que se requieren para propiciar los cambios institucionales necesarios para tener un sistema como el que plantea como objetivo Transparencia Internacional. El desarrollo de ese sistema requiere de un esfuerzo sostenido por mejorar la efectividad de las normas y organizaciones, las cuales deben ser analizadas con realismo pero sin perder de vista los objetivos que se persiguen. Imponer estándares que luego no se cumplen no solo es inútil, sino que, desde una perspectiva neoinstitucional, puede ser hasta perjudicial. El cambio institucional es, casi natural-

mente, incremental, y solo se logra cuando los actores validan en el nivel cultural el cambio formal introducido y exigido por las organizaciones correspondientes, produciendo un nivel de bienestar mayor que el del *statu quo* anterior.

## Bibliografía

**Bhagwati, Jagdish (1982).** «Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities», en *Journal of Political Economy*. Vol. 20. Pp. 988-1002.

**Burkholder, Mark y D. Chandler (1977).** «From Impotence to Authority: The Spanish Crown and the American Audiencias 1687-1808». Columbia, Missouri. University of Missouri Press.

**Gray, Clive (1979).** «Civil Service Compensation in Indonesia», en *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 15. March. Pp. 85-113.

**Huntington, Samuel (1968).** *Political Order in Changing Society*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

**Klitgaard, Robert (1988).** *Controlling Corruption*. University of California Press.

**Krueger, Ann (1974).** «The Political Economy of Rent Seeking Society», en *American Economic Review* . June. Pp. 291-303.

**Lapalombara, Joseph (1978).** *Politics Within Nations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

**Liu, Alan (1983).** «The Politics of Corruption in the People's Republic of China», en *The American Political Science Review*. Vol. 77. Pp. 602-621.

**Rose-Ackerman, Susan (1986).** *Corruption: A Study in Political Economy*.

**Shleifer, Andrei y Robert Vishny (1993).** «Corruption», en *Quarterly Journal of Economics*. 108(3). Pp. 599-617.

Bibliografía adicional en [http://www1.oecd.org/daf/nocorruptionweb/Corruption/prev\\_nat.htm](http://www1.oecd.org/daf/nocorruptionweb/Corruption/prev_nat.htm).

# Transparencia presupuestal: haciendo visible la corrupción

---

*Eduardo Morón*

## Introducción

América Latina es una región donde la corrupción se ha tomado como un hecho más de la vida cotidiana. La evidencia abunda. Por ejemplo, si miramos las encuestas de Latinobarómetro tomadas desde 1995, encontraremos que consistentemente tres cuartas partes de los encuestados responden que la corrupción ha aumentado mucho en el último año. Sin embargo, por más que existe una sólida percepción de que la corrupción está cada vez más presente, la reciente encuesta de Pro-Ética (2002) muestra una tolerancia insospechada frente a la corrupción. Dos de cada tres personas encuestadas muestran algún grado de tolerancia frente a diversos actos cotidianos de corrupción.<sup>1</sup>

Esta enorme tolerancia frente a la corrupción, que es vista como un mecanismo para «facilitar las cosas», no debería sorprender cuando la corrupción es un fenómeno que cruza distintas características con facilidad. Hay corrupción en el sector público y en el sector privado, entre los jóvenes y los adultos, entre las mujeres y los hombres, entre los más y los menos educados.

En este trabajo no pretendo cubrir todos estos aspectos, pues algunas de las contribuciones que se presentan, en este mismo volumen, analizarán muchos de esos otros ángulos de la corrupción. Quisiera referirme, exclusivamente, a la corrupción donde hay recursos

---

<sup>1</sup> Para un balance reciente sobre el tema, véase el documento de la Iniciativa Nacional Anticorrupción (2001), en especial el capítulo escrito por el Banco Mundial sobre una encuesta de percepciones sobre corrupción. Los resultados principales de la encuesta están disponibles en <http://www.proetica.org.pe>.

públicos involucrados y si es que ciertos mecanismos que privilegian la transparencia presupuestal sirven para evitar la corrupción.

En este sentido, en los últimos años, varios Presidentes latinoamericanos han sido involucrados en flagrantes episodios de corrupción en los cuales habían sido desviados enormes sumas de fondos públicos.

Bajo este contexto, hace un par de años, junto con un grupo de investigadores de América Latina, iniciamos un estudio sobre el grado de transparencia del proceso presupuestal en cada uno de estos países<sup>2</sup>.

El proyecto partía del supuesto que las decisiones presupuestales se suelen hacer a espaldas de la ciudadanía, en el marco de una típica cultura del secreto. Esta forma de proceder es un ingrediente básico para prácticas corruptas, ineficiencias en el gasto público y, en general, una mala administración del aparato estatal.

Este proyecto suponía que una política de «cuentas abiertas», es decir, de transparencia presupuestal, podría servir como un elemento esencial en el balance de poderes entre los poderes del Estado, así como permitir que la ciudadanía tenga una participación más activa e inclusiva en todo el proceso. De esta manera, se podría potenciar los mecanismos a través de los cuales la corrupción podría ser controlada.

Como hemos señalado, se partía del supuesto que la corrupción se puede hacer visible, si es que se transparentan los procesos presupuestales de los países. En este artículo discutiremos qué rol juega la transparencia presupuestal en el combate de la corrupción.

---

<sup>2</sup> En este primer esfuerzo participaron instituciones de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. La revisión de los resultados para América Latina y con especial énfasis para el Perú se puede encontrar en Morón, Gonzales del Valle y Hasegawa 2003. El apoyo de la Fundación Ford fue fundamental para el lanzamiento de este esfuerzo inicial y el apoyo del DFID fue importante para la difusión y continuación de este trabajo.

### **Definición de transparencia presupuestaria**

Para los fines de este Índice se entiende por *transparencia presupuestaria* a un conjunto de características del proceso presupuestario que permiten que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos. Dichos conocimientos y análisis del presupuesto deben ser suficientes para hacer posible que los observadores externos verifiquen si la distribución de esos recursos y su aplicación reflejan las preferencias sociales, y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia.

Las características o dimensiones que definen esta transparencia presupuestaria incluyen:

- La identificación de los responsables de la decisión de gasto, de la operación presupuestaria y de los supervisores o evaluadores del mismo;
- La publicación de documentos presupuestarios comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales;
- La existencia de canales formales para la participación ciudadana desde el establecimiento de prioridades y programas institucionales, hasta canales para la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos, como para exigir el acceso a la información;
- La existencia de información confiable y oportuna sobre:
  - Las intenciones y previsiones gubernamentales sobre las finanzas públicas y las políticas (económica, fiscal, etc.);
  - La sustentación jurídica del uso de recursos públicos y las reglas de operación presupuestaria;
  - Los impactos macroeconómicos multianuales esperados de las finanzas públicas y el presupuesto anual;
  - La totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro;
  - Los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos;
  - Los objetivos buscados así como los criterios y lógicas de asignación de las diversas partidas presupuestarias;
  - Los recursos humanos y administrativos usados;
  - Las diversas fases de la asignación presupuestaria;
  - Los criterios de evaluación y la publicación de las evaluaciones y auditorías practicadas;
  - Las reglas de comportamiento o ética de los funcionarios: reglas claras sobre conflicto de intereses entre oficiales electos y designados; requisitos de libertad de información; marco regulatorio transparente; prácticas de empleo y procuración abiertos al público; código de conducta para oficiales fiscales.

## 1. Combatiendo la corrupción

Uno de los grandes problemas de la corrupción está asociado a la dificultad de combatirla. A diferencia de otros problemas que afectan al desempeño económico o que deterioran las instituciones de un país, como pueden ser la inflación o la falta de un servicio civil más profesional, la corrupción es difícil de ser detectada y por lo tanto combatida.

Quisiera definir la corrupción como un contrato voluntario entre dos partes que afecta el interés público, cuyo objetivo central es obtener un beneficio mutuo pero en cuyos detalles hay elementos que lo hacen un contrato poco transparente. Como señalan Shleifer y Vishny (1993), la corrupción necesita un elemento de secreto, y es justamente ese elemento el que hace que la corrupción genere más distorsiones que los impuestos.

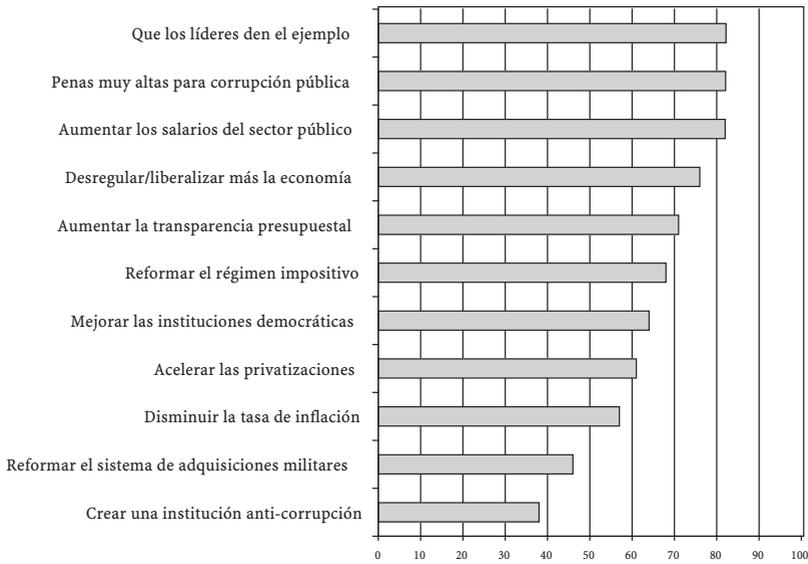
Quisiera insistir en que el gran problema de la corrupción es que involucra un contrato donde los beneficios no necesariamente son visibles. Puede no haber beneficios económicos directos, pero sí puede haber beneficios políticos colaterales, con beneficios económicos potenciales incluso más altos<sup>3</sup>.

La literatura ha discutido una serie de alternativas para enfrentar la corrupción. Kaufmann (1997) realizó una encuesta a parlamentarios, ONG, empresarios del sector privado y funcionarios públicos. Los resultados de esta encuesta muestran que la transparencia presupuestal es un arma potencialmente eficaz para combatir la corrupción. Los resultados se pueden apreciar en el gráfico 1.

---

<sup>3</sup> Un interesante análisis de los factores económicos detrás de la formulación de un contrato que involucra un acto de corrupción se encuentra en Graf 2002.

**Gráfico 1**  
**Qué hacer para enfrentar la corrupción**



Fuente: Kaufmann (1997)

El presupuesto público que asciende a unos 12 mil millones de dólares tiene dos caras. De un lado, se encuentra la cara de los gastos, que es la que uno tiende a mirar cuando habla de corrupción. Asimismo, está la otra cara del presupuesto que son los ingresos que hacen posible dicho gasto. En nuestro caso, buena parte de los recursos del presupuesto se obtienen vía endeudamiento, tanto interno como externo. Así, como hay distintas formas de financiar un gasto: recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, fondos de la privatización, canon, donaciones, etc.; también hay distintas formas de ejecutar un gasto. La ley establece una serie de normas sobre cómo gastar los dineros públicos dependiendo el monto del gasto.

El presupuesto debe entenderse como un proceso. En este proceso hay varias etapas, que podríamos resumir en cuatro:

- Elaboración y formulación
- Discusión y aprobación
- Ejecución
- Monitoreo y evaluación

Es por eso que cuando hablamos de transparencia presupuestal no deberíamos limitarnos a una etapa del proceso presupuestal que es la ejecución, o solo discutir transparencia respecto a los gastos incluidos en el presupuesto. Este es un punto esencial que luego quisiera discutir.

Por el momento, concentrémonos en una de las distintas aristas en que el tema de transparencia presupuestal corta al proceso presupuestal. Me refiero a la ejecución. Pongamos un ejemplo para ilustrar algunas ideas que discutiremos más adelante. Una entidad del gobierno necesita que alguien provea del servicio de limpieza de la sede institucional. Ese contrato, al ser de menor cuantía, puede ser adjudicado por un concurso en donde se invita a proveedores. El Gerente de Compras (el corrupto de esta historia) ni siquiera se preocupa de buscar a alguien conocido que quiera participar y él pueda favorecer. Convoca a tres firmas que presentan sus propuestas y, una vez tomada la decisión, llama al gerente de la firma seleccionada a «sugerirle» que contribuya, pues de otro modo podría declarar desierto el concurso u otro podría ser el postor elegido.

Este ejemplo sirve para mostrar una serie de aspectos en los cuales distintos mecanismos pueden servir para detener la corrupción. Una primera forma de recortar la corrupción es reducir el poder o las atribuciones de cada funcionario. Si en lugar de que una persona concentre todo el peso de la decisión respecto a qué firma será elegida para un determinado trabajo, esta responsabilidad es compartida por un comité, se estará exigiendo un esfuerzo de concertar para cometer ese acto corrupto. Obviamente que el costo de eso puede ser una toma de decisiones más lenta y, por lo tanto, un manejo ineficiente. Esto podría sustituirse por un control tipo aeropuerto. Cada tanto, un contrato es revisado por un comité de control que verifica que el proceso haya estado bien hecho.

Una segunda forma de hacerlo es publicar todo lo relevante del contrato. Quién es el proveedor, quiénes fueron los que concursaron, qué precios de referencia pusieron, etc. El problema con esto es que, por más que «todo» sea publicado, si la corrupción se dio como en nuestro ejemplo, no hay forma de enterarse que hubo un pago por afuera. La gran debilidad de este enfoque es que alguien debe leer y entender lo que está leyendo para poder encontrar algún acto de corrupción en medio de tantas cifras y nombres.

Este es un punto esencial de la transparencia presupuestal. Puede darse el caso de que publico lo que debería publicar, pero que no logro que alguien revise lo que publico y; por lo tanto, cualquier acto de corrupción queda impune. ¿Quién se beneficia privadamente, y no socialmente, de que un acto de corrupción quede trunco?

Una gran lección de la ciencia económica es que los agentes económicos responden a incentivos. Si no hay incentivos para que alguien detenga un acto de corrupción, ¿por qué deberíamos esperar que alguien lo haga? Una posible respuesta es que si la sociedad impone un castigo suficientemente severo, este será suficiente amenaza para detener la realización de actos de corrupción. Obviamente, la detección y el adecuado castigo<sup>4</sup> del acto de corrupción dependerán de la efectividad del sistema legal.

Dentro del Estado, el principal organismo de control es la Contraloría General de la República (CGR) y su red de contralores internos en cada entidad del Estado. Por mandato constitucional se encarga del monitoreo y supervisión de todos los actos de las diferentes instancias del gobierno. Por otro lado, los organismos de control interno usualmente eran designados por cada sector según su mejor parecer; sin embargo, en el año 2003, la propia Contraloría General de la República los nombró. Esto es, sin duda, un paso adelante.

Pero la fragilidad institucional peruana tiene uno de sus problemas más enraizados en la debilidad institucional de la CGR. Si revisa-

<sup>4</sup> Los trabajos de Cadot (1987) y Lui (1986) presentan modelos teóricos que analizan el rol de los castigos en el nivel de equilibrio de corrupción.

mos los resultados de la primera ronda de entrevistas que hicimos durante el año 2001 para construir el Índice Latinoamericano de Percepciones sobre Transparencia Presupuestal, veremos que estas instituciones obtuvieron pésimas calificaciones.

Mientras que en Chile el 70% de los encuestados creía que la CGR era confiable, en el Perú esa cifra solo alcanzaba el 7%. Asimismo, mientras que en Chile la mitad de los encuestados creía que las recomendaciones de la contraloría habían contribuido a combatir la corrupción, en el Perú solo el 7%. Es más, únicamente 18% creía que era una institución independiente y autónoma del Ejecutivo. Finalmente, el 8% creía que tenía la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto del gobierno. Otra muestra de la política de avestruz que tenía la CGR en esa época es que solo circuló 3 copias de su informe anual en 1999<sup>5</sup>.

Como señala Zapata (2003), una de las claves para que la corrupción alcanzara los niveles vistos en la década pasada fue el control que el Ejecutivo mantuvo sobre la CGR. Muestra de ello es que dos terceras partes de las acciones de control de la CGR estuvieron dedicadas a fiscalizar los gastos de los gobiernos municipales.<sup>6</sup> Estos gastos solo representan el 3,5% de todo el presupuesto. Claramente, las prioridades eran políticas y no de una efectiva política de fiscalización y control.

A pesar de esta pesada herencia, el gobierno actual, una vez más faltando a sus promesas, optó por un personaje ligado al Presidente como Contralor General. El Señor Genaro Matute, un colega de aulas del presidente Toledo en ESAN, asumió la difícil responsabilidad de potenciar una institución menoscabada por la continua interferencia del Poder Ejecutivo.

Pasados dos años y medio de gestión realmente es muy poco logrado. La Contraloría General no ha informado de al menos un

<sup>5</sup> Véase World Bank 2001.

<sup>6</sup> Según el último informe de la propia CGR (2003), en el año 2003, el 53% de las acciones de control se dirigieron a los gobiernos locales o regionales.

solo caso de gran significado a pesar de las continuas denuncias en los medios de comunicación respecto al copamiento de instituciones públicas, de uso indebido de recursos públicos, entre otras perlas. En su informe de gestión del primer semestre del año 2003, la mayor denuncia formulada implica un monto de solo 5 millones de soles.

El otro ingrediente fundamental en los elevadísimos niveles de corrupción de la década pasada fue el uso (abuso) de los decretos de urgencia. No solo el Ejecutivo controlaba el Legislativo, sino que además se convirtió en el principal legislador. Entre 1994 y marzo del 2001, el Congreso aprobó 1.152 leyes o resoluciones legislativas, mientras que el Presidente emitió 870 decretos (86% de los cuales fueron decretos de urgencia)<sup>7</sup>. Más del 40% de ellos tenían un fuerte impacto en el presupuesto o en las finanzas públicas. En varios casos implicaban grandes cambios en el presupuesto y muchos de ellos estuvieron ligados a gastos militares.

Lamentablemente, el Congreso de la década pasada dejó de servir como contrapeso a estos inmensos poderes del Ejecutivo, y el propio presidente Paniagua emitió más decretos de urgencia –en promedio– que el propio Fujimori.

## 2. Medicina preventiva contra la corrupción

En esta sección veremos algunos de los mecanismos de «medicina preventiva» que se han incluido en la legislación peruana. Como es sabido, nuestras leyes en muchas ocasiones se cumplen solo parcialmente. Es por eso que resulta más importante revisar por qué las instituciones que deberían hacer cumplir las leyes no lo están haciendo, en lugar de averiguar si es que necesitamos leyes. Entre estos mecanismos están: (1) la obligación de que todos los ingresos y gastos estén registrados en el Presupuesto General de la República; (2) la obligación de que todos los gastos estén supervisados; (3) el análisis

---

<sup>7</sup> Véase la discusión en el capítulo 4 de World Bank 2001.

sis costo-beneficio de cualquier proyecto de ley presentado en el Congreso; (4) la Ley de Prudencia y Responsabilidad Fiscal.

## 2.1 Presupuesto: los eslabones perdidos

La primera pregunta que uno debería hacerse es cómo es posible que se puedan burlar los mecanismos de control presupuestario. Para poder empezar a responder esto es necesario explicar en qué consiste el presupuesto y cómo hacer para apropiarse de fondos públicos.

El proceso presupuestal de cualquier país debería ser el mecanismo a través del cual los fondos públicos se asignan a distintos usos. En teoría, el presupuesto público debería ser la expresión en dinero respecto a un plan de trabajo del gobierno. Establecidas unas prioridades, el gobierno decide ciertas asignaciones presupuestales que deberían poder cumplir con los objetivos planteados.

Aunque todo esto parece perfecto, los problemas empiezan con los detalles. Para empezar, no necesariamente todos los gastos que se ejecutan están dentro del Presupuesto Público. En efecto, muchas instituciones no incluyen su presupuesto dentro del proyecto de presupuesto que todos los años el Congreso discute. Por ejemplo, hasta hace unos años, solo una pequeña parte de los presupuestos municipales era incluida en el Presupuesto General de la República. Entidades como el Banco Central, la SBS o las empresas públicas no incluyen su presupuesto dentro del Presupuesto General. Sin embargo, eso no significa que no puedan ser fiscalizados por la Contraloría General de la República.

## 2.2 Compras estatales

En teoría, todas las compras y gastos que hace el Estado deberían ser supervisados. La norma principal en este punto es la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Ley N° 26850). Según esta ley, existen cinco modalidades de contratación en el Estado: licitaciones públicas, concursos públicos, adjudicación directa y, adjudicación de menor cuantía. Esta Ley también establece los criterios que se

utilizan para determinar qué tipo de modalidad de adquisición y contratación se debe utilizar.

Según el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE), del total de 850.000 contratos que celebra el Estado anualmente, el 99% se realiza mediante Adjudicación de Menor Cuantía y Adjudicación Directa Selectiva, que son los procesos más simples y que no se publican. Estos contratos significan el 60% del monto económico total de contrataciones del Estado, es decir, US\$ 2.400 millones. El restante 1% del número de contratos se realiza por Adjudicación Directa Pública, Licitación y Concurso Público, que son procesos más amplios y que sí se publican. Estos contratos significan el 40% del monto económico total de contrataciones del Estado, es decir, US\$ 1.600 millones.

Lo más preocupante de estas informaciones es el rápido crecimiento de estas exoneraciones. Mientras que en el año 2001 se realizaron 663 contratos y adquisiciones a través de estas exoneraciones, en el 2002 sumaron 1.255 y para agosto del 2003 ya había 1.352 compras con exoneraciones a estos procesos<sup>8</sup>.

Esta información ya refleja dos aspectos de debilidad frente al combate del desvío de gastos públicos. Mientras menos ojos supervisen las transacciones gubernamentales, más fácil será que el contrato de corrupción se lleve a cabo y pase desapercibido.

Varios gobiernos de la región han optado por trasladar todo su proceso de compras a portales de Internet abiertos al público. Así tenemos que gobiernos como el argentino o el mexicano han creado portales informáticos donde toda la ciudadanía puede revisar toda esta información. En Argentina, el sistema se llama Cristal y pueden revisarlo en <http://www.cristal.gov.ar> y en México se llama Compranet y pueden revisarlo en <http://www.compranet.gob.mx>. En el Perú se ha empezado a estudiar la implementación de lo que se llama el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Compras del Estado (SEA-

---

<sup>8</sup> Véase *Gestión*, 9 de octubre de 2003.

**Tabla 1**  
**Montos de compras sin licitación**  
**Ranking de las entidades estatales que prefirieron exonerarse de los procesos de selección para adquirir bienes y contratar servicios**

Entidad	Monto millones S/.	
1	Petro-Perú	91
2	Municipalidades provinciales y distritales	76
3	Ministerio del Interior	25
4	Ministerio de Defensa	19
5	Sunat	13
6	Ministerio de Educación	12
7	Gobierno Regional de Piura	12
8	Universidades estatales	10
9	Corte Suprema de Justicia	9
10	Ministerio de Agricultura	9
11	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	8
12	Reniec	6
13	Cajas Municipales	5
14	Inade	4
15	Instituto Nacional de Salud	4
16	Superintendencia de Banca y Seguros	3
17	Ministerio de Salud	3
18	Ministerio Público	3
19	Devida	2
20	Banco Central de Reserva del Perú	2

Fuente: *El Comercio*, 8 de septiembre de 2003.

CE). El préstamo del BID para la Modernización y Descentralización del Estado contempla dentro de sus acciones poner en operación el SEACE.

En el sistema mexicano están incluidas las licitaciones públicas, los procesos de adjudicación a través de invitación, e inclusive aquellos procesos por adjudicación directa. El proyecto se dividió en tres etapas: en 1996 se contó con un módulo de información donde se colocaban convocatorias y resultados. En 1997, ya se contaba con el acceso a las bases de licitación y el pago en bancos. A partir del año 2000 ya se pueden hacer licitaciones públicas de manera totalmente electrónica.

Este sistema permite tener un mecanismo más eficiente de contrataciones públicas. El sistema ahorra tiempo, reduce la discrecionalidad de los funcionarios públicos, facilita la participación del sector privado y promueve la transparencia en los actos públicos. De este modo se puede saber quiénes son los contratistas del Estado, o cuáles son los precios establecidos.

### **2.3 El análisis costo/beneficio de los proyectos de Ley del Congreso**

Una de las cosas más entretenidas que uno puede hacer para matar el tiempo es entrar a revisar los proyectos de ley que, de manera transparente, publica en su *website* el Congreso de la República. Lo primero que uno notará es el impresionante número de proyectos de ley. En los últimos dos años tenemos más de nueve mil proyectos presentados. Esto significa más de un proyecto por semana por cada congresista. Pero lo más impresionante ocurre cuando uno deja de mirar los títulos de los proyectos y empieza a leer la ahora obligatoria sección «Análisis costo-beneficio». Hace un tiempo le pedí a mi asistente que hiciera esto y calculara cuántas líneas –en promedio– dedican los congresistas a lo que debería ser un elemento fundamental del proyecto. El resultado fue 2 líneas. Es decir, un saludo a la bandera.

El costo de este incumplimiento de la ley está reflejado en la abundancia de proyectos cuya impracticabilidad quedaría demostrada por un mínimo de análisis económico y legal, proyectos que no merecen siquiera ser discutidos en la comisión respectiva del Congreso. Otro problema asociado con esta falta de reflexión y análisis es no dejar en claro los potenciales beneficiarios y afectados por dicho proyecto. Esta falta de transparencia reduce la posibilidad de supervisar a quienes están detrás de la promoción de ciertos proyectos de ley.

## 2.4 Fiscalmente responsables por ley: Ley de Prudencia y Responsabilidad Fiscal<sup>9</sup>

En diciembre de 1999 fue promulgada la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal con el propósito de establecer lineamientos para mejorar la gestión de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad económica. Con la introducción de reglas presupuestarias explícitas se debería poner una camisa de fuerza a la discrecionalidad fiscal de los gobiernos. De este modo se trataba de reducir la incertidumbre fiscal que atenta contra la inversión y el crecimiento. Entre otros criterios, establece límites al déficit del sector público y exige la formulación de un Marco Macroeconómico Multianual (MMM), en el cual el gobierno hace públicas sus proyecciones macroeconómicas para los siguientes tres años.

Sin embargo, esta ley que, a partir del 2003, ha pasado a ser la Ley de Prudencia y Responsabilidad Fiscal, solo es parcialmente cumplida. Se publican los MMM, pero los límites se incumplen de manera consistente desde la dación de la ley.

A manera de conclusión preliminar habría que señalar que el Perú se caracteriza por una frondosa regulación que se cumple con muchas limitaciones. Esta incapacidad de que la ley se cumpla genera resultados perversos. Frente a esto uno podría preguntarse si hay detrás una explicación asociada a la incapacidad de los mecanismos punitivos y de supervisión del Estado, léase la incapacidad de la Contraloría y la poca voluntad de ejercer control político del Congreso. O, por el contrario, porque debería descentralizarse aun más la supervisión y el control, confiando en las entidades de la sociedad civil para ejercer dichas labores.

Como señala Diamond (2003), se necesita una mezcla de rendición de cuentas horizontal y vertical. La CGR se encarga del control horizontal, es decir, del control al interior del Ejecutivo. Mientras tanto, la sociedad civil debería encargarse del control sobre el Ejecutivo.

---

<sup>9</sup> Esta sección se basa en Morón, Gonzales del Valle y Hasegawa 2003.

### **3. La transparencia presupuestal como arma contra la corrupción**

Además de todos los mecanismos que hemos discutido en la sección anterior, recientemente, se ha dado una serie de avances en la legislación peruana que introducen mecanismos de transparencia para tratar de frenar la corrupción. Entre dichos mecanismos podemos mencionar los siguientes: (1) el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF); (2) el Portal de Transparencia Económica; y (3) la obligación de que todos los altos funcionarios del Estado presenten declaraciones juradas.

#### **3.1 SIAF: para que quede huella**

El manejo de la ejecución del gasto ha experimentado avances significativos en los últimos años gracias a la implementación (a partir de 1997) del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y sus mejoras. A través de este sistema, las entidades gubernamentales ejecutoras del gasto solo están en la obligación de informar sobre sus transacciones al Ministerio de Economía y Finanzas, el cual aprueba los desembolsos requeridos para que sean cobrados directamente por los proveedores del gobierno en el Banco de la Nación. Lo anterior facilita el seguimiento a los recursos ejercidos y la identificación de los responsables de la ejecución del gasto público, a través de un sistema cada vez más accesible y fácil de entender por la sociedad.

Actualmente, este sistema ofrece un formato de consulta amigable que facilita la búsqueda de información, la cual se encuentra disponible de manera desagregada y en todos los niveles de Gobierno: nacional, regional y local. Asimismo, desde el año 2001, el SIAF también incluye los presupuestos de Defensa e Interior.

El SIAF es una herramienta poderosa de control pues cada transacción quedará registrada, lo que limita la discrecionalidad sobre los fondos públicos. El gran reto de estos años ha sido incluir en el SIAF a la mayor cantidad de entidades públicas en todos los niveles del gobierno (central, regional y local).

### 3.2 Portal de Transparencia: acercando la información a la sociedad civil

Gracias a la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806), cada entidad gubernamental debe publicar lo siguiente: (1) su presupuesto (ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos conforme a los clasificadores vigentes); (2) los proyectos en ejecución; su presupuesto total y el del año corriente y su nivel de ejecución; (3) información sobre su personal (si es activo o pasivo, número de funcionarios, rangos salariales por categoría, entre otros); (4) información sobre los procesos de selección de contrataciones y adquisiciones (valores referenciales, nombres de contratistas, montos de los contratos, penalidades, sanciones y costo final, de ser el caso); (5) los progresos en los indicadores de desempeño establecidos en los planes estratégicos.

Además, será necesario que se publique la metodología y las denominaciones empleadas. Toda la información anteriormente presentada debe ser entregada oportunamente al MEF para que este la publique en su página web. Finalmente, cada entidad está en la obligación de brindar información sobre su quehacer a la ciudadanía siempre que esta lo requiera.

El Estado peruano ha logrado importantes avances en el acceso de los ciudadanos a la información pública. Se podría considerar que el Estado es más abierto y transparente y que la información es cada vez más de dominio público, donde los ciudadanos pueden acceder a esta de manera directa y gratuita, ya sea a través de Portales de Información de las entidades públicas o de las solicitudes de acceso a la información. Además, la implementación de las consultas amigables facilita el acceso y aumenta el grado de entendimiento de la información.

Según un informe realizado por Ciudadanos al Día (CAD), cada vez hay más páginas webs y portales de información del Estado. De esta manera, no hay un ministerio que no cuente con página web. Sin embargo, salvo algunas excepciones, estos carecen de estándares

mínimos de calidad, tanto en el formato como en el contenido de la información que difunden.

Este mismo informe revela que el nivel promedio de cumplimiento de las normas de transparencia presupuestal es de 50% en los tres poderes del Estado, así como en el sistema electoral, lo que significa un incremento de 50% respecto del año 2001 (que estaba en 33%). Otro indicador de avance es la designación de dos funcionarios responsables de la transparencia en cada entidad. En particular, es de destacar el esfuerzo del Ministerio de Defensa en designar a los responsables de atender las consultas del público, tratándose de una entidad que tradicionalmente se caracterizó por el secreto de sus actividades.

### **3.3 Declaraciones Juradas de Funcionarios**

Otro método de medicina preventiva que se aplica desde hace unos años es la obligación que tienen todos los altos funcionarios del Estado de reportar sus declaraciones juradas de ingresos. Los funcionarios deben hacer declaraciones de sus bienes según la Ley N° 27482, para ser luego publicadas en el diario oficial. La información sobre los ingresos debe incluir el sueldo percibido por la labor como funcionario del sector público (por lo general son de quinta categoría), otros ingresos percibidos por el ejercicio individual de la profesión (de cuarta categoría), y otros ingresos que incluyen predios o bienes muebles arrendados, subarrendados o cedidos, intereses originados por colocación de capitales, regalías y rentas vitalicias y dietas o similares. También es necesario declarar los bienes y rentas especificados y valorizados, tanto en el país como en el extranjero.

Sin embargo, la información publicada en el diario oficial no permite conocer el valor exacto del sueldo de los funcionarios (lo publicado en el diario oficial muestra el monto agregado de los ingresos que incluye varios conceptos), y tampoco se ha establecido la obligatoriedad de publicar los apoyos no monetarios que estos perciben. Además, la forma en que la información es proporcionada no contribuye a detectar con facilidad enriquecimientos no explicables.

Este mecanismo debería ser uno de los más eficaces para combatir la corrupción, puesto que en lugar de perseguir el acto de corrupción se centra en supervisar a los posibles beneficiarios de dichos actos<sup>10</sup>.

Lo cierto es que muchas veces la corrupción no puede ser encontrada a través de la publicación de cada contrato, cada compra o venta que haga el gobierno. Para resolver esto se opta por una solución que aquí ya se está aplicando: exigir que todos los funcionarios públicos deban publicar su declaración jurada de ingresos. De este modo, se pretende que cualquier enriquecimiento repentino sea rápidamente detectado. En el caso peruano, estas declaraciones llenan páginas de páginas de *El Peruano* hace ya varios años, y hasta ahora para lo único que han servido es para detectar que un ex congresista de Perú Posible (Víctor Valdez) tiene una biblioteca personal valuada en dos millones de dólares. A pesar de esto, dicho congresista fue electo vicepresidente de la comisión de fiscalización. ¡De mamey! Posteriormente, Perú Posible retiró a este congresista de dicha comisión.

Según información de la propia Contraloría General de la República, las declaraciones que deberían ser supervisadas son alrededor de 35.000. Si uno se toma el trabajo de empezar a leer las declaraciones que aparecen en *El Peruano*, encontrará que estas se publican como para que no sirvan. Una vez más se requiere de alguien que observe y nadie lo está haciendo. Asimismo, no existe un registro centralizado que muestre con facilidad la evolución de los ingresos y activos de los funcionarios públicos. Igualmente, el MEF aún no termina de cerrar su encuesta para saber cuántas personas trabajan en cada entidad del sector público y, por lo tanto, no se puede realizar una fiscalización efectiva sobre estos temas.

---

<sup>10</sup> Una investigación periodística del Canal 2 utilizó estas declaraciones para mostrar cómo la gran mayoría de candidatos al Congreso de la República de la lista del Frente Independiente Moralizador, que no fueron electos, estaban ocupando altos cargos públicos.

## 4. Indicadores de corrupción y transparencia presupuestal

En esta sección quisiéramos mostrar la evidencia que existe sobre la presencia de corrupción, para lo cual utilizaremos tres fuentes de información:

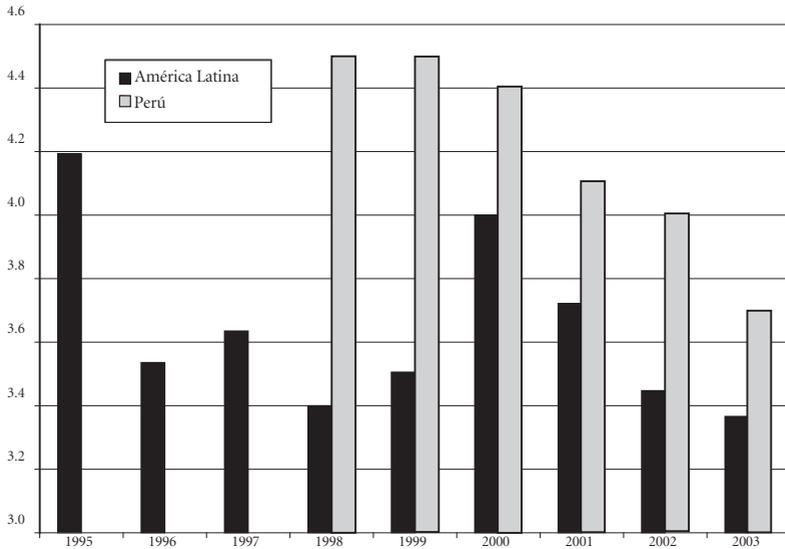
- Transparency International Perception Index
- PriceWaterhouseCoopers Opacity Index
- Kaufmann-Kraay Control of Corruption Index

Asimismo, mostraremos la evidencia existente sobre el grado de transparencia presupuestal que hay en el Perú. Para esto último, utilizaremos el trabajo realizado en el marco de la segunda encuesta de percepciones sobre transparencia presupuestal en América Latina.

### 4.1 Transparency International (TI)

Probablemente el indicador más conocido es el índice de percepciones sobre corrupción que desde 1995 calcula TI. El siguiente gráfico muestra los resultados para el Perú comparados con el promedio de los países de la región incluidos en cada año. Lo más importante por resaltar es que, en los 5 años en los que el Perú ha sido evaluado, la percepción sobre la presencia de corrupción es cada vez mayor, lo cual está en línea con los resultados de las encuestas de Latinobarómetro.

**Gráfico 2**  
**Percepción sobre corrupción**



Fuente: Transparency International

## 4.2 PriceWaterhouseCoopers (PWC)

El índice de opacidad de PWC combina de manera uniforme cinco aspectos entre los cuales figura el impacto de prácticas corruptas sobre el costo de financiamiento del capital de las empresas. Los otros cuatro elementos son los siguientes: (i) el efecto de prácticas legales o judiciales poco transparentes; (ii) la poca transparencia de la política económica; (iii) el efecto de poca transparencia en el gobierno corporativo y en las prácticas contables; y, (iv) el impacto de poca transparencia en la regulación y el grado de incertidumbre o arbitrariedad.

Los números del cuadro 2 muestran que los resultados para el Perú son muy cercanos a los de la región, aunque hay dos elementos muy preocupantes referidos a la percepción que tienen las empresas norteamericanas respecto al potencial efecto negativo de la corrupción

sobre sus negocios. Este resultado se ve reforzado por una pregunta adicional que se formula en este cuestionario (ver Anexo I).

**Cuadro 2**  
**Corrupción según el Opacity Index**

Existe corrupción para...	Puntaje Perú [1-4]	Promedio América Latina [más corrupción=1 menos=4]
Evadir/reducir aranceles	3,25	2,76
Evadir/reducir impuesto a la renta	3,38	3,06
Obtener subsidios del gobierno	3,25	2,94
Obtener préstamos de los bancos	3,67	3,55
Registrar una compañía extranjera	3,70	3,57
Enviar remesas de capital	3,76	3,59
Obtener una licencia de producción	3,31	3,18
Obtener una licencia para exportar	3,42	3,22
Obtener una licencia para importar	3,42	3,19
Obtener otras licencias/permisos	3,38	3,23
Obtener moneda extranjera	3,88	3,85
¿Las empresas peruanas están preocupadas que la corrupción interfiera en sus planes?	1,97	2,08
¿Las empresas norteamericanas están preocupadas que la corrupción interfiera en sus planes?	1,54	2,13
¿Qué tan preocupados están sobre la posibilidad que la corrupción incremente el riesgo sobre las acciones?	1,67	2,14
¿Los reguladores bancarios encuentran interferencia política?	2,60	2,77
Promedio sobre corrupción	3,08	3,02

Nota: Los países de América Latina incluidos en la muestra son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: PriceWaterhouseCoopers (2001).

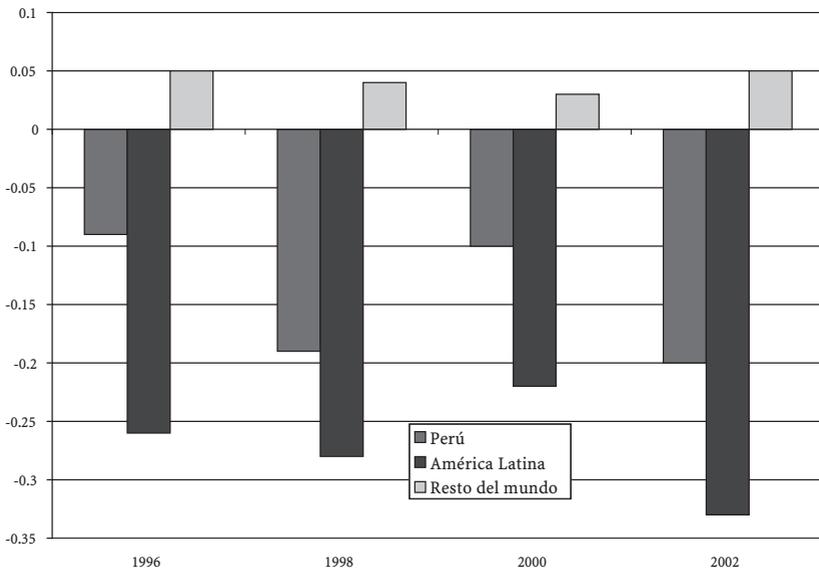
### 4.3 Kaufmann-Kraay

Desde el Banco Mundial, estos investigadores han compilado una serie de indicadores que reflejan ciertas características asociadas a una buena estructura institucional. Entre estos indicadores hemos tomado el referido al «control de la corrupción». Según los autores,

este indicador refleja las percepciones sobre la presencia de corrupción. En particular, las encuestas a expertos deben contestar sobre (i) la frecuencia con que se necesita hacer pagos extra para que las cosas se hagan; (ii) los efectos de la corrupción sobre el ambiente de negocios; (iii) el grado de corrupción en la arena política. Este indicador toma valores en el rango de -2.5 a 2.5, tiene media cero y desviación estándar uno.

En el siguiente gráfico comparamos los datos del Perú respecto al promedio de América Latina y del resto del mundo. Si bien no aparece una tendencia clara, los últimos resultados son muy preocupantes para el Perú, pues nos ubican relativamente más lejos del promedio mundial. Sin duda, los datos para el año 2000 son muy poco creíbles.

**Gráfico 3**  
**Control de la corrupción**



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2003.

#### 4.4 La evidencia sobre transparencia presupuestal<sup>11</sup>

En dicho trabajo, en la encuesta de percepciones sobre transparencia presupuestal, el Perú salió sexto entre 10 países de América Latina, aunque quedó mucho mejor en la evaluación del marco legal que norma el proceso presupuestal. Una de las principales conclusiones del estudio es que existe un claro divorcio entre lo que las leyes dicen y lo que los expertos perciben con respecto al efecto de dicho marco normativo.

Entre las principales razones que explicaban este deterioro de la imagen de transparencia de las prácticas presupuestales en el Perú, consideramos que las percepciones más importantes son las siguientes: (i) la Contraloría General de la República no era confiable, capaz de combatir la corrupción, ni tampoco independiente del Poder Ejecutivo; (ii) los funcionarios públicos no son castigados apropiadamente si hacen un uso indebido de fondos públicos; (iii) existe una escasa participación de la ciudadanía en el proceso presupuestal; (iv) el gasto militar no es fiscalizado adecuadamente; (v) el Poder Ejecutivo no reporta indicadores que permitan monitorear el impacto de sus programas; entre otros factores.

Se desprende de los resultados que el tema más débil del proceso presupuestario es el relacionado con la fiscalización y el control. Por otro lado, los aspectos positivos del proceso presupuestario peruano se centran mucho más en la disponibilidad de información agregada sobre el presupuesto y por otorgarle al Congreso suficientes atribuciones para modificar la propuesta del Ejecutivo.

Un tema preocupante es que estos resultados del año 2003 son muy similares a los obtenidos en el año 2001. Las causas siguen siendo básicamente las mismas y eso denota que estos problemas, obviamente complejos de resolver en el corto plazo, siguen estando pendientes a los ojos del público.

---

<sup>11</sup> Esta sección se basa en Morón y Hasegawa 2003. Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú.

## 5. Palabras finales a modo de conclusiones y reflexiones

Una visión ingenua de la corrupción la vincularía a la presencia de un grupo de gente corrupta, llamémosla una mafia. Desde este punto de vista, una vez que la mafia es capturada, el problema de la corrupción termina. Claramente, la corrupción no puede entenderse de esa manera, sino como una serie de fallas del sistema de gobierno de un país. Por lo tanto, los remedios deben ser orientados en el nivel sistémico. Los problemas (y las soluciones) están en sistemas de incentivos y castigos equivocados, instituciones incapaces de cumplir con sus tareas<sup>12</sup>.

Dentro de la estrategia de armar coaliciones anticorrupción es importante enfatizar que los actores involucrados deben preferir cooperar a no hacerlo. Es decir, cada actor tiene que hacer suya esta causa. Para hacerlo es imprescindible que gane algo a cambio. No podemos confiar únicamente en la buena voluntad, el espíritu de patriotismo y la honradez de los agentes.

Uno de los temas más complicados para cualquier persona es el presupuesto público. Hay mucha terminología de difícil acceso, hay una enorme cantidad de información que en lugar de ayudar puede terminar ocultando. Esta tarea de educación corresponde tanto al Estado como a la sociedad civil. La prensa, las universidades, los colegios, deben sumarse a este esfuerzo de hacer que todos entendamos que el presupuesto es algo que nos toca en cada uno de nuestros actos. Ahí están los impuestos que pagamos o nos negamos a pagar, ahí está la carretera que aún no arreglan, o el puente formidable que acabamos de utilizar, ahí están los policías que nos sirven o se sirven de nosotros.

Es por eso que un factor indispensable para que la supervisión descentralizada exista y sea efectiva es que la información relevante

---

<sup>12</sup> Véase Klitgaard 1998, quien sugiere un concurso entre sistemas anticorrupción para promover mayor competencia entre los países, donde el premio está asociado al nivel de ayuda internacional que recibe el país.

esté presente. Hago énfasis en esto puesto que no es lo mismo decir que se publica con regularidad alguna cifra agregada, que dichas cifras signifiquen algo para grupos específicos de interés. La información debe ser importante para algún grupo. No se puede exigir a la prensa o a otros grupos de la sociedad civil asumir una tarea titánica de investigación y monitoreo. Lo que se puede hacer es promover que dichas organizaciones traten de hacerlo, también se puede exigir al Estado ser más transparente en los detalles y no solo en el agregado. En una palabra, para combatir la corrupción hay que privatizar (y descentralizar) el monitoreo.

Creo que es evidente que una de las principales tareas de una política nacional anticorrupción es empezar por cumplir las normas que ya tenemos. La falta de cumplimiento de las leyes es un mal terrible para nuestra economía y nuestra sociedad. Muchas de esas normas son muy buenas, habría que preguntarse por qué no se cumplen.

Finalmente, me gustaría reflexionar si es que el Ejecutivo estará interesado en liderar una efectiva campaña nacional anticorrupción que vaya más allá de combatir la corrupción que se dio en la década pasada, y que apunte a alterar la forma normal de proceder en el Estado. ¿Ustedes imaginan que un gobierno que está luchando por conservar los dos dígitos de popularidad estará dispuesto a exponerse a una minuciosa supervisión? ¿Acaso es posible pensar que un gobierno débil lleno de políticos con visión de corto plazo podrá acordar una iniciativa de ese tipo? ¿Cuáles serían los incentivos que motivarían a este grupo de políticos a arriesgar una mayor fiscalización?

Una lucha frontal, sostenida y exitosa contra la corrupción exige un enorme nivel de cooperación política entre los actores clave del proceso de decisión de políticas públicas. Desafortunadamente, la cooperación política será menor cuando: (i) las ganancias de corto plazo de no hacerlo sean grandes; (ii) no existan mecanismos para sancionar a quienes dejan de hacerlo; y (iii) los actores sean miopes o tengan objetivos de muy corto plazo.

A veces, cuando se discute el tema de corrupción, parece ser que muchas personas tuvieran una visión tremendamente pesimista. Me gustaría recordar el caso de Uganda, un país que muchos recordamos por Idi Amín Dada, el dictador que gobernó Uganda con mano de hierro. Curiosamente, el gobierno que entró en funciones en 1986 inició un amplio programa de reformas económicas de desregulación, reforma del servicio civil, fortaleció la oficina del Auditor General y le dio el cargo a una persona respetable. Todo eso estuvo acompañado de una campaña de información pública anticorrupción<sup>13</sup>. Esto muestra que es posible revertir drásticamente situaciones que pueden parecer estructurales, inamovibles.

Sin duda estamos en una etapa de (re)construcción de instituciones y en muchas ocasiones caeremos en el viejo dilema de por dónde empezar. Cómo voy a pedirle a esas instituciones, a esos actores, a ese sistema que se reforme a sí mismo. Gran parte del éxito de este nuevo proceso de reformas institucionales dependerá de nuestra capacidad como país de articular esa reforma y de entender la necesidad de la misma. Garantizar un manejo transparente de los recursos públicos es un elemento central en esa tarea.

---

<sup>13</sup> Véase Gray y Kaufmann 1998.

## Bibliografía

**Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2002).** «Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction», en *Public Expenditure Review*. Junio.

**Banco Interamericano de Desarrollo,** «Programa de modernización y descentralización del Estado», disponible en <http://www.iadb.org>

**Beltrán, Arlette; Claudia Gonzales del Valle y Eduardo Morón (2001).** «Comentarios al documento ‘Transparencia económica y fiscal: estado de avances y tareas pendientes’». Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Junio.

**Boza, Beatriz (2001).** Presentación en la I Conferencia Nacional Anti-Corrupción. Junio.

**Cadot, Olivier (1987).** «Corruption as a Gamble», en *Journal of Public Economics*. 33. Pp. 223-244.

**Ciudadanos al Día, varios reportes.** Ver <http://www.ciudadanosaldia.org>

**Contraloría General de la República,** «Avances de gestión en la Contraloría General de la República: enero-junio 2003», disponible en <http://www.contraloria.gob.pe>.

**Defensoría del Pueblo (2002).** «Reporte N° 2 Campaña ‘Acceso a la información pública y vigilancia ciudadana’». Febrero.

**Diamond, Larry (2003).** «Building a System of Comprehensive Accountability to Control Corruption». Stanford University. Enero.

### Diario Oficial El Peruano

- «Ley de Gestión Presupuestaria del Estado», Ley N° 27209.
- «Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública», Decreto Supremo 157-2002-EF.
- Decreto Supremo N° 035-2000-EF
- «Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003»
- «Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2003».
- «Ley Orgánica de Bases de Descentralización»

**Folscher, Alta; Warren Krafchik y Isaac Shapiro (1999).** «Fiscal Transparency and Participation in the Budget Process: South Africa a Country Report». Institute for Democracy for South Africa. Octubre.

**Gonzales del Valle, Claudia y Eduardo Morón (2001a).** «Análisis de la transparencia presupuestaria basado en las percepciones y en el marco legal: el Perú en el contexto latinoamericano». Universidad del Pacífico. Diciembre.

——— (2001b). «The Budgetary Process in Peru: Is a Participative Budget too risky?». Universidad del Pacífico.

**Graf Lambsdorff, Johann (2002).** «Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law», en *Journal of Economic Behavior and Organization*. Vol. 48. Pp. 221-241.

**Gray, Cheryl y Daniel Kaufmann (1998).** «Corruption and Development», en *Finance and Development*. Washington D.C. Marzo.

**Guerrero, Juan Pablo y Helena Hofbauer (2002).** «Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina: resultados 2001». Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Hasegawa, Tamiko y Eduardo Morón (2003a).** «El sistema presupuestario en Perú y sus efectos en el procesamiento de operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo». Universidad del Pacífico. Enero.

**Hasegawa, Tamiko y Eduardo Morón (2003b).** «Análisis del marco legal sobre transparencia presupuestal en el Perú». Universidad del Pacífico. Octubre.

**Ministerio de Justicia (2001).** Iniciativa nacional anti-corrupción, un Perú sin corrupción.

**Kaufmann, Daniel (1997).** «Corruption: The Facts», en *Foreign Policy*. N° 107.

**Kaufmann, Daniel; Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2003).** «Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002». World Bank Policy Research Department Working Paper.

**Klitgaard, Robert (1998).** «International Cooperation against Corruption», en *Finance and Development*. Marzo.

**Klitgaard, Robert y Heather Baser (1997).** «Working Together to Fight Corruption. State, Society and the Private Sector in Partnership» en Taschereau, Suzanne y Jose Edgardo Campos (eds.), *Governance Innovations: Lessons form Experience, Building Government-Citizen-Business Partnerships*. Institute of Governance.

**Lui, F.T. (1986).** «A Dynamic Analysis of Corruption Deterrence», en *Journal of Public Economics*. 32. Pp. 1-22.

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2002a). «Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2003: exposición del Vice Ministro de Hacienda ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República». Lima: 18 de septiembre

——— (2002b). «Proyecto de Ley del Presupuesto, Equilibrio Financiero y Endeudamiento del Sector Público para el año fiscal 2003». Lima: 9 de septiembre.

——— (2002c). «Exposición de motivos: proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2003». Lima.

——— (2001). «Transparencia económica y fiscal: estado de avances y tareas pendientes». Junio.

**Morón, Eduardo (2002).** «La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal: ¿la cambiamos o la seguimos incumpliendo?», en *Gestión*. Marzo.

**Morón, Eduardo y Tamiko Hasegawa (2003).** «Transparencia presupuestaria en el Perú y América Latina». Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Noviembre.

**Morón, Eduardo; Claudia Gonzales del Valle y Tamiko Hasegawa (2003).** *Transparencia presupuestaria en el Perú y América Latina: el divorcio entre lo formal y lo percibido*. Documento de Trabajo 54. Lima: CIUP, DFID.

**Mostajo, Rossana (2002).** «El sistema presupuestario en el Perú», CEPAL. Santiago de Chile. Marzo.

**Pedraglio, Santiago (2003).** «Los monederos falsos», en *Quehacer*. 132.

**PriceWaterhouseCoopers (2001).** «*The Opacity Index*». Enero.

**Shack, Nelson y Roger Salhuana (2000).** «Medición y evaluación del desempeño en la administración pública». Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Documento de trabajo. Lima. Octubre.

**Shack, Nelson; Rosario Cáceres y Fernando Cueva (2000).** «Una aproximación a la programación multianual del gasto público». Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Documento de trabajo. Lima. Marzo.

**Shleifer, Andrei y Robert Vishny (1993).** «Corruption», en *Quarterly Journal of Economics*. 108. Agosto. Pp. 599-617.

**The International Budget Project (2002).** «Budget Transparency in Latin America». Center on Budget and Policy Priorities. Enero.

**World Bank (2001).** *Peru: Institutional and Governance Review*. Agosto.

**Zapata, Antonio (2003).** «La corrupción en el Perú de los noventa», en *Revista Idéele*. Nº 152. Febrero.

Páginas de *Internet*:

<http://www.caretas.com.pe/2002/1703/articulos/transparencia.phtml>

<http://www.mef.gob.pe>

<http://www.compranet.gob.mx>

<http://www.opacityindex.com>

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

[http://www.transparency.org/pressreleases\\_archive/](http://www.transparency.org/pressreleases_archive/)

<http://wari.rcp.net.pe/FRE/vigia/index.htm>

<http://www.ciudadanosaldia.org>

<http://transparencia-economica.mef.gob.pe>



## **Sociología de la corrupción**



## Pasiones desalmadas. La «ética» de Vladimiro Montesinos\*

---

Gonzalo Portocarrero

*Yo no soy un pesimista:  
percibir el mal allí donde existe es, en mi opinión,  
una forma de optimismo  
Roberto Rossellini*

### I

La finalidad del presente ensayo es identificar la «ética» implícita en el comportamiento de Montesinos; vale decir, identificar las máximas y los principios que dieron coherencia a su vida, al menos hasta el momento en que fue capturado. Como se verá en su momento, la «ética» de Montesinos es un sistema que implica la pérdida de la libertad y la consecuente enajenación de sí mismo. Supone una renuncia reiterada a la condición de sujeto para convertirse en una sustancia o materia viva dominada por la aidez de la búsqueda de goce. La humanidad de Montesinos queda, pues, empobrecida por el mal; su comportamiento se ciñe a un «programa»<sup>1</sup> que trataré de reconstruir.

Asumo en todo momento que el mal lo hacemos los individuos, pero que hay ordenamientos sociales y circunstancias donde las personas somos empujadas hacia él, de manera que este prolifera. En todo caso, me parece imprescindible empezar este estudio definiendo

---

\* Este artículo se publicó en Portocarrero, Gonzalo, *Rostros criollos del mal. Cultura y transgresión en la sociedad peruana*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2004.

<sup>1</sup> El autor de *Introducción al pensamiento complejo*, Edgar Morin, propone diferenciar los programas de las estrategias. Los programas no son creativos. Se adaptan a los cambios previstos con salidas predeterminadas. Son como un conjunto cerrado de instrucciones que delimitan las posibilidades de respuesta de un sistema. Las estrategias están abiertas a posibilidades no definidas de antemano. El curso de acción depende de una evaluación capaz de tomar en cuenta lo nuevo e imprevisto.

lo que es la ética. Para ello, recurriré a cuatro autores que sostienen planteamientos complementarios:

La ética consiste esencialmente –dice Lacan– en un juicio sobre nuestra acción, haciendo la salvedad que sólo tiene alcance en la medida en que la acción implicada en ella también entrañe o supuestamente entrañe un juicio, incluso implícito. La presencia del juicio de los dos lados es esencial a la estructura (Lacan 1991: 37).

De otro lado, Slavoj Žižek escribe: «La Ética, como mandato que no puede ser enraizado en la ontología, existe en tanto hay una grieta en el edificio ontológico del universo; la Ética, en su nivel más básico, designa la fidelidad a esta grieta» (Žižek 1997: 214).

Finalmente, Agamben afirma que «El hecho del que debe partir todo discurso sobre la ética es que el hombre no es, ni ha de ser o realizar, alguna esencia, ninguna vocación histórica o espiritual, ningún destino biológico. Solo por esto puede existir algo así como una ética: pues está claro que si el hombre fuese o tuviese que ser esta o aquella sustancia, este o aquel destino, no existiría experiencia ética posible y solo habría tareas que realizar... Hay de hecho alguna cosa que el hombre es y tiene que pensar, pero esto no es una esencia, ni es tampoco propiamente una cosa: es el simple hecho de la existencia como posibilidad y potencia. Pero justo por esto todo se complica, justo por esto la ética llega a ser efectiva» (Agamben 1996: 31).

Dejo para el final a Kant. Para este autor, el mal está más en las reglas que norman el comportamiento que en las propias acciones. Las acciones actualizan reglas que son como líneas de conducta, es decir, actitudes o disposiciones que representan el resultado cristalizado de decisiones tomadas en el pasado. Ahora bien, las «máximas» no son más que reglas que los individuos creamos para nuestro propio gobierno. «El sujeto no considera en ellas la condición como válida sino para su propia voluntad» (Kant 2000: 37). Es decir, las máximas son asumidas libremente y dan lugar a hábitos. De este asumir un hábito somos testigos y actores, seres responsables. Las máximas pueden

apartarse de la ley moral o imperativo categórico<sup>2</sup>. «La fuente del mal ... puede descansar solo en una regla hecha por la voluntad en su condición libre, esto es en una máxima» (Kant 1949: 367). Si estas máximas no se congracian con la ley, con el imperativo categórico, entonces, estamos ante disposiciones que necesariamente llevan a malas acciones. «Para llamar a un hombre malo, tendría que ser posible de inferir a priori de muchos actos malos hechos con conciencia de su maldad... una mala máxima subyacente a todas las máximas moralmente malas» (Ibíd.). Es claro que Kant recupera mucho del mensaje Paulino<sup>3</sup>.

Estas ideas nos servirán de base para analizar la «ética» de Montesinos. Lacan nos dice que toda acción supone un juicio que la justifica y la respalda, aun cuando este juicio no esté totalmente elaborado. Toda acción, en la medida que supone un componente deliberado, está «autorizada», permitida por el sujeto que actúa. La acción supone pues la libertad entendida como ejercicio de la reflexividad y de la capacidad de escoger. Por tanto, la acción (en cuanto opuesta al mero reflejo o reacción) supone la responsabilidad del agente que se establece en el respectivo juicio moral con las sanciones a las que hubiere lugar. De otro lado, Zizek pone énfasis en la incompletitud esencial del mundo humano. No podemos escapar de la ética desde el momento en que no todo está dicho ni decidido. La ética surge, entonces, como conciencia reflexiva llamada a suplir la falla ontológica o la falta de acabamiento del mundo humano. Agamben funda la ética en el hecho de que el ser humano es posibilidad abierta y potencia pensante. La libertad, la duda y la reflexión son la base misma de la experiencia ética. Por último para Kant, lo decisivo son las reglas que norman nuestra conducta. Detrás de ellas hay una coherencia: o bien un sujeto que, al ponerse debajo de la ley moral, escoge ser libre, o bien alguien que se esclaviza a la transgresión.

---

<sup>2</sup> «Obra de tal suerte que la máxima de tu voluntad pueda siempre ser considerada como un principio de legislación universal» (Kant 2000: 53).

<sup>3</sup> San Pablo nos dice que la «justificación por las obras» y el apego absoluto a la ley nos ponen en el camino de la carne. Es otras palabras, en la tortuosidad de exigimos algo que es imposible y que resulta en una situación desesperante. De allí que San Pablo basara la justificación del hombre, su salvación, en la fe y en la abundancia de la gracia. Solo entonces, en la confianza y el amor, es posible trascender el tormento de la culpa, de la conciencia presa en el círculo de condenar lo que hace y de no poder dejar de hacer lo que condena. Para Kant, lo que vale es una buena disposición, no un rumiar escrupuloso de todo lo hecho y por hacer (ver Badiou 1999).

Ahora bien, el mal existe pese a que la gente no desee reconocerlo. Este deseo de invisibilizar el mal, o en todo caso de banalizarlo, como algo excepcional y sin profundidad, tiene raíces muy hondas. En el contexto de mi generación, la de la década de 1960, no reparar en el mal fue una suerte de ceguera «voluntaria», es decir, una apuesta colectiva a la ingenuidad y la simpleza como caminos hacia la felicidad, algo así como creer que los impulsos y la espontaneidad son fundamentalmente buenos y necesarios, mientras que el orden y la autoridad son arbitrarios y absurdos. Entonces, el mal podría desvanecerse fácilmente mediante la realización plena del «prohibido prohibir», a través de una toma de conciencia de que cuando se reprime se está haciendo daño sin necesidad.

En contraste, en la etapa actual, principios del siglo XXI, estamos más dispuestos, me parece, a enfrentar la realidad profunda del mal. Y eso es una buena noticia, como piensa Rosselini. En cualquier forma, visibilizar el mal implica una actitud vigilante, de denuncia y desmitificación, identificarlo allí donde muy pocos quieren verlo.

En efecto, nadie dice hacer el mal gratuitamente, sin razón. Las personas que hacen algo malo no lo ven así o, en todo caso, lo justifican porque creen que ese mal es un costo inevitable y necesario para hacer algo mejor, tan bueno que el mal se justifica. O, también, por último, se autorizan a hacer algo malo en tanto ese algo malo es valorado como una manera de compensarse de sufrimientos inmerecidos. Es decir, habría circunstancias en las que quebrar la ley fuera comprensible, e incluso moral y aconsejable. Creo que ello puede ser verdad. Pensemos en la defensa propia o en el robo por extrema necesidad. No obstante, muchas veces resulta que la circunstancia que invoca el agente, y que lo eximiría de responsabilidad, puede ser, pese a todo, un (auto)engaño. Esta invocación podría ser una coartada para justificar un comportamiento ilegítimo. Eventualmente, se preserva una buena conciencia, pero al precio de la pérdida de la capacidad autocrítica.

Entonces es necesario discriminar situaciones. Supongamos el caso de un profesor que castiga a sus alumnos golpeándolos en la persua-

sión sincera de que es por su propio bien. O el caso del guerrillero que, luchando y matando, cree estar construyendo una sociedad mejor. Ambos están haciendo algo que dicen lamentar, pero están al mismo tiempo convencidos de que su actuar se justifica plenamente. Sostienen, o tratan de sostener, una buena conciencia. Su posición es ciertamente defendible.

No obstante, su posición sería insostenible si la causa real de su actuar no es el motivo que ellos aducen. Es decir, supongamos que el profesor o el guerrillero están dando curso a una pulsión sádica. Entonces, el motivo que se aduce es solo un pretexto: uno maltrata a sus alumnos o el otro mata a la gente, no por el bien de ellos o de la sociedad, sino para satisfacer un ansia de goce, la búsqueda de una satisfacción personal ilícita. Desde luego que el profesor o el guerrillero dirán que buscan el bien de la gente y que el placer de herir –y la crueldad que implica– no tiene nada que ver en su acción o que, por último, representa solo una recompensa secundaria por estar haciendo lo correcto. Pero la fuerza del goce, el fervoroso abandonarse a la crueldad, traiciona el hecho de que el motivo que se menciona no es la causa real. En este caso, puede decirse, siguiendo a Badiou, que el bienestar de los alumnos es un «simulacro»<sup>4</sup>, una coartada a la que se aferra el profesor para tratar de vivir sin culpa su crueldad. No obstante, el simulacro no lo exime de su responsabilidad, pues, otra vez, lo acusa su goce en el sufrimiento del otro. Esa es la prueba decisiva. El simulacro es, pues, un (auto)engaño mediante el cual el agente busca acceder al placer ilícito, al mismo tiempo que mantener limpia su conciencia. Este «compromiso» supone la renuncia a la lucidez, la abdicación de la reflexividad que es precisamente la cualidad humana por excelencia.

El abuso, la crueldad, el desprecio son expresiones del mal en cuanto implican tratar a la humanidad –la propia o la ajena– no como un fin en sí misma, sino como un medio. Hacer el mal produce satisfacciones, vivencias cálidas y reafirmadoras. La propia potencia queda exaltada en la humillación del otro.

---

<sup>4</sup> Dejo para más tarde una definición explícita de lo que entiendo por «simulacro». Por lo pronto espero que el uso que hago del término haga evidente su significación.

Ahora bien, el mal hecho (in)conscientemente es una realidad abrumadora. En cualquier forma, es indudable que las posibilidades de hacer el mal se multipliquen si se ejerce algún tipo de poder, de capacidad de controlar a los otros. El mal uso de esta capacidad es una tentación a la que podemos ceder construyendo, entonces, alguna coartada. En realidad, la concentración de poder invita a la sensación de la propia superioridad, al goce de estar encarnando una figura admirable y deseada; o, peor aún, a la crueldad, el maltrato y la humillación de los otros. Todas estas vivencias son profundamente humanas, pero tienen consecuencias negativas en el orden personal y social.

De otro lado, sin embargo, pueden ser los propios subordinados quienes inciten al mal. Es el caso del zalamero oportunista que se coloca como objeto que debe ser humillado para obtener el certificado de lealtad a toda prueba que lo habilite para trepar al poder. También el del incondicional «inocente» que rechaza pensar y que, al entregar servilmente su agencia sobre sí, construye al tirano. En realidad, el primer mal que efectúan el oportunista y el incondicional es dañarse a sí mismos, dejar de lado su propia dignidad.

Nadie reconoce ser un cínico, pero eso no significa que no los haya por doquier. Para que un cínico se declare como tal, sería necesario que lo sea totalmente, es decir, que no sea otra cosa que un cínico. Esta es, en realidad, una posibilidad límite. En efecto, un cínico es alguien que solo cree en su propio goce, en la carga y descarga de su excitación. En este nivel total, paradigmático, el cínico está «desubjetivado», no es libre ni humano, está programado. Nadie puede ser, pues, totalmente cínico. Tendría que desaparecer como sujeto y refigurarse como máquina. De lo anterior, se desprenden dos hechos. Primero, el cínico siempre tiene su simulacro, una mentira en la cual atrincherarse, un reclamo de moralidad, de estar actuando en función de una meta superior. Segundo, la figura del cínico como un gozador sin corazón debe ser vista como una posibilidad límite, inalcanzable para el ser humano. En realidad, la destrucción total de la humanidad implícita en la figura del cínico radical representa un modelo negativo de identidad, una suerte de advertencia a quienes se acercan a los precipicios del mal. No obstante, es claro que hay personas que están muy cerca del «tipo

puro», gente (casi) definitivamente enajenada en la expectativa de imperar sin límites. En ser (como) dioses<sup>5</sup>.

Las reflexiones anteriores apuntan a razonar una sociología del mal, es decir, una determinación de las condiciones (económicas, culturales, políticas) que favorecen que las personas sean tomadas como medios para la gratificación de impulsividades ilícitas y no como fines en sí mismos. En esta perspectiva hechos como la concentración del poder y la legitimidad de la transgresión serían factores que fundamentan la arbitrariedad y la injusticia.

## II

*Explicar más es comprender mejor*  
Paul Ricoeur

Después de esta introducción, me propongo reconstruir la «ética» de Montesinos, el sistema de normas que informa su comportamiento. Desarrollaré este ensayo en un ir y venir entre el análisis del caso Montesinos y la reflexión sobre el mal. Presumo que el pensamiento sobre el mal nos ayudará a comprender a Montesinos y, de otro lado, que de esta comprensión particular pueden derivarse ideas que nutran la reflexión sobre el mal, especialmente los factores sociales que favorecen su proliferación. En cualquier forma, lo que ahora corresponde es identificar el principio y las máximas que rigen el comportamiento de Montesinos. Con este fin, he analizado los famosos «vladivideos», los he leído y visto una y otra vez. Y he aislado cuatro máximas básicas en su acción. Se trata de las siguientes:

### Primera máxima

Los acuerdos deben respetarse mientras me resulten beneficiosos. Una vez que dejan de serlo, quedo liberado del compromiso suscrito.

---

<sup>5</sup> Zizek (2001: 145-6) dice que este no sería el caso del dios cristiano. Para evitar su enajenación por el poder absoluto, Dios decidió ser humano, compartiendo la humanidad con sus creaturas a través de la figura de Cristo. La encarnación salva el abismo entre dios y los hombres. Dios es humanizado. De otro lado, mediante la resurrección de Cristo, la humanidad comparte su divinidad.

### Segunda máxima

Es posible censurar al otro por hacer las mismas cosas de las que yo me felicito. Condenando al otro, sentiré la más viva indignación. Felicitándome a mí mismo, me consideraré más astuto y con más derechos.

### Tercera máxima

Tener poder, capacidad de actuar, me exime del cumplimiento de la ley. En todo caso, siempre puedo invocar razones muy razonables. A su vez, estar encima de la ley, no ser fiscalizado, es prueba de mi propia superioridad. Lo ajeno no me merece respeto. Lo mío tiene un valor indiscutible.

### Cuarta máxima

La lealtad para conmigo es el valor fundamental que puede tener un subordinado. El subordinado es el rostro que deben tener quienes quieran acercarse. Si tuvieran otro, ya no serían tan reconocidos; o serían, en todo caso, enemigos con quienes se plantea una lucha que es (casi) necesariamente mortal.

Si hubiese que remitir la «ética» de Montesinos a un principio único, este tendría que ser: «bueno es lo que conviene a mi goce», es decir, a mí y a la misión que supuestamente me justifica. Con Lacan, podemos decir que Montesinos es esclavo o instrumento del goce de Otro, pero que de esta esclavitud o servidumbre él deriva su propio goce. Las cuatro máximas que informan su relación con los otros y consigo mismo significan el avasallamiento de la ley moral. Una ruptura con la justicia en la relación con los otros y consigo mismo. El significado de esta ruptura es poner en marcha un proceso de desubjetivación, es decir, el predominio creciente de las categorías de necesidad e imposibilidad<sup>6</sup>, el vicio y la esclavitud. En el mundo interior de Montesinos, la libertad está arrinconada; su subjetividad tiende a reducirse a una cosa o sustancia deshumanizada, presa de pasiones

<sup>6</sup> Ver Agamben 2000. Para Agamben, la subjetividad es la agencia y el empoderamiento. Los conceptos fundamentales de la subjetividad son la potencia y la contingencia. La desubjetivación es la alienación de (parte) de sí mismo, la automatización. Quien cae preso de la dinámica desubjetivante se mueve entre la necesidad y la imposibilidad. Está dominado por un automatismo, el que no puede romper aunque se lo proponga.

voraces que le hacen imposible sostener los vínculos que le permitirían relaciones veraces con los otros y, por medio de estas relaciones, un proceso de (re)subjetivación. En cualquier forma, Montesinos está autorizado a adular, chantajear, sobornar, intrigar, amedrentar, violentar y asesinar. Todo ello so pretexto de servir a Fujimori, haciendo gobernable el país asegurando su desarrollo.

La máxima suprema de Montesinos es el rechazo a cualquier vínculo que pueda comprometer su goce. Es el amo absoluto que rechaza todo límite. Entonces, resulta claro que en Montesinos se da un tipo de esclavitud que es inverso al del puritano-rigorista. El puritano se complace en reproches sin término. Su goce deriva de rechazar el goce, de una (auto)agresiva práctica ascética<sup>7</sup>. Montesinos, en cambio, no se puede privar de nada y está dispuesto a romper cualquier ley. Entonces mientras el puritano no se da ninguna licencia, Montesinos se las da todas. Pero, pese a esta polaridad, hay algo común entre la postura ascética de negarse todo y la cínica de no negarse nada. Ese trasfondo es la ausencia de discriminación y reflexividad: ser presa de un automatismo o rigidez que conlleva un debilitamiento de la subjetivación.

La sociedad da significados muy distintos a cada una de estas figuras. El asceta suele ser admirado; puede ser visto como un santo u hombre virtuoso. Pero también puede ser criticado como alguien negado para la vida, carente de generosidad. Mientras tanto, el cínico puede ser admirado como alguien que «realmente» sabe vivir. Se le llamará, entonces, gozador y será objeto de envidias. Sin embargo, también puede ser criticado por su egoísmo y frialdad. Entonces, sí se le llamará cínico. El asceta maltrata ante todo su propia humanidad; el cínico hace lo mismo, pero con la humanidad de sus semejantes.

---

<sup>7</sup> Según la interpretación lacaniana que Zizek elabora del mensaje de San Pablo, resulta que el hombre que quiere justificarse solo por la ley, por sus obras, cae en la trampa infernal de la culpa y el reproche. El freno de la ley lo impulsa a la transgresión. Quiere vivir según la ley, pero no puede dejar de transgredirla. Vivir en esta ambigüedad es su tormento, es un goce miserable. Ese hombre ha sido víctima del «infinito malo», del deseo de querer siempre más. El ideal de pureza y de sujeción a la ley lo impulsan a una actitud marcada por «la desconfianza, la suspicacia, y finalmente, por el desprecio de sí y la ruindad» (Ricoeur 1989: 301).

En el caso de Montesinos, la licencia para no negarse nada está en la imagen de ser el luchador incansable contra el terrorismo, el salvador del país, el garante de la gobernabilidad. Pero, pese a esta pantalla o fantasía justificatoria, es visible el goce obsceno y descarado de Montesinos, el hecho de que él mismo no termina de creer en su propio simulacro. En algunos de los «vladivideos», es visible que el goce se le «chorrea» en momentos poco oportunos. Así, a la cara adusta e impasible de quien está transmitiendo una información, se asoma una sonrisa «cachacienta», un gesto que, asomando de lo profundo, debilita el endurecimiento de su máscara, desarmando su impostura, haciendo visible la «pendejada». Es decir, el goce de la transgresión no puede ser totalmente contenido y este se logra expresar en esos gestos renegados y sutiles que hacen desconfiar de su sinceridad.

Flores Galindo<sup>8</sup> decía que una subjetividad debería razonarse a partir de las contradicciones o conflictos que la desestabilizan, es decir, desde los antagonismos que la desgarran y no la dejan quieta, que la impulsan. Creo que, en el caso de Montesinos, una de estas tensiones se da entre la insaciable avidez por el poder y el paulatino desgaste del simulacro con el que pretende legitimar su goce. En efecto, es evidente que, para justificar la satisfacción de su deseo de poder, la concentración de la capacidad de decidir, fuera necesario un fortalecimiento correlativo del simulacro, de esa causa que invoca como la justificación. Entonces, su poder sería valorado como necesario y conveniente. La «salvación de la patria», la «construcción del comunismo», el «desarrollo y la seguridad» son todos motivos plausibles a cuyo amparo el gobernante puede reclamar más poder, aunque en verdad le interese satisfacer sus goces ilícitos: mandar, humillar, sentirse superior, robar, etc.

Ahora bien, el límite (teórico) de la concentración del poder es el amo absoluto, es decir, la autoridad que puede demandar obediencia incondicional, pues está siendo instrumento de un (supuesto) plan divino. La dinámica de la avidez por el poder lleva, en el extremo, a la aparición del amo (casi) absoluto y, paralelamente, a la sacralización

---

<sup>8</sup> Comunicación personal.

del simulacro. Pero, si la avidez por el poder se desata y al mismo tiempo el simulacro se debilita, entonces, quedan abiertas dos posibilidades: a) se puede tratar de controlar la avidez, así como el adicto aprende a convivir con una ración o cuota fija de droga; b) o se procura inflar el simulacro, sea como fuere, preservarlo de la crítica comprando o eliminando la oposición. El precio de ello será una menor lucidez.

En el caso específico de Montesinos, es claro que él no contuvo su avidez por el poder, pese al deterioro del simulacro al que se aferraba. Es decir, su posición se endureció no obstante la caída de su imagen pública. Siguió reclamando poder a pesar del debilitamiento de su legitimidad. Desde 1996, su figura era un lastre para la popularidad del régimen de Fujimori. En todas las encuestas, aparecía como el hombre más rechazado del país, como una presencia oscura y siniestra. Pero Montesinos pretendió salir adelante. El resultado fue, desde luego, su caída.

### III

Antes de examinar cada una de las normas de la «ética» de Montesinos, me propongo presentar el concepto de simulacro y analizarlo en el caso de Montesinos. Badiou define el simulacro como la imitación de una verdad. De la misma manera que la verdad, el simulacro surge también como un evento o ruptura, como algo nuevo que reclama fidelidad, como un acontecimiento que crea identidades y compromisos. No obstante, a diferencia de la verdad, el simulacro se define a partir de la exclusión de aquellos a quienes rechaza «arbitrariamente (que son) declarados como no perteneciendo a la sustancia comunitaria cuya promoción y dominación el evento-simulacro está llamado a asegurar...» (Badiou 2001: 74)<sup>9</sup>. El simulacro,

---

<sup>9</sup> Badiou contrasta el «acontecimiento verdadero» con el «simulacro». El acontecimiento verdadero hace visible el vacío de la situación anterior. Nombra lo no sabido de la situación. No excluye, pero tampoco obliga. Apunta a la universalidad e invita a la fidelidad. El acontecimiento verdadero es revolucionario. Haydn, dice Badiou, nombra el vacío de un pensamiento verdadero de la arquitectura musical en el estilo barroco. Llegado el momento de la «saturación virtuosa» del barroco, era posible el acontecimiento Haydn; nombrar lo no sabido de la situación es lo

dice Badiou, al colocar a la sustancia como fin supremo, termina por convertir a los individuos en simples medios, legitimando el terror pues «para que la sustancia sea, nadie debe ser».

El simulacro de Montesinos tiene como su momento de cristalización el (auto)golpe de Fujimori del 5 de abril de 1992. Desde entonces, y bajo su inspiración, el régimen construye un discurso donde se entretajan motivos autoritarios y neoliberales en función de convertir al Perú en un «país con futuro». Se trataría de crear una alianza entre las Fuerzas Armadas, los (grandes) empresarios y el mundo popular. Todos interesados en el progreso y la gobernabilidad del país. Todos en contra de los políticos tradicionales. Pero dejemos hablar a Montesinos.

En los «vladivideos» se registran varias conversaciones significativas al respecto. En la primera que mencionaremos, Montesinos, conversando con el canciller Eduardo Ferrero Costa, hace un recuento de sus estudios en la Universidad de San Marcos en la década de 1970. Desde la cumbre del poder, donde se encuentra firmemente instalado, esos años ya lejanos son leídos como parte de un peregrinaje hacia la verdad. Tiempo de búsqueda, pero no de encuentro. Aunque su primera opción es estudiar Derecho, su curiosidad era mucho más amplia:

*Montesinos: Entonces, ¿qué hice? Amplié esos créditos a Sociología, que eran cinco años, y dos años eran estudios generales comunes. Después me quedaban tres años; entonces, los tres años los pude hacer ampliando (?) entonces, casi terminé en paralelo Derecho con Sociología. Entonces, en esa época, Luigi Enaudi venía mucho al Instituto de Estudios Peruanos (?). ¿Se acuerda?*

Ferrero Costa: *Claro.*

---

que llevará a cambios radicales en la música. En otro campo, pero de la misma manera, la revolución francesa nombra el sustrato de marginación e injusticia sobre el que se alza el antiguo régimen. Produce un nuevo lenguaje, mucho más veraz; desde ese nuevo lenguaje, se elaboran principios universales que exigen fidelidad y apuntan a constituir una nueva situación.

Montesinos: ...donde sacaban la serie *América Problema*, los famosos libritos que ya se paralizaron, dicho sea de paso.

Ferrero Costa: *Tengo varios.*

Montesinos: *Y cuando salió la serie Perú Problema, con Salazar Bondy, ¿se acuerda?*

Ferrero Costa: *Ah sí, claro.*

Montesinos: *Perú Problema, número uno. Ahí escribía Salazar Bondy, Matos Mar, después Bressani también, que ya murió el viejito, el economista, el famoso Bressani, ¿se acuerda usted?*

Ferrero Costa: *Bravo Bressani.*

Montesinos: *Bravo Bressani, que enseñaba en el CAEM. Bueno, entonces, Luigi Einaudi había pasado con Andrew Stefano —no sé si lo ubica— es un profesor de Yale...*

*Entonces, frente a esta situación yo creo que aquí la estrategia está en este (?) lo conozco yo, es una persona nerviosa intelectualoide, de la izquierda de la época del 60, que usted y yo hemos pasado, hemos tenido unas posiciones vinculadas quizás más que todo a las ciencias sociales en Latinoamérica.*

Ferrero Costa: *Y se ha quedado en esa época.*

Montesinos: *Él se ha quedado mentalmente en esa época. Entonces, no ha habido (?) y todo lo que era la influencia de FLACSO; y en la época, no sé si usted se acuerda de Thetonio Santos...*

Montesinos presume de conocer el pensamiento de izquierda de la década de 1970. Pero fundamenta su reclamo refiriéndose más a nombres que a ideas. Nombres de autores y nombres de instituciones. En cualquier forma, su valoración es que se trata de un pensamiento inactual, sobrepasado por la realidad, elaborado por personas que hoy ya no tienen nada que decir, viejos o «viejitos» que no se

han renovado. La única lección que Montesinos rescata de sus estudios de Sociología es el considerar que no tienen ningún valor. En realidad, las opiniones de Montesinos son esquemáticas y superficiales, estereotipadas. Sus juicios no explican sino solo descartan el pensamiento social de mediados-fines de la década de 1970 y de las décadas de 1980 y 1990.

En la conversación con el banquero Dionisio Romero Seminario, Montesinos explicita su visión del mundo y del Perú contemporáneos.

*Montesinos: Ahora, ¿qué pasa? El comunismo como doctrina ideológica ha desaparecido en el mundo, pero no han desaparecido las personas físicas.*

Romero: *Claro.*

*Montesinos: Entonces, ¿qué han hecho las personas físicas? Se han camuflado, se han camuflado en lo que se llama la democracia, dentro de la democracia se han camuflado.*

Romero: (?)

*Montesinos: En los derechos humanos y en las ONG. Entonces, como decía un estudioso alemán, ahora nos encontramos —dice— en el estado de derecho y el régimen democrático frente a una amenaza que se llama la guerra irregular moderna. ¿Qué cosa es la guerra irregular moderna?*

Romero: *...la guerra irregular moderna.*

*Montesinos: Dice que en el siglo XX que ya finaliza, los peligros para Occidente —no hablando de las cuestiones nucleares ni las cuestiones convencionales— ...era ¿qué cosa? la guerrilla clásica del Che Guevara y esas cosas que fue un fracaso en la década del 70 y el terrorismo como violencia urbana, como lo conocemos actualmente ¿no? De que si bien es cierto en grandes países del mundo ha sido controlado, en otros está en proceso de control y en otros está en*

*crecimiento pero esa era la segunda amenaza. Pero ahora tenemos una tercera amenaza que es la guerra irregular moderna que es que la desaparición del bloque soviético ¿qué hace? se encarama en el Estado de derecho y a través de los organismos de derechos humanos empieza la desestabilización de las democracias y de Occidente.*

Romero: *Y no (?) cooperar.*

Montesinos: *Y (?) y entonces, ese es el nuevo peligro que afrontamos en el siglo XXI las democracias de Occidente.*

Romero *La guerra irregular moderna.*

Montesinos: *Fíjate.*

Romero: *Estos verdes y los derechos humanos, es como dicen, se meten en todas las instituciones.*

Montesinos: *ONG y organismos de derechos humanos y desde allí desestabilizan las democracias y el Estado de derecho. Y al crear caos y conmoción, entonces ellos asumen el poder y vuelve la corriente, nuevamente, izquierdista.*

Romero: *Izquierdista.*

Montesinos: *Y de allí ya pasan a la fase anterior. Entonces, los Estados Unidos con los republicanos no les conviene que en América Latina vuelva esta ola (?). Entonces, ¿qué van a hacer? Van a ambientar gobiernos fuertes.*

La idea de Montesinos es que el mercado y la democracia funcionarían de lo mejor si no fuera por los izquierdistas y las ONG que anhelan un regreso al pasado, a alguna clase de socialismo, lo cual, sin embargo, es ya imposible. Para estos fines, «se han camuflado en la democracia», «se han encaramado en el Estado de derecho» y desde allí «siembran el caos y la conmoción». Los izquierdistas y las ONG cumplen en el discurso de Montesinos el papel que el judío

tenía en la ideología nazi. Es decir, son los pérfidos enemigos que impiden el desarrollo de todas las virtualidades posibles en el capitalismo contemporáneo: el progreso económico y la consolidación nacional. Ahora bien, en el mundo real, ya no en el simulacro de Montesinos, son esos los actores que cuestionan la concentración del poder en manos del gobierno y que defienden las instituciones democráticas. Desde la perspectiva de los empresarios, las ONG y los izquierdistas son peligrosos, pues su acción puede dar lugar a una «inflación de derechos», a demasiadas expectativas que produzcan estallidos sociales, con la consiguiente crisis de gobernabilidad. Para el gobierno, el peligro está en que estos sectores, protegidos por la legalidad democrática, pueden poner en evidencia que el proyecto Fujimori-Montesinos es ante todo un simulacro para esconder la avidez de poder, dinero y figuración compartida por los hombres del régimen. Montesinos trata de conjugar el neoliberalismo económico con el autoritarismo político y encubrir este híbrido tras la supuesta existencia de un Estado de derecho.

De cara al pueblo, la idea que se «remacha» es que si la gente se olvida de la política y se pone a trabajar, entonces el país progresará. Quedarán atrás la demagogia y las ambiciones de los políticos. Más tarde, Montesinos insiste cada vez más en la importancia de controlar los medios de comunicación: la televisión de señal abierta y los diarios llamados «chicha». Desde allí se alimenta el morbo popular con escándalos y pornografía; también se enloda a la oposición y se desprestigia la política como actividad de gente corrupta<sup>10</sup>. Finalmente, la fórmula se completa con el proselitismo clientelista del régimen. La lógica mafiosa se consolida en las organizaciones populares. El clientelismo pervierte su funcionamiento. Se consolida el poder de los incondicionales convertidos en amos indiscutidos. La falta de transparencia y la impunidad hacen imposible la equidad y la participación. Los allegados trabajan menos y obtienen más. Las «conflictivas» son expulsadas y las cholitas trabajan más y reciben me-

<sup>10</sup> Para un análisis de los medios de comunicación y de su papel en el gobierno Fujimori-Montesinos, ver Carlos Iván Degregori y Gonzalo Portocarrero 1999.

nos<sup>11</sup>. En realidad, la ideología-simulacro de Montesinos no tiene mucho de original. No obstante, fue muy efectiva, pues logró mantener apoyo y credibilidad. La gente quiso creer. Prestó oídos sordos a las múltiples voces que denunciaban lo que ocurría en el búnker del gobierno.

Por debajo del simulacro, está la obscenidad del régimen. El simulacro esconde para afuera y justifica para adentro el goce ilícito y descarado de sus prohombres. La ideología de Montesinos no es precisamente una construcción elaborada. Es un montaje armado sobre la base de ideas recicladas de distintos cuerpos doctrinarios: a) de la doctrina de seguridad de las Fuerzas Armadas proviene la idea de que el comunismo es un «cáncer»<sup>12</sup>, una «enfermedad» virulenta que puede afectar rápidamente al organismo social; b) del liberalismo antidemocrático o neoliberalismo provienen las ideas de que el mercado es autosuficiente y que la interferencia política es la raíz del subdesarrollo económico. Queda, entonces, justificada la dictadura o los regímenes autoritarios, entendidos como eficientes atajos hacia el progreso, pues, inmunes a la tentación populista, son capaces de ser firmes y coherentes. Montesinos trata de dar nueva vida a estos tópicos a partir de la idea que atribuye al anónimo «estudioso alemán», es decir, la existencia de una llamada «guerra irregular moderna». Izquierdistas y ONG, aprovechándose del Estado de derecho, están en todas partes procurando el regreso del izquierdismo o, cuanto menos, tratando de medrar en provecho propio. Las fuerzas del caos continúan con su labor de zapa del orden y la democracia. En realidad, este montaje recoge ideas muy caras a los militares y a los empresarios. Los izquierdistas y las ONG son los nuevos protagonistas del complot antinacional. Este razonamiento es cristalino para un militar educado en la doctrina de la seguridad. De otro lado, la democracia y el Estado de derecho son el espacio donde estos protagonistas pueden actuar. Esta presunción está en las expectativas de un empresario racista que busca el apoyo directo del Estado a través de contactos informales con los políticos poderosos. En todo caso,

---

<sup>11</sup> Ver al respecto Yanaylle 1991.

<sup>12</sup> Ver al respecto Kahhat 2004.

es un hecho que militares y empresarios encuentran persuasivas las ideas de Montesinos. Dionisio Romero, el empresario más caracterizado del Perú, le responde a Montesinos: «*Estos verdes y los derechos humanos, es como dicen, se meten en todas las instituciones*». Su deseo de un gobierno estable, fuerte y accesible está representado por Montesinos. No importa el atropello a los derechos ajenos o la corrupción. En todo caso, es mejor no ver. Cerca de esta posición están también el canciller Tudela y monseñor Cipriani<sup>13</sup>. Estos dos últimos son, sin embargo, excepciones en sus campos. El mundo intelectual estuvo en contra de Montesinos, como también lo estuvo la Iglesia Católica.

Finalmente, el mundo popular apoyó en gran medida el régimen. Y es que Fujimori supo presentarse como la realidad del anhelo de un gobernante fuerte, justo y benévolo. Deseo de un Inca, de una autoridad tutelar<sup>14</sup> en la que se pueda confiar totalmente. Pero esta expectativa equivale a buscar la cuadratura del círculo, pues ningún gobierno fuerte puede ser justo y, menos aún, benévolo, ya que la concentración de poder y la ausencia de fiscalización crean las condiciones ideales para que la corrupción sea irresistible.

La idea era que el progreso podría obtenerse rápidamente gracias a un gobierno decidido, fuerte y eficiente. No obstante, por debajo, es la obscenidad lo que prima. Los abusos y la corrupción no son «excesos», sino que representan lo más característico del modo de operación del gobierno. Montesinos organiza una mafia, lo que Durkheim llamaría una asociación secundaria, que comanda sobre sus miembros una lealtad suprema, con el agravante de que esa asociación político-delictiva controla el Estado que supuestamente debería velar por el interés general. Este lado desconocido, protegido de la mirada pública, es el ámbito donde opera la inteligencia, la policía

---

<sup>13</sup> Al respecto, deben recordarse las declaraciones de monseñor Cipriani sobre los derechos humanos y las ONG como «tapabarros del marxismo». También los ataques a las ONG de parte de Tudela y la idea de que las Fuerzas Armadas serían en el Perú el equivalente funcional de lo que es la clase media en los países desarrollados, es decir, un elemento necesario de estabilidad.

<sup>14</sup> Ver Nugent 2001.

secreta. Aquí, en las entrañas del poder, se hace todo aquello que en público se niega<sup>15</sup>. La ley está ausente.

El simulacro de Montesinos también puede ser valorado como una farsa, una representación que los espectadores toman más en serio que los propios protagonistas. El simulacro es la cara oficial del régimen. Pero esta cara se va convirtiendo en una farsa, sangrienta, pero no por ello menos farsa. La avidez de poder de la pareja Montesinos-Fujimori reclama el fortalecimiento del simulacro en un momento en que este se encuentra cuestionado. El frente se les fue complicando: protesta de los jóvenes contra la arbitrariedad y el arrasamiento de las instituciones, condenas internacionales que llevan al aislamiento del régimen, dificultades económicas, evidencias de corrupción, proliferación de escándalos tapados a la mala. En contra de todo pronóstico, y de toda racionalidad política, la reacción es el endurecimiento. El régimen se tapa los oídos y hace funcionar los tanques. Pero ¿por qué apuesta por un simulacro que hace agua? ¿Por qué no retrocede y negocia una salida? Nuevamente, la avidez por el poder hace creer que se es capaz de controlarlo todo. Entonces, la apuesta sigue. El cinismo es cada vez más descarado. No se guardan las mínimas formas de una democracia; la entraña siniestra del régimen asoma a la luz pública.

En realidad, la creencia de controlarlo todo se revela como la ingenuidad más grande. Ni siquiera dentro de su propio búnker Montesinos controlaba lo que estaba sucediendo. Todo indica que la grieta se abre por el personal subalterno que, imitando a sus jefes, quiere ganar una gruesa suma de dinero aunque sea a costa de una traición. El vídeo que destruye al régimen al hacer pública su entraña corrupta es vendido a cambio de dinero. La corrupción del Sistema de Inte-

---

<sup>15</sup> «En el dominio político, equivocado o malo es el acto cuyo objetivo contradice sus fines públicamente anunciados: como Kant enfatiza, una y otra vez, aún el peor de los tiranos pretende trabajar para el bien de la gente, mientras busca su propio poder y riqueza. Se puede poner la misma máxima de una manera negativa: una política es equivocada (injusta) cuando ocurre que el descubrimiento de sus reales motivos (o, mejor, máximas) sería un desprestigio: aún un tirano no puede decir públicamente: 'Yo estoy imponiendo esta ley para aplastar a mis enemigos e incrementar mi riqueza'. Es frente a esta situación que uno debe situar la tesis sobre el suplemento superyoico del discurso público ideológico: el suplemento obsceno superyoico es precisamente el soporte del texto ideológico público, un suplemento que, para ser eficaz, tiene que ser públicamente renegado» (Zizek 1999: 235).

ligencia Nacional (SIN) termina destruyendo a la propia institución<sup>16</sup>. Para quienes vendieron el vídeo, la situación era obvia. Nunca tendrían la oportunidad de tener tanto dinero, ya que Montesinos no tendría razón para dárselo. Mejor negocio era vender el vídeo. Aprendieron bien la lección. Lo paradójico es que su acto, tan mal motivado, abrió los ojos al país. Total, el régimen hacía agua... Lo demás es una historia demasiado conocida. Asediado desde fuera, el régimen implosionó por dentro.

## IV

En lo siguiente, pasaremos a analizar cada una de las máximas de la «ética» de Montesinos.

### Primera máxima

Los acuerdos deben respetarse mientras que me resulten beneficiosos. Una vez que dejan de serlo, quedo liberado del compromiso suscrito.

Esta máxima aparece claramente en la relación entre Vladimiro Montesinos y Abimael Guzmán, el cínico y el fanático. De hecho, ambos comparten algunas máximas y tienen más puntos en contacto de los que a primera vista podría sospecharse. Es decir, sus «éticas» o sistemas morales no son tan diferentes. En efecto, el relato proporcionado por Montesinos acerca de sus tratos con Guzmán permite inferir que ambos comparten esta primera máxima:

---

<sup>16</sup> El caso del SIN tiene un interés sociológico y conceptual que trasciende su situación específica. Representa una prueba contundente de que la corrupción tiende a extenderse, llevando al colapso de las instituciones donde ha sentado sus reales. También podría extenderse esta consideración al grupo de exterminio Colina, reclutado sobre la base del chantaje hecho al personal de las Fuerzas Armadas que tenía cuentas pendientes con la justicia, fuera por abuso de autoridad o por peculado. El jefe operativo del grupo, Santiago Rivas, recibía una cantidad de dinero a guisa de recompensa excepcional por cada operación del grupo. Pero, en vez de repartir la cantidad estipulada a cada uno de los miembros, les entregaba solo la mitad, quedándose con el resto. Esta situación estimulaba la distancia y el resentimiento contra Rivas. La idea es que la podredumbre es contagiosa. Rivas no encontraría motivo para no hacer él mismo lo que sus superiores hacían todo el tiempo, «sacar la suya». El grupo Colina estaba compuesto por delincuentes generosamente recompensados, militares mercenarios, sin mística, deshonestos entre ellos mismos.

Montesinos: *Durante el desarrollo central de las operaciones de inteligencia, (?) de los Andes, que fuera oportunamente aprobado por el señor Presidente de la República, se llegó a establecer que Abimael Guzmán Reynoso, dentro de su formación intelectual, tenía gran afición por la música clásica, siendo el compositor que más admiraba Ludwig van Beethoven y en especial la Novena Sinfonía, llamada Coral. Asimismo, a lo largo de las sucesivas entrevistas pudo conocerse algunos de los pasajes y circunstancias de su relación marital por la música (?), alias camarada Nora, quedando en evidencia que guarda por ella un profundo cariño y que a pesar de haber fallecido seguía ocupando un lugar muy importante en su vida. Incidentalmente se supo también que la canción preferida de Nora era Mi camino, interpretada por el cantante norteamericano Frank Sinatra, la que continuamente cantaba. Con estos dos elementos de juicio y dentro del objetivo de crear el clima, el motivo adecuado que permitiese un diálogo más fluido y esclarecedor con Abimael Guzmán Reynoso, aparece (?) Elena Iparraguirre, camarada Miriam, su actual conviviente, que Abimael Guzmán Reynoso sigue recordando con especial afecto a quien fuera su esposa generando así en ella la sensación de que a pesar de su entrega y esfuerzo no va a poder ocupar el lugar del primer amor de Guzmán (?). Se preparó para esta entrevista la sorpresa de hacerlos escuchar a ambos el vídeo de grabación, primero la canción A mi Manera, interpretada por Frank Sinatra, y luego la Novena Sinfonía de Beethoven interpretada por la Orquesta Sinfónica de Madrid. Y, finalmente, había (?) el intenso momento emocional vivido por Abimael Guzmán Reynoso y su actual conviviente Miriam.*

*Se pasó la canción New York, New York interpretada por Sinatra aprovechando también para introducirlos subliminalmente la aceptación de aquellos valores culturales del sistema contra el cual dio inicio a su lucha armada.*

(Montesinos Torres y sus invitados continúan viendo el vídeo en el cual Abimael Guzmán está con Elena Iparraguirre escuchando la canción *A mi Manera* interpretada por Frank Sinatra).

Montesinos: *Este trabajo quita mucho tiempo y requiere mucha preparación, mucho esfuerzo porque estoy solo, yo no cuento con el apoyo de nadie para realizar esto. En primer lugar, este hombre es muy desconfiado por naturaleza, no conversa con cualquiera. Entonces, para poder haber llegado a este nivel ha pasado un año; o sea, este vídeo ustedes que han visto después de un año ha sido; o sea, no le puse el primer día porque el primer día el tipo... Eso ya entramos en una relación así amistosa cuando ya es un año y entonces el tipo tiene más confianza.*

*Les voy a contar una experiencia que me pasó con el Almirante Ibárcena. Resulta que yo voy a la base naval, a la prisión, y entonces en el patio me puse a conversar y yo llevaba mi grabadora y grababa abiertamente, porque ustedes han visto que la filmación es abierta, pero los marinos, como conversaba solo él, la mujer y yo, tendrían interés con qué cosa estarían conversando y fueron tan brutos que colocaron un micro colgado a lo largo de la pared y le pusieron un toldo. Y entonces vino el viento y se voló el toldo y de repente quedó el micro colgando y entonces el tipo me miró y me dijo: «Pero doctor, ¿por qué me tiene usted que poner un micro —me dijo— si estamos conversando abiertamente, si usted está grabando?». Yo dije: «La verdad estoy tan o más sorprendido que usted», le dije, porque yo primera vez que... Después lo llamo a Ibárcena y le digo: «¿Cómo son tan burros, ponen ahí un esto por la carpa, le digo, si quieren grabar pídanme que les preste mi grabadora», pues ¿no? Pero me generó desconfianza en el tipo.*

El señor (?): *Sí, claro.*

Montesinos: *Pero felizmente como él vio que yo llevaba mi grabadora y grababa con el consentimiento de él y ya que no había nada raro, pero un poco que le molestó. «Pero ¿por qué si usted está grabando, estamos conversando, usted me graba así con...?». Pero le digo, tan burros son que le digo me ponen dos piedras ahí, una lona y el micro colgado. De repente viene el viento se voló la lona y luego el micro, y el micro colgaba así con el viento. Me dio una vergüenza a mí. Pero raro tu micro ¡ah!*

(Risas)

Montesinos: *Pero no los saco, ¿por qué? Porque yo quiero conseguir un objetivo, necesito concluir el libro. Cuando ya tenga el libro y entonces, ya tenga todo el material, entonces puedo empezar a sacar los vídeos para destruir la imagen de Sendero. En este momento no conviene porque si saco el vídeo, este puede enterarse y se retrae. Entonces, además hay un acuerdo ético de mantener yo una reserva hasta concluir el trabajo. Entonces, hay una palabra empeñada de mi parte, entonces, yo tengo que cumplir estrictamente eso, ser profesional. Porque sino truncaría un esfuerzo de más de cinco años, son más de cinco... Netamente es 93, 92, entonces, hablando de seis años que yo vivo ese trabajo.*

El señor (?): *Entonces, ¿tú quieres terminar esto este año?*

Montesinos: *Este año, yo quiero terminar este año, entonces ya el próximo año entramos en la etapa de poder utilizar ese material y tener una gran difusión para destruir la imagen de lo que es Sendero, simplemente poniendo el vídeo porque a la hora que lo vean a él escuchando a Frank Sinatra, bueno, se cae la imagen de Sendero ¿no?*

El señor (?): (?)

Montesinos: *Es como decir, es una especie de Mao Tse Tung ¿no?*

El señor (?): *Podría ser.*

Montesinos: *Un líder, es un líder viviente ¿no? Tiene mucho carisma. Es una especie de Papa viviente.*

El señor (?): *Pero ese aspecto (?).*

Montesinos: *Claro, pero él sigue siendo el guía, guía espiritual de esa gente. Pero ¿para qué romperle el esquema a esa gente? Cuando yo tenga el trabajo completo, recién hacemos la operación ruptura, lanzamos de una vez.*

El señor (?): *Existe otro señor que (?)*.

Montesinos: *Así es, Feliciano, anda libre, estamos tras él*.

Es muy significativo que el destinatario de esta narración sea un oficial de la CIA que permanece anónimo. Toda la conversación, aunque tiene un tono casual, es una suerte de rendición de cuentas donde Montesinos se esfuerza por mostrar su profesionalismo y productividad en los temas de terrorismo y narcotráfico. Montesinos se propone destruir a Sendero Luminoso al mostrar a su jefe en situaciones ridículas y, sobre todo, mediante una historia de Sendero Luminoso escrita por el propio Guzmán. Una historia que tendría que ser una devastadora autocrítica. Para estos fines, Montesinos requiere ganar la confianza de Guzmán, influir sobre sus ideas, quebrarlo. Empieza con un ingenioso montaje que busca suscitar la gratitud de Guzmán. Lo hace escuchar su música favorita y le permite el encuentro con su compañera Miriam Iparraguirre. No obstante, en la escena introduce un elemento disonante: después de la *Novena Sinfonía* de Beethoven, Montesinos hace que la pareja escuche la música favorita de la camarada Nora, la primera compañera de Guzmán, *New York, New York*, en la versión de Frank Sinatra. El objetivo inmediato era desmoralizar a Miriam, «generando así en ella la sensación de que a pesar de su entrega y esfuerzo no va a poder ocupar el lugar del primer amor». El intento de crear una brecha en la pareja apunta en realidad a debilitar a Guzmán, a aislarlo. Paralelamente, Montesinos le presta libros a Guzmán. Lo visita casi todos los días. Entonces, se va trezando una relación.

Montesinos ya tiene los vídeos que muestran a Guzmán escuchando a Frank Sinatra. Pero la contundencia del golpe contra Sendero estaría sobre todo en la historia que su fundador y jefe está escribiendo:

Montesinos: *Pero no los saco, ¿por qué?, porque yo quiero conseguir un objetivo, necesito concluir el libro. Cuando ya tenga el libro y entonces, ya tenga todo el material, entonces puedo empezar a sacar los vídeos para destruir la imagen de Sendero. En este momento no conviene porque si saco el vídeo, este puede enterarse y se*

*retrae. Entonces, además hay un acuerdo ético de mantener yo una reserva hasta concluir el trabajo. Entonces, hay una palabra empeñada de mi parte, entonces, yo tengo que cumplir estrictamente eso, ser profesional. Porque sino truncaría un esfuerzo de más de cinco años, son más de cinco... Netamente es 93, 92, entonces, hablando de seis años que yo vivo ese trabajo.*

El señor (?): *¿Entonces, tú quieres terminar esto este año?*

Montesinos: *Este año, yo quiero terminar este año, entonces ya el próximo año entramos en la etapa de poder utilizar ese material y tener una gran difusión para destruir la imagen de lo que es Sendero, simplemente poniendo el vídeo porque a la hora que lo vean a él escuchando a Frank Sinatra, bueno, se cae la imagen de Sendero ¿no?»*

La idea es muy clara: Montesinos quiere que Guzmán termine de escribir con el fin de difundir tanto el vídeo como el libro. El impacto sería demoledor. De esta manera, Guzmán quedaría totalmente desprestigiado y Sendero, destruido. En realidad, por el temor a que Guzmán se sienta estafado, y deje de colaborar, Montesinos no propaga el vídeo. Pero, apenas termine de escribir, sacará el vídeo, pues está impaciente por hacerlo. La situación es muy clara, transparente. No obstante, Montesinos se siente en la necesidad de mencionar que existe, «además», un «acuerdo ético» con Guzmán. En realidad, el «acuerdo ético» es una manera de tranquilizar a su oponente, un engaño, una farsa, una promesa que no lleva la intención de ser cumplida. En el acuerdo, hay todo menos sinceridad. Montesinos lo romperá apenas le convenga. Ahora bien, si se tiene en cuenta que el vídeo donde Montesinos hace estas declaraciones fue filmado en 1998 y que el vídeo al que hace referencia nunca fue propagado, entonces, solo queda por pensar que fue Guzmán quien engañó a Montesinos. Le habrá insinuado que estaba casi quebrado y que escribiría el libro donde abjuraría de su obra. Así, Guzmán ganó tiempo y, a cambio de su supuesto quiebre, recibió comodidades, lecturas, información política y a su misma compañera. Todo ello a cambio de una promesa que tampoco estaba dispuesto a cumplir. Aparentemente, entonces,

Montesinos terminó siendo engañado por Guzmán. Dio sin recibir. Fue estafado<sup>17</sup>.

Desde el punto de vista normativo, la situación es compleja. ¿Vale la manipulación, el engaño y la mentira para que un criminal como Guzmán escriba una abjuración de sus actos que pueda desmoralizar a sus seguidores? Probablemente, sí. Pero quien comanda la operación no es moralmente mejor. Y quizá Montesinos se deja engañar por pensar que él era mucho más astuto y que tenía, además, la sartén por el mango. Guzmán promete durante años un escrito que al final no tuvo las características de arrepentimiento que Montesinos esperó.

La primera máxima, «yo puedo esperar y exigir el cumplimiento de compromisos que no estoy dispuesto a respetar», lleva implícita toda una ontología del mundo social. Existen los astutos y los tontos. Los primeros piensan que la promesa o palabra dada no obliga. Es solo un medio para obtener lo que uno desea. La mentira es lícita cuando conviene. Los segundos son los que creen que un compromiso debe respetarse, que uno debe controlar su avidez, su deseo de ventaja, pues de lo que se trata es de ser un caballero, alguien decente y honorable en quien los demás puedan confiar. Depredadores y presas. Por lógica, el número de los segundos tiene que ser mayor que el de los primeros. En caso contrario, las presas desaparecerían y los depredadores terminarían devorándose entre ellos. En términos más analíticos, una sociedad no puede funcionar si no existe un mínimo de confianza entre (la mayoría de) sus miembros, es decir, si el «principio de caridad» no tiene una vigencia generalizada<sup>18</sup>. Si todos anduviéramos al rebusque del provecho propio sin reparar en los medios para lograrlo, la generalización de la delincuencia haría imposible hasta salir a la calle.

<sup>17</sup> Finalmente, el libro sí fue escrito, pero no con el carácter de arrepentido que Montesinos pretendía. Apenas Guzmán acabó el original, este fue secuestrado por el Servicio de Inteligencia Nacional.

<sup>18</sup> El principio de caridad sostiene que la comprensión mutua y los acuerdos entre la gente son posibles en la medida en que se asume que «el otro es básicamente racional, que la mayor parte de sus creencias son verdaderas y que él tiende a actuar en concordancia con el bien». Se asume que hay una congruencia entre las creencias, los deseos y las acciones de la gente. El mentiroso que abusa de la confianza o del principio de caridad es tanto más efectivo cuanto más excepcional sea su figura. En una sociedad donde (casi) todos son cínicos, el principio de caridad se destruye y los intercambios se dificultan, pues reina la mala voluntad, el querer sacar provecho del otro. Ver Quintanilla 2001.

Esta máxima tiene otros adherentes no menos tenebrosos. Hermann Goehring declaró, desafiante en el juicio de Nuremberg, que los tratados internacionales no son más que papel higiénico. Por su parte, Mao Tse Tung decía que el diálogo, cuando se va perdiendo, es una astucia porque se gana tiempo, pero que resulta una tontería cuando se va ganando. En efecto, como la lucha es a muerte, es absurdo dejar respirar al enemigo, pues la fuerza que pueda recuperar se volcará contra nosotros. Montesinos y Guzmán conocían la lección, pero este último la sabía mejor.

## V

*Excursus sobre las figuras del cínico (Montesinos) y del fanático (Guzmán)*

El cínico, según Lacan, es quien solo cree en su propio goce. Las palabras y las leyes no lo comprometen, pues son meros instrumentos para conseguir su goce. De acuerdo con esta idea, habría diversas clases de cínicos según la naturaleza del goce perseguido. En el caso de Montesinos, su goce está en el manejo del poder, en el control de todos los hilos, en aparecer como la autoridad a la que todos deben deferencia y reconocimiento, que puede herir sin temor de ser sancionado. El cínico, más radical, es, entonces, alguien sin afectos ni culpas y que puede cometer crímenes con la cabeza totalmente fría.

Según Lacan, el cínico es una suerte de funcionario de un Dios oscuro. Su goce es hacer gozar al Otro, es un goce reflejo. Es decir, goza en tanto se siente útil a una causa. Entonces su goce está autorizado por ese Dios oscuro, por algún proyecto que funciona como una gran autoridad, en el lenguaje de Badiou, por un simulacro. Entonces, se trata de una ética que autoriza el goce socialmente ilícito en función de aquello que se aporta a ese Dios oscuro, que es quien lo redime y salva.

Resumiendo, el cínico se presenta como libre y gozador, sin ley. En realidad, está prisionero de un goce, esclavizado a un desenfreno que quiere justificar en nombre de una causa. De esa misión, el cíni-

co se siente apóstol. ¿Es que en el fondo del cínico hay entonces un fanático? La respuesta es sí. Para empezar, el cínico es fanático de su goce, está dominado por él. Todo lo sacrifica a ese Dios oscuro y en este proceso obtiene grandes excitaciones. Pero su Dios es un Dios no comprendido, que no puede salir enteramente a la luz. En el caso de Montesinos, ese Dios es el proyecto autoritario y neoliberal que supuestamente garantiza la gobernabilidad y el desarrollo, es decir, neoliberalismo más clientelismo más apoyo de las Fuerzas Armadas más control de los medios de comunicación. Todos estos elementos urdidos gracias a una mezcla indiscernible de interés y corrupción.

La situación del fanático es, en apariencia, muy distinta. El fanático se define a partir de la renuncia a su ser, desde una identificación con algún deber. Solo le importa cumplir con su tarea. Fuera de ello, nada le debería interesar. Si el cínico aparece como un gozador desalmado, el fanático aparece como austero y calculador, dispuesto siempre al sacrificio, haciendo de la renuncia el fundamento de su autoestima. El fanático está instrumentalizado por un mandato, por una mirada que lo vigila y por una voz que le ordena coherencia, que le exige entrega y que le prohíbe gozar. Ahora bien, lo paradójico del caso es que la renuncia al goce no es sino otra forma de goce, una forma tortuosa y miserable, pero eventualmente intensa. El Dios del fanático es público y sádico. Exige y promete, pero, en el fondo, decepciona. Si uno se comporta como debe, si renuncia a todo, debería alcanzar la beatitud, el estado de gracia. Pero este no suele ser el caso, pues el fanático descubre el sadismo en su propia acción. Sucede que el fanático no es lo puro que se reclama, está contaminado por el cínico. Acaso, su sentido del deber opresivo no es sino una forma de goce tortuoso, masoquista. Muchos fanáticos, además, terminan sacrificando a los otros. El fanático está también dominado por una figura que lo aleja de sí mismo. Puede pasar fácilmente del goce tortuoso y flagelante al goce sádico del cínico.

El cínico y el fanático son dos figuras extremas de la desubjetivación –o destrucción del sujeto–, de la enajenación en figuras sociales que impiden la individuación, es decir, el logro de una mayor cohesividad. El cínico y el fanático son máscaras o imposturas que han

devorado y simplificado la complejidad humana. Ambos están poseídos por alguna avidez que han decidido no controlar. Convertidos en máquinas alimentadas por goces obscenos. Es claro que la corrupción mayor reside en el rechazo a ser uno mismo. La economía libidinal del cínico apunta a la búsqueda de satisfacciones que emanan de la vivencia de poder que se busca actuando la superioridad sobre el otro. El fanático quiere realizarse en el desprendimiento y la entrega. El Dios oculto del cínico le permite una máscara de buena conciencia, ese Dios oculto que pocos comprenden, pero que en algún momento aparecerá en su esplendor. El Dios público del fanático le permite reflejar su luz, proyectarse como modelo, héroe de la renuncia, mártir de sí mismo. Pero la diferencia entre estas figuras puede relativizarse, especialmente cuando el cínico se toma más en serio su Dios oscuro y cuando el fanático se da sus licencias de goce. Uno se convierte en el otro<sup>19</sup>.

## VI

### Segunda máxima

Es posible censurar al otro por hacer las mismas cosas de las que yo me felicito. Condenando al otro, sentiré la más viva indignación. Felicitándome a mí mismo, me consideraré más astuto y con más derechos.

---

<sup>19</sup> Esta no es, sin embargo, toda la historia. La cuestión decisiva es la siguiente: ¿es la ley moral kantiana traducible en la noción freudiana de superego? Si la respuesta es sí, entonces «Kant con Sade» significa efectivamente que Sade es la verdad de la ética kantiana. No obstante, si la ley moral kantiana no puede ser identificada con el superego (en tanto, como dijo Lacan en las últimas páginas del *Seminario XI*, la ley moral es equivalente al deseo mismo, mientras que el superego se alimenta del compromiso del deseo por parte del sujeto. Es decir, la culpa infringida por el superego resulta del hecho de que el sujeto, en alguna parte, ha traicionado o comprometido su deseo), entonces, Sade no es la entera verdad de la ética kantiana, sino una forma pervertida de su realización. En breve, lejos de ser «más radical que Kant», Sade articula lo que sucede cuando el sujeto traiciona las verdaderas exigencias de la ética kantiana. Esta diferencia es crucial en sus consecuencias políticas: en tanto la estructura libidinal de los regímenes totalitarios es perversa (el sujeto del totalitarismo asume la posición de objeto, instrumento del goce del otro), «Sade como la verdad de Kant» significaría que la ética kantiana abriga potenciales totalitarios. Sin embargo, si concebimos la ética kantiana como precisamente prohibiendo al sujeto asumir la posición de objeto-instrumento del goce del otro, esto es, en tanto lo convoca a asumir una responsabilidad total por lo que proclama su deber, entonces, Kant es el pensador antitotalitario por excelencia (Zizek 1998).

Montesinos no mide a los otros con la vara que emplea para sí mismo. Lo inaceptable en los demás resulta ingenioso y conducente cuando es él quien lo hace. En el lenguaje del mundo criollo, esta asimetría es la famosa «ley del embudo»: lo ancho para mí y lo angosto para los demás. Hay una desigualdad radical, ya que se exige a los otros lo que uno no da. La norma tiene sentido en el universo ético del amo, es decir, en una sociedad abiertamente jerarquizada donde hay una asimetría entre deberes y derechos según el grupo al cual se pertenece. Pero, en una sociedad supuestamente democrática, donde la ley es igual para todos, esa norma es una incitación al abuso. Antes de continuar, conviene referirnos a las situaciones donde se evidencia la «ley del embudo». Vamos a tomar dos situaciones: en la primera, Montesinos se escandaliza; en la segunda, se divierte.

La primera corresponde a la conversación de Montesinos con Bedoya de Vivanco. El tono de Montesinos es de lo más solemne y zalamero. En realidad, ambos tratan de urdir la anulación de las elecciones donde ha triunfado Fernando Andrade, el hermano de Alberto Andrade, en ese entonces expectante candidato a las elecciones presidenciales del año 2000. Bedoya no se resigna a haber perdido la alcaldía de Miraflores y piensa que puede usar las malas artes de Montesinos para lograr una nueva oportunidad. Entre los dos tratan de elaborar una imagen de los hermanos Andrade que legitime la anulación de las elecciones. La coincidencia es patente. Los Andrade son descritos por Montesinos como actuando con «mala leche y una actitud perversa». Por su lado, Bedoya los califica de «maestros de las malas artes». Finalmente, Montesinos los califica de actuar con «picardía» y «criollada». A continuación transcribo los párrafos más significativos de esa conversación:

Montesinos: *Y la infamia de hacer el volante, imagínese.*

Bedoya de Vivanco: *Eso me ha restado varios puntos.*

Montesinos: *Pero por supuesto, pero lo han hecho con una mala leche y una actitud perversa, o sea, nos están demostrando lo que son capaces de hacer.*

Bedoya de Vivanco: *Son maestros de las malas artes.*

Montesinos: *Claro, y se quejan de que son víctimas, que a ellos les paran haciendo la guerra sucia, tenemos una confrontación, y yo he sido testigo de lo que es realmente la guerra sucia de esta gente, o sea que sabemos que es una persona que no tiene nivel para entrar a una contienda, ninguno de los dos, sino a golpes bajos. Imagínese, eran las tres y pico y estaban todos festejando, bailando, ya habían armado la movilización.*

Bedoya de Vivanco: *En base a su encuesta, habían ordenado buffet.*

Montesinos: *Todo habían ordenado realmente. En fin, eso a nivel de opinión pública, lo ha pintado de cuerpo entero, no es una persona que tiene las condiciones para ser un estadista, ni mucho menos.*

Bedoya de Vivanco: *Yo creo que ahora se ha despintado más que antes.*

Montesinos: *Más que antes, yo creo que este evento ha servido precisamente para...*

Bedoya de Vivanco: *Lo ha puesto en evidencia.*

Montesinos: *Ha puesto en evidencia las carencias y los vacíos, la falta de candidatos, muchas veces se ha tratado de suplir con picardía, la criollada, un tipo, y esas cosas, además, perdieron los papeles.*

Bedoya de Vivanco: *Totalmente, un enfoque equivocado, o sea el cargo y el carácter plebiscitario en las elecciones de Miraflores, es un error de cálculo.*

La segunda situación se evidencia en la conversación con Dionisio Romero. Montesinos lo pone al tanto de sus esfuerzos para obtener la reelección de Fujimori. Uno de los frentes más importantes es socavar las candidaturas alternativas. Y todo recurso es bueno:

Montesinos: *El trabajo, en fin, hermano, te pongo un ejemplo simple. El día sábado Castañeda hizo dos eventos, porque su cumpleaños es hoy día. Hizo dos eventos, uno en el cono norte y otro en el cono sur. Entonces, en el cono norte, llegó y en el ambiente donde estaba, y solamente habían 300 personas. De las 300, 150 que él había movilizado, y 50 que pudo (?). Nosotros a 200 metros, armamos con el alcalde un evento para festejar el Día del Padre, que era en paralelo; le puse unos parlantes más grandes que los de la embajada, me concentré 7.000 personas, les regalé 500 cajas de cerveza y me puse un conjunto criollo con Rossy War y la gente feliz, que presidente para acá. Y en el otro, en paralelo a los 200 metros, tenía 300 personas, estuvo veinte minutos y se las picó. De ahí, se fue ya desmoralizado, se fue al otro cono. En el otro cono, la cosa le fue peor. ¿Por qué? Porque se (?).*

Romero: *Le fue peor.*

Montesinos: *Sí, le fue peor a él. Llegó allá y encontró como 200 y pico de personas, de las cuales la mayoría eran niños, estaban con sus globitos. Y nosotros teníamos como 12.000 personas que estaban igualito con la música, por el Día del Padre y la cerveza y los víveres, esto y el otro. Eso le ha pegado una desmoralizada terrible.*

Montesinos: *Ayer tuvo una comida en el Hotel María Angola que estaba calculando iban a haber 1.500 personas, han habido 300 personas. La cuota eran 25 dólares... Yo le compré la mitad de las entradas, entonces, le di un poco de plata que eso eran 25 dólares, no alcanza nada; pero cuando él ha llegado ha encontrado un ambiente vacío, ¿te das cuenta?*

(Risas)

Romero: *Ah, le compras pero no mandas a nadie.*

Montesinos: *Nadie.*

(Risas)

Montesinos se escandaliza del trato dado a Bedoya por los hermanos Andrade. Su indignación justifica anular las elecciones de Miraflores, arrebatando la alcaldía al triunfador. No obstante, poco después, el mismo Montesinos exhibe con orgullo sus tácticas para hundir la candidatura presidencial de Castañeda, convocar mítines paralelos con música y cerveza gratis, dejarlo sin público, desmoralizado, comprar con cerveza y diversión a sus posibles adherentes. Y todo pagado con dinero del Estado. En el caso del almuerzo convocado por Castañeda para recaudar fondos, la acción de Montesinos es realmente pérfida. Compra la mitad de las entradas, pero no envía a nadie. Ilusiona a Castañeda para luego contrastarlo con la realidad de que tiene muy pocos comensales. Manipula la situación para que Castañeda sienta, sorpresivamente, que (casi) no existe.

Pero volvamos al contraste. En la conversación con Bedoya, dice sentir furia por un supuesto acto inmoral de los hermanos Andrade, pero, de otro lado, siente complacencia por las canalladas que le hace a Castañeda. La diferencia es que uno lo perjudica y el otro lo favorece. El doble estándar es evidente. Montesinos tiene derecho a hacer lo que él condena. Cuando lo hace él, es viveza; cuando lo hacen los otros, es inmoralidad. No hay, pues, una idea de igualdad. Es la figura del jugador tramposo que trata de sacar ventaja de cualquier manera. Nótese, además, que sus frases traslucen una imagen de protagonismo y deliberación: «le puse unos parlantes más grandes que los de la embajada, me concentré 7.000 personas, les regalé 500 cajas de cerveza y me puse un conjunto criollo con Rossy War y la gente feliz».

En realidad, sus juicios se justificarían en una sociedad de señores y siervos. El amo tiene derecho a jugar con su subordinado, a burlarse de él. La situación inversa, que el siervo se burle del amo, sería un escándalo, pues implicaría la subversión del orden jerárquico. Ahora bien, en la Constitución se dice que el Perú es una república donde todos somos iguales ante la ley. No obstante, es visible en los «vladi-videos», y en concreto en la situación que comentamos, que hay una norma oculta y obscena que es precisamente la ley del amo. El amo que se oculta y niega, pero que aparece en la figura de Montesinos,

ufano y complacido de su arbitrariedad y abuso, en términos criollos, de su viveza y «pendejada», de su capacidad de transgredir descaradamente la ley pública. La sociedad de señores y súbditos subsiste en el Perú, renegada pero presente. La igualdad es, pues, muy relativa. La ley no tiene un valor general para todo el mundo. Hay privilegiados que están encima de la ley y hay aquellos cuyos derechos pueden ser ignorados porque no tienen capacidad de imponerse. En el tráfico urbano sucede lo mismo. Los conductores de vehículos de servicio público, en especial, no dudan en arrebatar preferencias o incumplir las leyes de tránsito. Amedrentan y se imponen gracias al gran tamaño de sus unidades. Saben que los demás terminarán por ceder, pues ellos arriesgan muy poco o nada. Total sus vehículos son viejos y ellos no pagan los daños que efectúan.

## VII

### Tercera máxima

Tener poder, capacidad de actuar, exime del cumplimiento de la ley. A su vez, estar encima de la ley prueba la propia superioridad. Lo ajeno no merece respeto. Lo propio tiene un valor indiscutible.

Esta máxima cristaliza un proceso a través del cual Montesinos se endiosa a sí mismo. Pero este endiosamiento es, en realidad, la propia corrupción y el sometimiento a bajas pasiones o avideces ilícitas. La soberbia lo extravía<sup>20</sup>. La cronología y los hitos de este proceso conciernen a un estudio biográfico. Lo que aquí nos interesa es que

<sup>20</sup> En la tradición cristiana, la soberbia es una tentación primordial que lleva al camino de la carne: la ley y la autoridad son rechazadas como imposiciones arbitrarias. La ley crea las ganas de violarla, el pecado. Según San Pablo, Cristo nos libera de la ley, pues ya no se trata de prohibir sino de amar. El orden ya no se fundamenta en el miedo, en la carne, sino en el amor y en el espíritu, en la libertad autorreflexiva. De cualquier otra forma, somos prisioneros de la carne. No salimos del círculo de la ley y el pecado. Queriendo cumplir con la ley, terminamos esclavizados al pecado, negando obsesivamente la ley. Lucifer, por su inteligencia y belleza, se creyó más que Dios, pensó estar por encima de la ley. Pero la rebelión contra Dios y la ley no le trajo la libertad y la felicidad esperadas. Lo que adviene es el caos de una impulsividad que esclaviza. Solo una avidez que somete y que nunca puede ser satisfecha. La soberbia es negación de límites, rechazo de lo definido, un falso escape del pecado. La trascendencia del amor sobre la ley abre la vía cristiana del espíritu; es decir, de un orden basado no tanto en la represión como en el estímulo del deseo. Es decir, no en la parálisis del deseo en el temor sino en su desinhibición cautelosa, en el encuentro amoroso con los otros. En el Antiguo Testamento el sometimiento a la ley aparece como única posibilidad de paz y esperanza. Aferrarse a la ley es rechazar las seducciones de los impíos que «enredan con mentira». «Los soberbios han cavado fosas para

su entorno valida su soberbia. El presidente Fujimori y sus allegados siempre alaban su labor. Difunden la imagen de un Montesinos que es vencedor del terrorismo, garante de la estabilidad política y protector de la seguridad ciudadana, una mente brillante entregada al logro del bienestar de los peruanos. La validación de su imagen le da más seguridad. Es probable que haya pensado todo eso de sí, pues organiza su resguardo en términos que delatan un sentimiento de grandiosidad. En efecto, lo protege el escuadrón Júpiter, integrado por 250 hombres altamente capacitados que se turnan para seguirlo a todo sitio. Sea como fuere, el caso es que se genera en Montesinos una dinámica que va sedimentando la idea de no ser uno como los demás. Rompe las leyes y accede a los goces obscenos, y encima es considerado como un prohombre. Entonces se cerciora de ser (casi) omnisciente y omnipotente, de ser un predestinado. Esta visión de sí mismo lo va induciendo a una visión maniquea de la política, una visión cada vez más irreal e inconducente. Montesinos se cierra al diálogo y pretende imponerse a como dé lugar. Piensa que la oposición quiere destruir el régimen, que la lucha es a muerte. Los planteamientos de la oposición son pretextos para sumar descontentos y desestabilizar al gobierno. Las críticas están de más. Lo ideal sería una dictadura que cierre el espacio político e imponga una férrea disciplina en torno del proyecto neoliberal-autoritario. Pero esta situación no es posible por el contexto internacional y la resistencia interna.

Este proceso de endiosamiento, que le hace perder sentido de realidad, es muy evidente a partir de 1996, cuando se allanan los obstáculos para la reelección del 2000. Cada vez la transgresión es más descarada y también el sentimiento de omnipotencia. Montesinos minimiza problemas y obstáculos, pues cree que solo basta su decisión de imponerse. Y su poder va creciendo, porque cada vez copa más espacios: las Fuerzas Armadas, el poder judicial, los me-

---

mí en contra de tu ley. Todos tus mandamientos son verdad; con mentira se me persigue, ¡ayúdame!» (Salmo 119, Elogio de la Ley Divina). Este dios que es tan temido e implorado, en realidad, no da salida, pues desgarrar a sus seguidores entre el deseo de pecado y el temor a la prohibición. Desde luego que este desgarramiento es una fuente de excitación y goce, pero no se trata de una existencia plena y creativa. Sus seguidores son náufragos que imploran por estar protegidos por sí mismos. Estos comentarios se inspiran en Zizek (2001) y Badiou (1999).

dios de comunicación, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat).

Este endiosamiento es ya muy patente en la conversación con el congresista electo Alberto Kouri, el año 2000. Refiriéndose al Congreso dice «Ya tenemos mayoría, pero yo no quiero tener una mayoría simple. Yo quiero tener una mayoría de 70, 75». En la conversación, Montesinos se presenta como el conductor del gobierno. En todo caso, es claro que, al compás de este sentimiento de omnipotencia, va endureciéndose. Sus reflejos políticos se adormecen, de modo que sus reacciones son cada vez más torpes e inadecuadas. Está perdiendo la confianza de la gente y de la comunidad internacional, pero presume que sus mentiras serán creídas o que la verdad no le interesa a nadie, que todos quieren ser engañados.

## VIII

### Cuarta máxima

La lealtad para con uno es el valor fundamental que puede tener un subordinado. El subordinado es el rostro que debe tener el prójimo, pues, si tuviera otro, ya no sería ni tan próximo, ni tan reconocido. Sería más bien nadie o, en todo caso, un enemigo con quien está planteada una lucha que es casi necesariamente mortal.

Ahora bien, aunque se quiere suponer que esta lealtad es incondicional y que brota de compartir ideales y de la admiración y el amor, en realidad, esta lealtad es espuria, pues corresponde, en el mejor de los casos, a la gratitud que puede despertar recibir una ganancia ilícita. La relación está basada en la complicidad, en el mutuo beneficio y encubrimiento, en la cochinada a espaldas de la ley. Entonces, la incondicionalidad resulta ser un juego, una simulación, una farsa. Su contenido, en verdad, es muy relativo.

Esta situación se plantea con toda claridad en el caso de los ascensos militares. Tradicionalmente, el criterio principal para los ascensos fue el mérito. Lo que permitía esta situación era la coexistencia y riva-

lidad entre distintos grupos de oficiales, encabezado cada uno por un pretendiente a la Comandancia General. El poder estaba disperso y existían contrapesos que frenaban la arbitrariedad y que permitían que prevalezca un relativo mérito en el funcionamiento institucional<sup>21</sup>. Con el régimen de Fujimori-Montesinos, este principio fue quebrado. Se concentra el poder, y el mérito vale cada vez menos. Lo importante es ser parte de la «hermandad» de Montesinos.

En este sentido, es muy interesante analizar las conversaciones de Montesinos con los coroneles convocados para ser ascendidos a generales. A estas reuniones asiste el general Villanueva Ruesta, por entonces Comandante General del Ejército. He escogido tres de estas conversaciones porque cada una tiene matices diferentes.

#### Primera conversación

Montesinos: *Oye, hermano...*

El señor (?): *Sí, dime.*

Montesinos: *Mira, este... contigo nos conocemos años ha... (?)*

El señor (?): *Años ha, sí.*

Montesinos: *No solamente digo «yo», sino digo «nos».*

General Villanueva Ruesta: *Claro.*

Montesinos: *Estoy hablando con el General Villanueva, ¿no es cierto?*

El señor (?): *Así es, sí.*

Montesinos: *Tú sabes, hermano, que en esta semana se va a definir el proceso de ascensos del Ejército para llegar a la clase de ge-*

---

<sup>21</sup> Ver Obando 1999.

*nerales, ¿no? Entonces, estamos buscando pues a las personas más idóneas y a las más leales, tú eres una de esas personas.*

El señor (?): *Siempre yo leal a mi (?).*

Montesinos: *Tú eres idóneo.*

En esta primera conversación, deben notarse las tres maneras en que Montesinos interpela al coronel: a) hermano con el que nos conocemos años ha; b) persona idónea; y c) persona leal. Mientras tanto, el coronel aludido responde: «siempre yo leal...». Es evidente que Montesinos pone el peso en la hermandad y la lealtad. No obstante, también menciona la idoneidad. El coronel casi no puede expresarse. En cualquier forma, es sintomático que se refiera a la lealtad. No aparecen, en cambio, sus méritos concretos. Es como si hubiera recibido una gracia. Finalmente, la breve aparición del general Villanueva está destinada a autorizar a Montesinos.

### Segunda conversación

Montesinos: *Mira, hermano, te sorprenderá un poco por qué te hemos invitado al área de reunión. El motivo, esta (?) semana, tú sabes que todos los años en el mes de diciembre después del día de (?) se ve el proceso de ascensos de coroneles a generales de Brigada, y de generales de Brigada a generales de División. Y, bueno, lo primero que va a haber es el proceso de ascenso de coroneles. Hemos estado con el general Villanueva Ruesta evaluando por las (?) personas y hemos buscado siempre como objetivo ver primero los más capaces de promociones. Y, en segundo lugar, las personas que sean leales, leales a nosotros, no, no, no sean desafectos, leales a quienes nos ayudan a que sea posible a cumplir que se logre el objetivo que todos hemos querido (?) en la Escuela Militar (?). O sea, en este caso, hermano, tú eres una de las personas que queremos... Entonces, hermano, esa es la razón de ser por la cual has venido acá.*

El señor (?): *La verdad que no encuentro las palabras adecuadas como para poder agradecer, al doctor y al general. Es un... la verdad que es un anhelo largamente esperado (?).*

Montesinos: *Así es.*

El señor (?): *Nunca perdí la esperanza (?). Yo quiero desde ahora reafirmar mi fe, mi respaldo por mi país, (?) sobre todo mi lealtad permanente.*

Montesinos: *Es fundamental que nosotros este... van a venir momentos difíciles (?) ya tenemos el ejemplo de lo que está pasando con el general Pinochet en Chile, necesitamos tener un cuerpo de generales sólidamente unidos (?) y ese es el objetivo pues (?) una serie de condiciones. Por eso es importante que te integres al alto mando institucional, o sea, (?) con esas condiciones (?) su entereza.*

En esta segunda conversación, Montesinos pone por delante el mérito como criterio de ascenso. No obstante, también enfatiza la importancia de la lealtad, pero esta es entendida como fidelidad a quien realiza los valores aprendidos en la Escuela Militar. Es decir, Montesinos demanda apoyo en tanto encarna un proyecto institucional. En esta conversación el componente mafioso es menor. De otro lado, el Coronel hace ver que su ascenso estaba demorado, pero que nunca perdió la esperanza y que está muy agradecido «al doctor y al general».

Tercera conversación

Montesinos: *Estarás un poco sorprendido porque te hemos invitado a esta.*

Coronel Sánchez: *Sí.*

Montesinos: *Tú sabes, cómo se llama esto, de que este fin de semana, el viernes se va a llevar a cabo el proceso de ascensos para Comandante General de Brigada y Comandante de División. Con el general Villanueva hemos estado haciendo una revisión de programas de todos los candidatos (?), obviamente buscamos siempre lo mejor para el instituto, o sea, para proyectar a Generales de Brigada a los coroneles más idóneos (?) desde el punto de vista de la capacitación profesional sino fundamentalmente de lealtad, de lealtad*

*al instituto y de lealtad (10) al comando institucional, entonces esas son las dos premisas básicas. En base a esas dos premisas, a esos dos parámetros, hemos examinado tu legajo y hemos visto, por lo tanto, que tú eres una de las personas, uno de los coroneles que cumple con estos requisitos, y por ese motivo es que te hemos escogido para que asciendas a general. Esta acción que están recibiendo ahora, tiene una reserva, a nadie ni a la familia para mantener siempre las formas en la institución.*

*El señor (?): Por mi parte, voy a brindar todo (?), ustedes conocen mi carrera, y siempre he trabajado con toda lealtad.*

*Montesinos: Muy bien hermano.*

En esta tercera conversación, es claro que el coronel promovido no aguardaba su ascenso. Es aquí, además, donde Montesinos sincera su criterio sobre quiénes deben ascender. No hace concesiones. La idea es que lo fundamental es la lealtad «al instituto y al comando institucional». El ascenso rápido, o en todo caso no esperado, es más una recompensa por la lealtad que un reconocimiento de méritos. En cierto sentido, es un favor que compromete, una complicidad que se establece. El coronel lo deja claro cuando, en su única intervención, señala: «Por mi parte, voy a brindar todo (?) ustedes conocen mi carrera, y siempre he trabajado con toda lealtad».

Si comparamos las conversaciones, queda claro que para Montesinos la lealtad es lo más importante, pero que no puede expresar esta idea con la libertad con que la siente. Para ascender a sus favoritos, tiene que ascender también a quienes tienen más méritos profesionales, aunque quizá no tanta lealtad hacia su persona. No obstante, es claro que todos son «hermanos». El uso de la palabra «hermano» tiene diversos supuestos y significaciones. Primero, la propuesta de ser como una familia, tener vínculos fuertes; segundo, insertarse en la tradición criolla de la intimidad, entendida como complicidad. Pero se trata de un remedo de familia, pues, en verdad, se trata de una empresa político-comercial-delictiva. El término se usa extensamente en el mundo criollo.

Desde el punto de vista sociológico, el actuar de Montesinos implica sustituir la lógica burocrático-legal por una lógica patrimonialista-prebendaria. Max Weber pensaba que la burocracia es la «forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza... el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es este: el saber profesional especializado». En cambio, la dominación patrimonial supone que el cuadro administrativo está controlado por un señor a quien los funcionarios deben una lealtad personal a cambio de la cual reciben prebendas, posibilidades de lucro a ser explotadas por el servidor que recibe la confianza del señor. En el patrimonialismo, el hecho decisivo no es la ley, sino la voluntad e interés del señor. De ahí que, según Weber, el patrimonialismo tenga una afinidad electiva con ciertas formas de capitalismo como el capitalismo comercial y el capitalismo de suministros al Estado. La arbitrariedad crea, en cambio, un ambiente poco propicio para el desarrollo del capitalismo «con capital fijo y organización racional del trabajo libre» (Weber 1974: 173-93).

La influencia de Montesinos significó que lo poco de burocracia moderna existente en el Perú fuera sistemáticamente reemplazada por una administración diletante y prebendaria. El resultado fue la extensión de la corrupción.

Un caso emblemático es la Sunat<sup>22</sup>, institución creada por el propio gobierno de Fujimori y tenida al inicio como un modelo de eficiencia y profesionalismo. En el momento de su creación, se propuso que la Sunat simplificara el régimen impositivo para disminuir los costos de administración y reducir las oportunidades de corrupción. Se pretendió igualmente un reclutamiento basado en la idoneidad de los candidatos. En el mismo sentido, se alentó el profesionalismo de los funcionarios. Finalmente, se logró un cierto nivel de independencia respecto al Ministerio de Economía, en la medida en que la Sunat

---

<sup>22</sup> En lo que sigue resumo el documento elaborado por la Comisión Investigadora presidida por el congresista Javier Diez Canseco: «Análisis de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, SUNAT, a lo largo de los años 90» (Informe preliminar).

reservaba para su funcionamiento el 2% de lo que recaudaba. Todas estas reformas llevaron a un significativo incremento de la recaudación fiscal. No obstante, estas mejoras no duraron mucho tiempo. La injerencia política y el deterioro institucional fueron paso a paso mermando la eficiencia de la Sunat. Quizá el hecho más importante fue la aprobación de un conjunto de exoneraciones tributarias para las grandes empresas, medida que no fue consultada con la Sunat y que quebró el principio de equidad impositiva. De otro lado, la injerencia política significó el uso político de la Sunat, fiscalizaciones agresivas para los opositores al régimen y toda clase de beneficios y excepciones para las empresas amigas. En poco tiempo, la Sunat dobló su personal y el mérito ya no fue el criterio para ascender. La capacitación dejó de ser prioritaria. La «digitación» de acuerdo con la confianza se convirtió en lo decisivo. Finalmente, hacia 1997, la Sunat cae bajo el control de la red de Montesinos. El epílogo de esta historia es una sensible merma en la recaudación tributaria y la deslegitimación de los impuestos. Se retrocedió lo avanzado, con el agravante de que el hecho de no pagar impuestos se ha legitimado mucho, pues ha quedado la idea de que quienes deben tributar más son quienes no lo hacen y de que mucho de lo que se cobra resulta siendo apropiado por redes corruptas.

## IX

Un balance de la «ética» de Montesinos

Recordemos, nuevamente, las máximas:

Primera máxima

Los acuerdos deben respetarse mientras que me resulten beneficiosos. Una vez que dejan de serlo, quedo liberado del compromiso suscrito.

Segunda máxima

Es posible censurar al otro por hacer las mismas cosas de las que yo me felicito. Condenando al otro, sentiré la más viva indignación.

Felicitándome a mí mismo, me consideraré más astuto y con más derechos.

#### Tercera máxima

Tener poder, capacidad de actuar, me exime del cumplimiento de la ley. En todo caso, siempre puedo invocar razones muy razonables. A su vez, estar encima de la ley, no ser fiscalizado, es prueba de mi propia superioridad. Lo ajeno no me merece respeto. Lo mío tiene un valor indiscutible.

#### Cuarta máxima

La lealtad para conmigo es el valor fundamental que puede tener un subordinado. El subordinado es el rostro que deben tener quienes quieran acercárseme. Si tuvieran otro, ya no serían tan reconocidos; o serían, en todo caso, enemigos con quien está planteada una lucha que es (casi) necesariamente mortal.

Repasemos las máximas que hemos identificado. La primera implica pretender un vínculo, generar una confianza, que no se está dispuesto a honrar; digamos, el engaño y la deshonestidad. La segunda es valorar a los otros desde criterios morales que desechamos a la hora de juzgarnos a nosotros mismos; digamos, la doble moral. La tercera es subordinar la ley al poder. Lo lícito es lo que desean y hacen los poderosos; digamos, el cinismo. La cuarta es subordinar a quien se acerca, colocarse por encima. El mundo se divide entre súbditos y enemigos; digamos, pretender estar siempre por encima, ser Dios. Tenemos entonces las máximas siguientes:

1. Engañar al otro se justifica en función de mi interés.
2. La doble moral, emplear dos códigos para enjuiciar un mismo hecho, no es algo problemático ni cuestionable.
3. La ley debe estar subordinada al poder, al menos mientras yo lo detento.
4. Yo me merezco todo y quien no lo reconoce puede ser destruido.

Estas cuatro máximas fundamentan una «ética» que, como dije, remite al principio de que bueno es lo que conviene a mi goce, a mi causa-simulacro. En realidad, es una «ética» que dinamiza una desubjetivación, lo que Ricoeur llama el establecimiento de un «siervo albedrío»; es decir, la entronización de una voluntad que ha escogido el camino de la servidumbre, en vez del camino de la libertad. El resultado de este proceso es una subjetividad colonizada por el mandato del goce. No discrimina, ni elige, sino que está ávida por lograr más poder y más dinero. El «siervo albedrío» no puede negarse nada que le signifique una mayor excitación: morbo y/o adrenalina.

Ahora bien, las cuatro máximas en las que hemos codificado la «ética» de Montesinos provienen de diferentes posiciones socioculturales. El engaño entraña disimulo, mentira, falsa promesa. El engaño significa que el vínculo social no es transparente para una de las partes involucradas, o para las dos si el engaño es mutuo. El engaño suele ser un medio para conseguir algo. Pero, con frecuencia, puede convertirse también en un fin en sí mismo, en una actividad gozosa, en una suerte de (mala)costumbre. De otro lado, el engaño puede ser un mecanismo de defensa de los dominados, incapaces de decir (toda) la verdad cuando están frente al patrón. Inhibidos, temerosos, no es posible que sean abiertamente fieles a su deseo. El engaño es una «astucia», un colocarse de perfil, al lado del amo, no enfrente de él, de manera de preservar un espacio de autonomía. Ni obediencia, ni rebelión abierta, el engaño implica manipular las expectativas del poderoso, crear un espacio de autonomía para el subalterno. Menguará, entonces, la fiscalización y el seguimiento. Por un tiempo, se estará libre de coacción. El engaño pertenece a la misma familia de «tácticas»<sup>23</sup> que la adulación y la «mecida». Usado por el poderoso, el engaño adquiere, sin embargo, una significación distinta. Estará destinado a reforzar la dominación. Las falsas promesas pueden hacer tolerable la explotación.

---

<sup>23</sup> El concepto de táctica en la forma en que lo usamos pertenece a Michel de Certeau (1996). La idea es que, a diferencia de la estrategia, la táctica no tiene «un lugar propio», «lo que gana no lo conserva. Necesita jugar constantemente con los acontecimientos para hacer de ellos ocasiones... la táctica depende del tiempo, atenta a «coger al vuelo» las posibilidades de provecho... el débil debe sacar provecho de fuerzas que le resultan ajenas».

En el Perú, la extensión del engaño y sus variedades atestigua la vitalidad del principio (pos)colonial. El gran engaño es, por supuesto, la creencia de que ante la ley todos somos iguales. En verdad, pese a ser ignorada por la ley, la jerarquización existe. Pero las cosas son más complejas, puesto que la equidad empieza siendo una mentira que, a medida que la gente la siente y la cree, termina siendo verdad. Pero, mientras tanto, hay de todo: amos, siervos, ciudadanos. Incluso estas figuras habitan nuestro propio microcosmos personal. En este laberinto de posiciones, lo primero en perderse es la sinceridad. Cautamente, la gente no dice no, prefiere la «mecida». Entonces, falta transparencia y abundan las trastiendas y agendas ocultas.

En el caso de Montesinos, el engaño, la adulación y la intriga fueron armas fundamentales en su camino hacia el poder. Lo curioso del caso es que, aun en la cima de su carrera, las sigue usando. La prueba más evidente es que grabara sus conversaciones sin la autorización de sus interlocutores. En un vídeo, Montesinos dice que por «ética» no graba, aunque justo en ese preciso momento la escena esté siendo grabada. Llega a protestar tan sentidamente su inocencia que su interlocutor se tranquiliza y le renueva su confianza. Entonces, el engaño es doble, pues se graba y, al mismo tiempo, se dice que no se graba. Se puede decir que Montesinos sigue practicando el engaño porque le gusta. Ya no es un medio de nada. Es un fin en sí. Entonces, el hecho que nos interesa explicar es el gusto por engañar.

Para explicar por qué Montesinos grababa sus conversaciones, se puede plantear una serie de razones plausibles. La más evidente es quizá la menos cierta, es decir, que los vladivideos fueran concebidos como instrumentos de chantaje. Ello porque quien tenía más que perder con la exhibición del vídeo era el propio Montesinos, como fue lo que en realidad ocurrió. Además, en algunos casos, al menos, eran redundantes, pues la persona comprometida firmaba un documento donde estampaba su huella digital<sup>24</sup>. Queda, entonces, la hipótesis que el registro fuera concebido como un «material históri-

---

<sup>24</sup> Este es el caso del famoso vídeo con Alberto Kouri donde él firma un documento comprometiéndose a votar por el oficialismo.

co». Montesinos estaría pensando que algún día se tendrían que reconocer sus servicios al país y que los episodios atesorados en los vídeos, aunque heterodoxos en sus procedimientos, serían muestra de su decisivo protagonismo en el surgimiento y despegue del país, un testimonio que permitiera que sus esfuerzos fueran reconocidos. Puede que cada una de las dos hipótesis mencionadas tenga algo de cierto. No obstante, en este contexto, me parece importante subrayar una tercera: el gusto de engañar.

¿Por qué el engaño podría ser una experiencia de goce? En realidad, el engaño es una transgresión, un subvertir el orden moral, un gusto o vicio. Entonces, hay que preguntarse ¿qué tipo de excitación gozosa despierta la práctica de engañar? La respuesta está en el montaje en Montesinos de una pulsión de dominio y control que se satisface precisamente con el registrar a los otros sin que se den cuenta. Es una manera de humillarlos o violar su intimidad, de poseer un control (imaginario o real, poco importa) sobre ellos. Viviéndose, además, como más vivo y astuto. Esta práctica de poseer un saber secreto sobre los otros se remonta a la juventud de Montesinos. Entonces, no tiene capacidad de negociación, pero ya está devorado por la ansiedad de poder. Ahora bien, si no abandona esta costumbre, es porque algún gusto le sigue dando<sup>25</sup>. En el caso examinado, la confrontación entre Abimael Guzmán y Vladimiro Montesinos, cada uno trata de engañar al otro. Guzmán quiere arrancarle a Montesinos mejores condiciones carcelarias. Montesinos aspira a que Guzmán haga pública su derrota. Finalmente, quien engaña mejor es Guzmán. Obtiene lo que quiere sin dar lo prometido.

El fenómeno de la doble moral es desintegrador, implica un ocultamiento, un engaño. En un país donde todos fuéramos efectivamente ciudadanos, la doble moral no tendría margen para existir. Todos seríamos tratados y juzgados con las mismas normas. Mientras tanto, en las sociedades jerarquizadas, existen dos formas de penalidad

---

<sup>25</sup> El engañar es una actividad que puede sexualizarse, convertida en fin en sí, desprovista de objetivos instrumentales. «Nosotros entramos a la sexualidad cuando un gesto que «oficialmente» sirve algún fin instrumental se convierte en un fin en sí mismo, cuando comenzamos a disfrutar la misma repetición «disfuncional» de este gesto, y por tanto queda en suspenso su carácter instrumental» (Zizek 1994: 127).

que se aplican según la «categoría» de las personas. En la legislación colonial, por ejemplo, los españoles y criollos no podían ser sancionados a recibir castigo físico. Los negros y los indios sí podían ser azotados por sus faltas. Es decir, el mismo delito podía ser objeto de sanciones muy distintas. Con la declaración de la república, todos los peruanos estamos regidos por la misma ley. Se da el tránsito de las dos morales a la doble moral. Las normas públicas y escritas tienen una validez muy relativa. Mayor vigencia suelen tener las normas tradicionales que perpetúan la jerarquización. Por lo general, esta realidad es desconocida y negada, o, en todo caso, asumida como «excepción» o «exceso». Hay varias expresiones que captan esta realidad. Se habla, por ejemplo, de la ley del embudo, «lo ancho para mí, lo angosto para los demás». O se suele decir «para mis amigos todo, para mis enemigos la ley». En ambos casos, se hace evidente la disponibilidad para violar la ley en función de preferencias o vínculos de confianza. Digamos que la doble moral implica institucionalizar e invisibilizar la discriminación. Tenemos entonces costumbres que transgreden el ordenamiento formal de una sociedad, pero que no son reconocidas como tales; es decir, como algo permanente, sino solo como un cúmulo de excepciones lamentables. En realidad, la existencia de la doble moral hace palpable la permanencia de las figuras del amo y del siervo, figuras ocultas, pero no por ello menos presentes. Estamos aquí, otra vez, en el desfase entre la ley y las costumbres, tan característico de las sociedades (pos)coloniales.

En los países descolonizados, donde la ciudadanía tiene mayor arraigo, la situación es muy diferente. En estas sociedades, según Baier y Rorty, la ley y la costumbre y, de otro lado, los sentimientos morales están firmemente relacionados entre sí. Pero la línea de fuerza principal va de los sentimientos morales a las costumbres y de allí a la ley. Es decir, la sensibilidad moral de una colectividad es el fundamento del orden social. A su vez, esta sensibilidad moral resulta del diálogo «en términos razonables» entre los individuos, diálogo que requiere de cierta seguridad<sup>26</sup>. Así, por ejemplo, llega un momento

---

<sup>26</sup> «Por seguridad entiendo el disfrutar de condiciones de vida lo suficientemente libres de riesgo, como para que nuestra diferencia respecto a los otros no sea fundamental para nuestro respeto por nosotros mismos, para nuestro sentido del propio valor» (Rorty 1997: 74).

en que en Estados Unidos, al menos en el norte, se valora la esclavitud como una institución inhumana que debe desaparecer. Este sentimiento colectivo terminará destruyendo la esclavitud. Entonces, nuevamente, la ley, la costumbre y la evaluación moral están integradas. Como lo señala Annette Baier, la relación entre los sentimientos morales y las costumbres es compleja: «Nuestros sentimientos morales son inicialmente el producto de las mismas costumbres que, en un momento posterior, ellos (estos sentimientos) evalúan y algunas veces condenan» (Baier 1997: 53).

Aunque el planteamiento de Baier-Rorty me parece una simplificación, no obstante, pienso que representa una posibilidad de comparación interesante con la situación de América Latina y el Perú. Digamos que la doble moral tiene que ver con el hecho de que aquí, en el Perú y América Latina, los cambios se han dado más en las leyes que en las costumbres y en la sensibilidad moral. Es decir, la república se sobrepuso a un orden colonial que aún tenía mucha legitimidad y que no desapareció, sino que se «escondió». En términos lacanianos, se podría decir que el orden colonial perdió su dimensión simbólica, pero que permaneció en lo real. Sea como fuere, regresando al caso Montesinos, el descaro con que condena lo que aprueba cuando lo hace él nos habla de una sensibilidad moral donde las ideas de jerarquía y desigualdad están plenamente vigentes. Las dos morales, una para los señores y otra para los siervos, continúan existiendo, pero detrás de una feble moral ciudadana supuestamente para todos. En el fondo, estamos ante la fuerza del racismo.

La subordinación de la ley al poder significa que el orden social tiene como fundamento último el deseo del gobernante. A este tipo de regímenes políticos Weber los llamó «sultanismo». El Estado es no solo propiedad del gobernante, sino que no existe una legislación que delimite su imperio. En términos freudianos, el macho dominante de la horda primordial de *Totem y Tabú*. Es la figura del amo absoluto, es decir, la persona amada y odiada que impone un orden que significa que él puede acaparar todas las mujeres y todos los goces. Montesinos quiere encarnar esta figura. Ella sería el límite donde su voracidad por el poder se vería saciada. Pero el amo absoluto es una

situación extrema, inalcanzable. Asumirla como modelo, implica la pretensión de ser reconocido como un dios. En realidad, aquí es visible un narcisismo infantil exacerbado, un delirio de omnipotencia. Montesinos no quiere ser un igual con nadie, quiere estar por encima de todos. Pretensión absurda que, pese a todo, Montesinos llegó a concretar en una medida nada desdeñable. Y ello, otra vez, por la precariedad del sentimiento ciudadano, es decir, porque en el Perú estamos acostumbrados a modelos autoritarios; estamos buscando un Inca, o un buen patrón, o ser tutelados<sup>27</sup>: un macho primordial justo y benevolente. Finalmente, la cuarta máxima es en realidad continuación de la tercera, pues la pretensión de estar por encima es que todos sean subordinados.

## X

### **La humanidad de Montesinos. Reflexiones a partir del libro *Vladimiro, vida y tiempos de un corruptor*, de Luis Jochamowitz (2002)**

La biografía de Jochamowitz representa un esfuerzo muy significativo por dar a conocer la trayectoria de Montesinos, así como para comprender su mentalidad. No obstante, pese a todo, me parece que la productividad del esfuerzo de Jochamowitz se ve mermada por la ausencia de un plano interpretativo más delineado y explícito. Esta ausencia permite y valida lecturas de la biografía de Montesinos que no hacen más que ratificar los estereotipos más comunes. Entonces, no se invita al lector a confrontarse con los grandes males de la sociedad peruana, tampoco a pensar sobre sí mismo como marcado por las mismas taras que se encuentran llevadas al límite en Montesinos. Digamos que el libro se atiene a un nivel básicamente descriptivo, lo que hace posible que sea recuperado por un sentido común que se niega a problematizar, que no quiere aprender porque, en el fondo, no está dispuesto a cambiar. Sostendré, sin embargo, que existe en la obra de Jochamowitz una serie de avances interpretativos de mucho interés.

---

<sup>27</sup> Me estoy refiriendo a las tesis de Alberto Flores Galindo (1988) en *Buscando un Inca*, Guillermo Nugent (2001) y Eloy Neira y Patricia Ruiz-Bravo (2001).

Antes de sustentar estas conclusiones, quisiera felicitar a Jochamowitz. Su libro resulta de un gran esfuerzo. Está basado en un sinnúmero de entrevistas de manera que aporta mucha información desconocida. La escritura es sobria y precisa, casi minimalista. Además, es fundamental señalar que Jochamowitz parte de la renuncia a totalizar. No pretende contestar todas las preguntas, crear un estereotipo, poner un punto final. Su actitud es, más bien, la de invitar a seguir investigando. No puedo sino compartir esta actitud. En realidad, este comentario tiene que leerse como inspirado en la misma idea, esto es, en la importancia de dialogar para lograr ser más veraces. Solo conversando nos aproximaremos a la verdad.

La forma como los medios de comunicación han presentado y difundido el libro me parece lamentable, pues se lo ha simplificado radicalmente de manera que ha perdido una oportunidad de conocernos mejor como país. Creo, sin embargo, que esta presentación tan empobrecida se apoya en la carencia de un nivel interpretativo más explícito. Para entrar de lleno en el asunto, en la biografía escrita por Jochamowitz, la cantidad de palabras destinada a narrar episodios o temas sexuales podría representar quizá un 1 ó 2 % del total de palabras del libro. No obstante, en los medios de comunicación, el sexo acapara el 50% o aun más de lo que se presenta del libro. Es decir, la prensa se fija en la vida sexual de Montesinos. Esta fijación desvirtúa el esfuerzo de Jochamowitz. En lo que sigue, sostendré que esta fijación está condicionada por el sensacionalismo y por el horror a la verdad, por la necesidad de producir una (seudo) explicación que evite confrontarnos con lo real de nuestra situación como país. En efecto, los episodios narrados impresionan al gran público, sugieren una lectura de la biografía de Montesinos que simplifica y trivializa su trayectoria, que hace pensar que Montesinos es una suerte de monstruo o depravado sin remedio. De esta manera, el énfasis es puesto no en el problema social real, en el culto a la «pendejada», característico de la cultura criolla, sino en las inclinaciones sexuales de una persona. En realidad, la presentación de la prensa se apoya en un canon interpretativo machista y homofóbico. Implícitamente, se sugiere que toda la acción corruptora de Montesinos tiene un origen sexual. Su «vedettismo» y «ma-

riconería» serían, entonces, los factores responsables de su maldad. Esta conclusión representa una suerte de tabú, un desestímulo a seguir pensando, un parche a cualquier inquietud, pues, finalmente, todo quedaría claro. Montesinos es un maricón de mierda y solo gente así puede ser tan negativa y nefasta.

Repito que hay algo en el libro que permite que su contenido sea apropiado de una manera tan empobrecedora. Jochamowitz no enfatiza las líneas interpretativas implícitas en su relato. Creo que subrayar estas pistas hubiera favorecido una apropiación más compleja y cuestionadora de su texto.

Ahora me gustaría referirme a las dos reuniones que, comentando el libro, sostuvimos con estudiantes del primer año de Estudios Generales Letras de la Universidad Católica. Fue para ellos y para mí una experiencia muy significativa. La consigna era comprender a Montesinos, darle un rostro humano. Se entendió desde luego que comprender no es justificar. No obstante, comprender significa aproximarse, dejar de lado estereotipos satanizadores, compenetrarnos con la fragilidad de la condición humana, con las injusticias y vicios de la sociedad peruana, con nuestra propia debilidad finalmente, porque es solo en comunicación con ella que podemos entender a Montesinos. Creo que, al final de estas dos clases, hemos salido fortalecidos en nuestra capacidad de análisis y en nuestros valores morales. Ver el rostro de Montesinos en nuestro medio social y en nosotros mismos es ciertamente cuestionante. En realidad, es una invitación a ser diferente, a no dejarse poseer por el mal que terminó precipitando a Montesinos al goce desenfrenado y autodestructivo, finalmente a la cárcel. Aprendimos no solo que el crimen no paga, sino que uno se vuelve esclavo de su propia opción viciosa. También aprendimos que, en la sociedad peruana, el elogio de la transgresión, el «culto a la pendejada», está tan enraizado que la gente no quiere o no queremos darnos cuenta de que por ese camino –como colectividad– no vamos a ningún lado, permanecemos en la trampa del palo encebado.

Finalmente, quisiera llamar la atención sobre una ausencia inexplicable en el libro que comentamos. Se trata del tema de la violen-

cia. Hasta donde se sabe, Montesinos fue el inspirador del Grupo Colina. Este grupo surgió de la desesperación de las Fuerzas Armadas ante lo que parecía un avance incontenible de la insurrección senderista. Hacia principios de la década de 1990, Sendero Luminoso había trasladado su centro de operaciones a Lima. Entonces, los métodos usuales en las zonas de emergencia fueron trasladados a la capital: las desapariciones y los asesinatos. Desde el punto de vista doctrinario, el grupo no significa una mayor innovación. Pero implica la apuesta por generalizar la llamada guerra sucia. Precisamente el error más grande del Estado peruano fue el enfrentar la insurrección senderista a través del terror en vez de emplear la inteligencia. Paradójicamente, el Servicio de Inteligencia Nacional, con Montesinos a la cabeza, usa métodos que poco tiene que ver con su nombre, pero que son reveladores de la precariedad del Estado. Este aspecto, el menos trabajado por Jochamowitz, requiere de un amplio esclarecimiento, tanto para delimitar responsabilidades como para poder aprender las lecciones respectivas.

Ahora me gustaría ligar las conclusiones a las que llegáramos con la trayectoria de Montesinos tal como es presentada por Jochamowitz. De hecho estas conclusiones plantean varias interrogantes que el libro puede ayudarnos a responder:

- 1) ¿Cómo explicar la avidez por el poder de Montesinos? ¿cuál sería el trasfondo social de esa avidez?
- 2) ¿Cómo así Montesinos se da «licencia» para quebrar las leyes? ¿Cómo se justifica ante sí mismo?
- 3) ¿Por qué pese a su mala fama Montesinos no es detenido de manera que puede seguir escalando las altas cúspides del poder?

1) Respecto a la primera pregunta, el libro aporta elementos muy interesantes que tienen que ver con la «novela familiar» de Montesinos. La familia Montesinos pertenece a lo que Víctor Andrés Belaunde llamó «el patriciado urbano arequipeño». En una sociedad donde no se concentró la propiedad, florece una clase integrada por pro-

pietarios agrícolas, comerciantes, y profesionales liberales que se reconocen iguales entre sí y que hacen cuerpo tras los ideales de hidalguía, decencia, y tradición. La sociedad arequipeña está más integrada que la de Lima o la del norte del país. Un régimen patriarcal, que se pretende la continuación de lo que sucede en el hogar, caracteriza a las relaciones de los «patricios» con el mundo popular de artesanos, servidores y obreros. A principios del siglo XX, estas familias viven en el centro de la ciudad y gozan de un gran prestigio social. De hecho, este grupo donde confluyen ideales aristocráticos burgueses y democráticos ha sido decisivo en la historia del Perú en tanto cantera de políticos e intelectuales.

Dentro de este panorama, la familia Montesinos destacaba por su inquietud cultural y su gusto por la música. Pero, sobre todo, por su excentricidad, por una cierta «locura». «La fama de extraños de los Montesinos» era una etiqueta que licenciaba del control social a los miembros de la familia, que los alentaba a búsquedas poco ortodoxas. No obstante, con la proliferación de miembros de la familia, los caminos se van separando. El padre de Vladimiro, Francisco Montesinos, fue el menor de catorce hermanos. Con él, la familia descende varios escalones en una Arequipa donde la movilidad social está quebrando la tradición patricia. Francisco no llega a ser profesional y se casa con una señora de una condición humilde. Jochamowitz retrata a un hombre amargado por el fracaso. Ganaba poco y bebía demasiado. Con su esposa e hijos, vivía en lo que alguna vez fue el pabellón de la servidumbre de la casa de los Montesinos. Era una deshonra para la familia.

Vladimiro es el mayor de sus cinco hijos y es quien recibe el mandato de recuperar lo perdido. Tendría que ser militar y realizar grandes hazañas. Las circunstancias son, por supuesto, terroríficas. El padre, que es la imagen viva de la frustración y el fracaso, enseña a su hijo que lo más valioso es lo que no tiene: el éxito, el poder, el dinero. Sucede, entonces, lo que tenía que ocurrir. A pesar de la devoción paterna, Vladimiro desprecia a su padre. Y es que el padre representa para el hijo el modelo de lo que no debe ser. Vladimiro siente por su padre rencor y desprecio. En realidad, el padre trata de imponerle

un futuro: tendrá que ser militar. Pero, de esta manera, coloca a su hijo en una tensión difícil de soportar.

En efecto, en la carrera militar, Montesinos se debate entre una gran necesidad de logro, dada por la fuerza de los mandatos familiares, y una estrechez de oportunidades. Para ser alguien en el ejército, tendría que esperar veinte o treinta años, pues eso es lo que se tarda en ser coronel o general. Pero, como tenía demasiada prisa, despliega una estrategia arribista donde la adulación tiene un papel fundamental. La intriga es otro componente importante. Se trata de acercarse a los generales, de tener poder aunque sea en forma vicaria, a título de asesor. El poder aparece, pues, como un horizonte de redención de sí y de su familia. Es una manera de cumplir los mandatos paternos.

Para Montesinos, sin embargo, el poder termina siendo un fin antes que un medio. En definitiva, no es un instrumento para servir al país, ni siquiera para enriquecerse. El disfrute que le permite el poder es una imagen grandiosa, embriagadora, de sí mismo, imagen construida sobre su capacidad para dispensar favores y castigos. Montesinos es temido y adulado. Distribuye sobornos, humillaciones y crueldades. En todo caso, es perverso su uso del poder. La perversión, recuerda José Luis Rosales, estriba en desgarrar al otro, en suscitar a la vez su deseo y su culpa, en gozar con su sufrimiento. Y Montesinos ejerce a menudo su poder con perfidia. «Un miembro de su custodia recuerda la costumbre de Vladimiro de colocar cuatro o cinco hombres de su seguridad de espaldas a la piscina de la Playa Arica mientras él y Jaqui hacían el amor» (Jochamowitz 2002: 83). Montesinos excita el voyeurismo de sus custodios para inmediatamente después frustrar su deseo. Son puestos en una situación compleja. Se les incita a tener un deseo ilícito y culposo que no se les deja realizar. Están internamente divididos entre no querer ver y querer ver pero, finalmente, no poder ver. Están siendo violados. Ver a los guardias de espaldas, seguramente excitados, pero también paralizados por su orden, significa para Montesinos introducir un ingrediente sádico en su montaje; como si estuviera violando a los guardias, como si la ansiedad y el malestar de ellos añadiera goce a su placer.

En esta escena, aparece una pulsión sádica que parece haber disfrutado sin mayores problemas de conciencia. «Desde que era teniente utilizaba soldados rasos en su casa del Jirón Cañete para que, entre otras labores, cuidaran su auto. Estos reclutas le tenían terror porque los castigaba hincándoles las manos con alfileres o quemándoselas con un cigarrillo. Por esa época los soldados del cuartel Bolívar lo conocían como Loco Manguera, por la manguera llena de arena que usaba para ordenar las formaciones.» (p.163)

2) Montesinos se da «licencia» para quebrar la ley. Esta licencia tendría que ver con lo apremiante de sus necesidades, con lo insufrible de su situación, con la falta de alternativas; de otro lado, con el valor de sus servicios, con la importancia de su contribución al desarrollo del país. En la dinámica del autoengaño, un elemento esencial es la narrativa que el transgresor elabora para justificar su prescindencia de la ley. Esta narrativa es el «simulacro» que le permite ceder a su goce al mismo tiempo que mantener una buena conciencia o, al menos, confundirse. Sabrá, en el fondo, que está haciendo mal, pero tendrá mil razones para argumentar que, después de todo, no está tan mal.

3) Para entender por qué Montesinos no fue detenido pese al grueso prontuario que había acumulado antes de 1990, hay que tener en cuenta que la figura de Montesinos debe ser recortada sobre el trasfondo de una sociedad donde la «pendejada» se elogia, como sinónimo de hombría, astucia y desparpajo, donde el transgresor es tolerado y la relación entre los individuos más que de conciudadanía es de complicidad. Sus maldades no lo descalifican.

## XI Moraleja

Los individuos somos frágiles de manera que, expuestos a la seducción del mal, no es difícil que caigamos. Mayor es la fragilidad si estamos presionados por mandatos y rodeados por tentaciones. Podemos identificarnos con un simulacro que nos licencia para hacer

lo indebido y, entonces, construir un poder. Pero, a la larga, se impone el aislamiento y la culpa. Mientras tanto, para las víctimas, quedan la amargura y el resentimiento, el odio y el deseo de venganza; finalmente, por un camino o por otro, la violencia, quizás no contra el poderoso inmoral sino contra el inocente inerme. La sociedad y los individuos tenemos que protegernos de estas seducciones, evitar la concentración del poder en una persona o grupo, hacer rotativas las posiciones de poder, crear contrapesos y la obligación de dar cuentas. En el plano individual, debemos cultivar la lucidez que nos permita desinflar los simulacros; propiciar, mediante una educación moral reflexiva, la buena voluntad, el deseo de actuar conforme a la libertad de nuestro deseo, cumplir con la ley.

El poder ejerce, pues, una influencia corruptora en las personas que lo detentan. Quizá las maneras más drásticas de evitar la corrupción son el amor y el humor. Amar desde el poder es difícil, pues supone ser indiferente a los privilegios que nos alejan de la humanidad de los otros; otros, además, que se suelen acercar en la adúlante expectativa de conseguir ventajas. Pero quizás ello no es imposible si se cultiva la cercanía y se tiene siempre en cuenta el desprendimiento que nace de saber que de todas maneras moriremos desnudos. Además, está el humor que permite una distancia con la figura social que amenaza con engullir nuestra humanidad. La (auto)ironía es un distanciamiento, un escapar de la petrificación solemne de la que nacen la arbitrariedad y el mal.

## Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2000).** *Lo que queda de Auschwitz*. Valencia: Pre-textos.
- (1996). *La comunidad que viene*. Valencia: Ed. Pre-textos.
- Badiou, Alan (2001).** *Ethics, An Essay on the Understanding of Evil*. Londres: Ed. Verso.
- (1999). *San Pablo la fundación del universalismo*. Barcelona: Ed. Anthropos.
- Baier, Annette C. (1997).** *The Commons of the Mind*. Ed. Open Court.
- de Certau, Michel (1996).** *La invención de lo cotidiano*. México: Universidad Iberoamericana
- Degregori, Carlos Iván y Gonzalo Portocarrero (eds.) (1999).** *Cultura y globalización*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Elias, Norbert (1982).** *La sociedad cortesana*. México: Ed. FCE.
- Flores Galindo, Alberto (1988).** *Buscando un inca*. Lima: Horizonte.
- Jochamowitz, Luis (2002).** *Vladimiro, vida y tiempo de un corruptor*. Lima: Ed. El Comercio.
- Kahhat, Farid (2004).** *El mundo en sus mentes. Pensamiento geopolítico y política exterior en el cono sur*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú (por aparecer).
- Kant, Inmanuel (2000).** *Crítica de la razón práctica*. Madrid: Ed. Mestas.
- (1949). «Religion within the Limits of Reason Alone», en *Inmanuel Kant's Moral and Political* Lacan, Jacques (1991). *La ética del psicoanálisis. Seminario VII*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Neira, Eloy y Patricia Ruiz-Bravo (2001).** «Enfrentados al patrón: masculinidades en el medio rural peruano», en López Maguiña, Santiago; Gonzalo Portocarrero, Rocío Silva Santisteban y Víctor Vich (eds.). *Estudios culturales: discursos, poderes, pulsiones*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

- Nugent, Guillermo (2001).** «¿Cómo pensar en público? Un debate pragmatista con el tutelaje castrense y clerical», en López Maguiña, Santiago; Gonzalo Portocarrero, Rocío Silva Santisteban y Víctor Vich (eds.). *Estudios culturales: discursos, poderes, pulsiones*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Obando, Enrique, (1999).** «Fujimori y las Fuerzas Armadas», en Crabtree, John y Jim Thomas (eds.). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: CIUP-IEP.
- Quintanilla, Pablo (2001).** «El lugar de la racionalidad en la comprensión del otro», en López Maguiña, Santiago; Gonzalo Portocarrero, Rocío Silva Santisteban y Víctor Vich (eds.). *Estudios culturales: discursos, poderes, pulsiones*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Ricoeur, Paul (1989).** *Finitud y culpabilidad*. Barcelona: Taurus.
- Rorty, Richard (1997).** «Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo», en *Batallas éticas*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Weber, Max (1984).** *Economía y sociedad*. México: Ed. FCE.
- Yanaylle, María E. (1991).** «Mejor callarse y ¡todas se callaron!», en *Márgenes. Encuentro y debate*. Año IV. N° 7. Lima.
- Zizek, Slavoj (2001).** *On Belief*. Londres: Routledge.
- (1999). *The Ticklish Subject*. Londres: Ed. Verso.
- (1998). «Kant and Sade: The Ideal Couple», en *Lacanian Ink*. N° 13. New York.
- (1996). «The Unconscious Law: Towards an Ethics Beyond the Good», en *The Plague of Fantasies*. London: Ed. Verso.
- (1994). «David Lynch, or, the Feminine Depression», en *The Metastases of Enjoyment*. London: Ed. Verso.

# Vidas atravesadas

---

*Luis Jochamowitz*

## 1. Comentarios después de los hechos

Del encuentro de estas dos personas ha surgido un nuevo término –fujimontesinismo– que designa las muchas sombras de un espectro. Existió, sin embargo, una relación precisa entre dos individuos, una cierta entidad psicológica, cultural, política, que se despertaba con el contacto de las partes. Es cierto que, en este nivel personal, la información solo parece posible por alguna involuntaria confesión, pero esta vez, al menos, los tenemos mejor registrados que nunca. La cercanía de los acontecimientos en el tiempo, la irresolución parcial de la trama que siguió a la separación y el derrumbe del dúo, las vicisitudes de una maraña de incidencias judiciales y políticas que desde hace años abarrotan los periódicos y la televisión, en suma, todas las distorsiones posibles, nos impiden a veces volver a conocer, reconocer, ese rasgo o estatura humana, casi autobiográfica, que adquieren los tiempos, los períodos de tiempo colectivamente vividos y recordados poco después.

Los años noventa en el Perú fueron tiempos de contrastes, casi misteriosos de puro presentes, pero, al menos en lo que toca a los hombres más poderosos de ese momento, todavía es posible regresar a los orígenes, y comprobar lo invisible de tan obvio: el pacto entre autoritarismo y corrupción que tiñó los desagradables años noventa, comenzó simbólica pero realmente con un encuentro en la cúspide, un entendimiento entre dos personas que formaron una pareja en el acaparamiento del poder, un dúo que se proyectó como figura dominante durante sucesivos años.

La sociedad de Alberto Fujimori (AF) y Vladimiro Montesinos (VM) fue temprana y rápida, y ocurrió de puertas hacia adentro. Había

funcionarios que trabajaban de día en el Palacio de Gobierno, que hablaban de Vladimiro Montesinos como un fantasma que visitaba la casa de noche, una aparición que nadie, o casi nadie, había visto alguna vez. Es cierto que las notificaciones y alarmas de la prensa más atenta se hicieron desde el principio, pero la percepción de una imagen pública sobre la relación tardó más tiempo en desarrollarse. Había una primera dificultad: en los primeros tiempos se dividieron estrictamente los campos –lo público para AF y lo clandestino para VM–, de modo que solo una de las partes era visible. En realidad, fue la confusión, o la imposibilidad de seguir practicando esa estricta división de roles, la que apuró la caída de la sociedad.

A manera de explicación acerca de una relación que se hacía cada vez más ostensible, se fue tejiendo una trama hecha de rumores, una verdadera construcción colectiva, con infinidad de variantes y agregados, según la cual en la base del vínculo se hallaba un secreto, una información poderosa, algo que uno sabía sobre el otro. Las variaciones iban desde secretos de nacimiento hasta asuntos de dinero sucio, pasando por atentados simulados y salvamentos de vida. Al margen de la veracidad o falsedad de una o varias de esas versiones, queda en pie una historia que da cuenta de la necesidad de explicar esa relación, que es la historia del poder compartido.

El círculo finalmente se cerró y fue la luz pública la que precipitó los hechos. El reconocimiento abrumador de que existía una comunidad entre los dos, que habían llegado a convertirse en los mil veces mencionados hermanos siameses, fue lo que forzó a las partes a hacerse cada vez más visibles. La curiosidad y la inquisición públicas permanecieron durante muchos años sin respuesta, hasta el punto de que el mero silencio de los señalados los ponía en evidencia. Así, se desarrolló un proceso que terminaba en la mutua destrucción.

Sin embargo, debe reconocerse que, a pesar de las mudanzas del tiempo, hay algo que no ha cambiado entre ellos: los pormenores de esa relación permanecen en el silencio de las dos partes. Lo que sabemos es lo que no pudieron ocultar, o lo que contaron luego terceras personas, pero el juramento de secreto ha seguido básicamente

en pie. La pesquisa judicial que siguió al derrumbe no busca información subjetiva, pero los implicados comprenden el valor incriminatorio de cualquier comentario y prefieren callar, o administrar su silencio. La falta de sustancia es aparente; si se observa con atención, por todos lados aparecerán las huellas de una notoria vinculación. Es indudable que hubo empatía entre ellos y que compartieron un amplio rango de implícitos y sobreentendidos, que supusieron, finalmente, un grado muy significativo de confianza. Ninguno de los dos aprecia su propia lealtad, pero es claro que hasta el final –que se saldó con la deserción de uno de ellos– la sociedad no mostró fisuras.

## 2. El encuentro

Observándolos por separado, antes del encuentro, parecen llegar de historias y ambientes radicalmente diferentes y hasta incompatibles. Alberto Fujimori, hijo de inmigrantes japoneses, crecido en un barrio obrero de Lima, tenía una entidad social que más tarde se hizo pública y política, era un ingeniero nisei. Salvo por el estricto campo de sus labores, que desde hacía una década habían encontrado al fin un cometido en el gobierno y la política universitaria, la existencia de este ciudadano parece apenas inserta en un medio social o nacional más amplio. Alberto Fujimori tenía una entidad pública mínima y su candidatura a la Presidencia de la República en 1990 se presenta como un salto súbito que nada anticipa o prepara. Vladimiro Montesinos es siete años menor y lleva un apellido notable de Arequipa, pero es hijo de una familia en decadencia. Ex militar, abogado enriquecido pero de turbia fama, en todas las fases de su vida parece hábilmente amoldado a un mundo exterior muy nutrido en el que se sitúa y acondiciona ventajosamente. Fujimori flota en la nada, mientras Montesinos se apoya y asciende sobre lo realmente existente.

Las diferencias de trayectoria, sin embargo, no omiten un punto clave de encuentro. Ambos son hijos de la educación pública de las décadas de 1950 y 1960. Salvo por breves momentos en escuelas privadas o en el exterior, ambos hacen toda su escolarización e instruc-

ción superior en instituciones nacionales; sus respectivas especializaciones ocupan las dos ramas básicas de la educación y el servicio estatal, la civil y militar.

Junto con muchos profesionales, la instrucción pública de la época también preparó a estas personas que más tarde iban a estar en capacidad de tentar, y controlar el gobierno del país. Es probable que en esa educación hubiera vacíos, o se propagaran valores discutibles o falsos, pero su importancia en un fondo cultural común a ambos personajes, se presiente en el ambiente en que esta se impartía. Se trata de un medio, inicialmente, igualitario, donde personas de orígenes muy diversos entre sí se encuentran y establecen unas determinadas relaciones. Ambos aprendieron quién era «el otro» social en el Perú a lo largo de sus muchos años en la escuela pública. Allí aprendieron a socializar, a moverse en ambientes aparentemente hostiles e incommunicados, pero llenos de posibilidades. Ambos aprendieron a sobrevivir y medrar en esa representación microscópica del país.

Sería imposible intentar una penetración psicológica de la relación sin un cuerpo de evidencias que la sustente. En las grabaciones conocidas apenas hay unos pocos minutos de conversación directa entre ellos, en particular una realizada en el segundo piso del Servicio de Inteligencia, hecha de maliciosos sobreentendidos acerca de la conveniencia de «salir» a la televisión con un determinado mensaje. Y, sin embargo, al observarlos en sus rasgos más exteriores, es posible notar que existía entre ellos una relación de opuestos complementarios que quedó señalada en esa división de esferas –lo público y lo clandestino– en que basaban la acción política y el sentido de su relación.

Parece una paradoja que fuera el más sociable y extrovertido de ambos el encargado del ámbito de lo secreto; mientras el más reservado y frío se hiciera cargo de lo público. Pero ese contrasentido solo se percibiría mucho tiempo después, cuando, entre otras cosas, los temperamentos mostraron sus límites. En 1990, AF acababa de descubrir a un personaje que solo existía bajo las luces de la televi-

sión, que él representaría y desarrollaría durante casi una década, hasta comenzar a mostrar señales de agotamiento. Por su parte, VM actuaría en la sombra durante muchos años, hasta que paulatinamente se convertiría cada vez más en el operador político del régimen, negociando activamente y grabando sus despliegues de sociabilidad y corrupción. El vídeo inicial que desencadenó el derrumbe terminó de colocarlo bajo la luz pública; lo fulminó casi instantáneamente. Pero el proceso de búsqueda de un reconocimiento, que seguramente él creía merecido, había empezado antes y con cada paso que daba apuraba la caída de la sociedad.

Sin embargo, en 1990, la gran diferencia entre ellos era una reciente y aplastante: AF tenía todo el poder y VM no tenía ninguno. Unos años después, el poder estaría más que compartido, consustanciado. La historia de esa inversión o desplazamiento está apenas señalada, pero guarda algunos puntos significativos. Desde los primeros instantes, VM parece haberse sentido irresistiblemente atraído por el súbito poder que estaba recayendo sobre AF. Utilizando un nexo, anticipó su acercamiento aunque solo fuera para esperar en un automóvil estacionado frente a la casa del virtual Presidente. Impresiona la avidez casi hipnótica que la cercanía del poder causó en él. Su dedicación se anticipó a la tarea que le podrían encomendar, la que, finalmente, se presentó bajo la forma de un problema de evasión de impuestos.

Las circunstancias del encuentro las ha contado muchas veces Francisco Loayza, ex funcionario de inteligencia que fue quien los presentó. El asunto era suficientemente ilegal y clandestino como para inaugurar una relación fundada sobre esas bases, pero estaba necesariamente circunscrito y no podía contener la inquietud, las ansias de servicialismo que VM sentía en presencia de AF. Consta que en la primera reunión que sostuvieron no pudo contenerse y, en lugar de abarcar estrictamente el asunto para el que lo habían convocado, se ofreció rápidamente para otras tareas de espionaje político. Por una vez había dado un paso de más; se produjo entonces una escena desagradable y cortante cuando AF lo interrumpió bruscamente. Solo después de solucionar el problema de los impuestos,

haciendo desaparecer algunos documentos, tendría oportunidad de ofrecer sus servicios más ampliamente.

La crudeza casi obscena con que VM mostraba su atracción hacia el poder, debe haber sido poderosamente percibida por AF que, salvo en esa primera reunión, no parece haber mostrado resistencia alguna ante la tentación que se le ofrecía. La proposición de un acercamiento a la lucha política desde fuera de lo legal, en relación con la atracción incondicional –en calidad de servidor– que VM demostraba acerca de su naciente poder, ejercieron un completo efecto sobre AF. VM no solo ofrecía un conocimiento y unas tareas que se juzgaban convenientes, sino un cierto goce del poder que la sensibilidad peculiar y algo tosca de AF no acertaba aún a encontrar.

El resto se iría allanando y construyendo con el tiempo, pero fue el reconocimiento de una cierta afinidad, nacida de un acuerdo clandestino y trasgresor, lo que los uniría e impulsaría en la primera parte de la relación.

### **3. La sociedad**

No se podría utilizar la palabra amistad para definir esa coalición de conveniencias. En cambio, sí se llegó a desarrollar entre ellos una relación privilegiada. Durante los primeros años, se reunían casi sin dejar pasar un día; los encuentros ocurrían, por lo general, en la madrugada y a veces se prolongaban durante muchas horas. Los asuntos por tratar serían muchos, pero el acercamiento siempre era uno y constante: el entendimiento del gobierno y la política como una guerra sorda y sin cuartel, para la cual ninguna arma o estrategia estaba vedada, con la condición de que pudiera ocultarse. El material era despachado en conjunto y provenía mayormente de las interceptaciones telefónicas, el sembrado de micrófonos ocultos, y las tareas de espionaje político de un aparato de inteligencia que iba en crecimiento.

Durante mucho tiempo, la iniciativa que surgía de esa relación resultó apabullante. Enfrentados a una clase política que venía de sucesivos fracasos, los métodos utilizados –que no eran nuevos, pero que nunca habían sido desarrollados tan ampliamente– probaron ser efectivos. La hegemonía política del fujimorismo (todavía no se hablaba de fujimontesinismo) pronto fue lo suficientemente amplia como para comenzar a considerar un cambio en las reglas, una demostración de hecho que iba a dejar establecidos los fueros del nuevo poder.

El autogolpe del 5 de abril de 1992 situó a la relación en una nueva cúspide, llevándolos a un punto de no retorno que, sin duda, ya habían cruzado en otros ámbitos de interés mutuo. A su vez, la poca o ninguna resistencia que encontraban a sus planes, los reforzaba en su constante iniciativa, que parecía acrecentarse por la ambición incontinente de VM y el utilitarismo carente de ética de AF.

La materialización más tangible de la sociedad en esa primera fase fue el crecimiento acelerado de los aparatos de inteligencia y, como un símbolo de la relación, la construcción del segundo piso del Servicio de Inteligencia en Chorrillos, donde AF, sus hijos y su madre vivieron entre 1993 y 1995. El conjunto de salas y habitaciones forma una L en la que cada uno reservó una parte. De un lado, el departamento Presidencial, aparentemente austero, pero con un sector secreto que comenzaba con un baño de enormes proporciones, una instalación que no tenía una finalidad de servicio sino de recreación; del otro lado, la parte reservada a VM, que empezaba en oficinas y terminaba en sus habitaciones y en depósitos de maletas, abarrotadas de ropa y objetos caros. Aunque el mobiliario ha desaparecido, junto con los residentes, algo del espíritu de la casa ha quedado en la distribución del espacio y la arquitectura. Con más perspectiva en el tiempo, un observador del futuro podría recorrer esa construcción como los arqueólogos descifran las ruinas. Como ellos, hemos llegado cuando los habitantes ya no estaban, y solo quedaban los muros para inquirir.

El autogolpe de 1992 fue la formalización en la esfera pública de los fueros que el naciente poder reclamaba para sí. En la esfera pri-

vada, fue el accidentado divorcio de AF y su mudanza al segundo piso del Servicio de Inteligencia lo que marcó el tono de los tiempos. En ambas circunstancias, la sociedad se fortaleció. La mudanza de la familia presidencial permitió a VM ampliar el ámbito de sus operaciones, ingresando a la vida familiar de AF. Frío y ausente de afectos en sus relaciones con los otros, el Presidente se transformaba cuando estaba cerca de sus hijos, con los que se mostraba alegre y lleno de calor humano. VM aprendió a aprovechar esa característica; viviendo a escasos metros de distancia, su presencia se hizo más constante y su trato con los hijos adolescentes del Presidente le permitió convertirse en «el tío Vladi».

Aquí se sugiere un lado siniestro en la trama de grupo. El divorcio del Presidente también fue asunto de VM, que aparece operando como el policía de la familia dentro de la vida personal de AF. Los testimonios de Susana Higushi siempre parecieron confusos, pero puede establecerse que sufrió hostigamientos, tratamientos con drogas y otros procedimientos que lindan en la tortura. La relación especial que AF mostraba hacia sus hijos y la distancia –que luego se volvería rechazo– que sentía hacia su esposa, fueron tempranas nociones que VM registró para sus fines. Uno al otro se sirvieron mutuamente hasta llegar a los desenlaces. Mientras el país entraba en el fujimorismo más rendido, en los primeros meses de 1993, la familia Fujimori también se remodelaba. En los siguientes dos o tres años, vivirían en el segundo piso del SIN, y la presencia más o menos cercana del «tío Vladi» se convertiría en un asunto de la vida cotidiana.

La evolución que siguió la relación con el tiempo, no debe hacerlos perder de vista lo esencial: AF le dio un lugar a VM porque este le era útil de muchas maneras diferentes. Su dedicación y entrega al trabajo al servicio de su jefe, no debe ser puesta en duda. Si logró hacerse de un lugar en el entorno del poder y, desde allí, maniobrar para ampliar sus prerrogativas, ello no ocurrió por razones de empatía, sino por estrictas razones de utilidad, interés y eficacia. El proceso habría comenzado muy limitadamente, y luego se habría generalizado. Hay evidencias, por ejemplo, de que, en los primeros meses de la relación, luego de solucionar el problema de la evasión de im-

puestos, VM habría comenzado a trabajar cerca de AF casi como un jefe de seguridad, planificando sus desplazamientos y protegiendo su seguridad personal y la de su familia. Ya en el gobierno, habría comenzado a ampliar el ámbito de su acción que, llegado a un punto, ya no se limitaría a lo público, ingresando también a la esfera privada del Presidente, como lo demuestra su intervención en el sonado divorcio.

Finalmente, hacia mediados de la década, la sociedad estaba suficientemente consolidada, y los estilos de relación de los primeros tiempos comenzaron a agotarse o a buscar nuevas formas de materializarse. Hay algo, sin embargo, que no parece haber cambiado, aunque cada vez se producía con mayor costo para los implicados: la mutua utilidad, la eficacia de la sociedad. La primera reelección en 1995 parece haber sido el punto más elevado; a partir de entonces, muy imperceptiblemente al principio, la trayectoria comenzó a ir en descenso.



# La corrupción bajo el fujimorismo

---

*Antonio Zapata*

## Introducción

La investigación del Congreso peruano sobre corrupción bajo el fujimorismo corresponde al ejercicio de la tradición parlamentaria de fiscalización. En las ciencias políticas nacionales, no existe un balance específico del ejercicio de esta función, por lo cual constituye una materia poco abordada.<sup>1</sup> Pero, a falta de estudios específicos sobre ella, la sensación ciudadana es que la fiscalización parlamentaria se viene ejerciendo con problemas. En primer lugar, salta a la vista que se desarrolla con muy diversos tipos de orientación, en algunos casos, con seriedad y profesionalismo y, en otros, con exceso y ligereza. En casi todos los casos, la fiscalización está acompañada por el afán de ganar primeras planas y la política se practica como un acto de escenificación. En otro terreno, se ha argumentado acerca de la voluntad revanchista y puramente política que se halla detrás del propósito fiscalizador del Congreso. Además, se critica la inutilidad de la investigación parlamentaria porque se superpone a la emprendida por el Poder Judicial, que es la única con valor legal, y que ya de por sí es complicada. Así, la investigación parlamentaria suele presentarse como parte de los desórdenes y excesos de las restauraciones democráticas.

Esta opinión corresponde, en alguna medida, a la realidad, porque la investigación parlamentaria es política y no científica; carece de la pretensión de neutralidad que poseen las ciencias puras. Por el contrario, se trata de una investigación aplicada, puesto que tiene propósitos explícitos que no son la ciencia por sí misma; sus fines

---

<sup>1</sup> No obstante la falta de estudio sobre su impacto, sí se hallan algunos informes muy reputados cuya influencia fue notoria. En las últimas décadas destacan Malpica y Vargas Haya sobre corrupción, Ames sobre violencia.

son dos: por un lado, legislar en positivo, tratando de razonar sobre los ilícitos cometidos para pensar en leyes que fomenten el buen gobierno y desalienten la corrupción y, por otro lado, denunciar a los culpables ante el Poder Judicial, porque, al ser buena parte de ellos altos funcionarios, muchos tienen derecho constitucional al antejuicio parlamentario. Es decir, para una buena parte de los responsables de actos de corrupción, la denuncia penal que eventualmente los llevaría a prisión empieza, necesariamente, en el Congreso.

Así, se trata de una investigación aplicada, realizada para fundamentar otros fines. Por ello, su calidad no depende de sí misma, sino de su utilidad para cumplir eficientemente con sus propósitos. Ahora bien, debido precisamente a su función como basamento de una legislación en positivo, el planteamiento de la investigación parlamentaria tiene que ser solvente, no puede ser un ajuste de cuentas porque no lleva a ningún lado, sino al exclusivo escándalo escénico, montado para las tribunas. Por otro lado, buena parte de la investigación parlamentaria termina en ello, en pose teatral y su valor se reduce al impacto superficial. Aunque un estudio completo de la investigación parlamentaria debería girar considerando esta vocación escénica, en este caso, mi objetivo es presentar una investigación parlamentaria en particular, a la cual he estado vinculado como asesor; por ello, dejo de lado el aspecto escénico de la labor de fiscalización parlamentaria, para trabajar exclusivamente sobre el marco conceptual que surge de la investigación sobre corrupción en el fuji-morismo.

Por otro lado, la legislación en positivo emitida por el Congreso tampoco es una variable bajo control del grupo parlamentario que desarrolla una investigación. Quien ejecuta la investigación emplea sus conclusiones para fundamentar una propuesta, pero la política no es un juego enteramente racional, sino que el entendimiento sirve para fundamentar intereses. Estos son distintos y cada uno actúa en el escenario con fuerzas diferentes. De tal modo, que la razón solo sirve para organizar bloques políticos que permitan realizar varios intereses a la vez. Es más, cada interés tiene su razón particular porque hasta el más evidente argumenta algún cuerpo de ideas. Por ello,

la investigación parlamentaria apuesta a producir un encuentro de intereses y razones diversas para darle contenido a una apuesta política inclusiva.

La formación académica ayuda para enfocar la investigación siguiendo reglas de científicidad que contribuyen pero no bastan porque la esencia del problema es hallar puntos de encuentro y saber plantear la discrepancia para conseguir mayoría. Porque ese es el quid de la cuestión: lograr mayoría. Para ello importa no solamente producir consensos y sumar fuerzas porque ello puede llevar a diluir las posturas. Por el contrario, el secreto consiste en plantear la discrepancia de tal manera de obtener respaldo en torno de un argumento. Se trata de una investigación muy especial porque sus resultados se someten al voto, y se trata de sacar adelante posturas políticas, fundamentadas pero no confundidas con el análisis científico.

La monografía que someto a su consideración contiene la fundamentación racional de la propuesta elaborada en la asesoría a Javier Diez Canseco y a Ernesto Herrera en dos legislaturas distintas. La Comisión Diez Canseco logró mayoría en la sesión del Pleno del 10 de julio del año 2002; obtuvo 61 votos a favor, dos en contra y cinco abstenciones.<sup>2</sup> La monografía sintetiza numerosos informes particulares. Por ejemplo, la Comisión Herrera ha emitido doce informes particulares sobre tantas otras materias. Pero, en esta monografía, he vinculado todas las partes en un solo discurso donde lo importante es la argumentación que conectando explica el conjunto.

## **Narración y análisis**

Al terminar la década de 1980, los peruanos estaban desalentados y pocos confiaban en el futuro del país; inclusive las dudas se extendían al futuro personal. Esa década que terminaba tan mal, por el contrario, había comenzado con excelentes augurios debido al retorno de

---

<sup>2</sup> En contra Rafael Rey y Martha Hildebrandt. Abstenciones de Xavier Barrón, Héctor Chávez Chuchón, Ántero Flores Araoz, Luis Heysen y Rafael Valencia Dongo. Es decir, las dudas y opiniones en contra provinieron básicamente de Unidad Nacional y los remanentes del fujimorismo.

la democracia y el fin del docenio militar. Los últimos años de la década de 1980 estaban marcados por dos grandes males: hiperinflación y terrorismo. Era la década perdida del desarrollo y la sensación ciudadana expresaba un profundo desgaste político y ético. Los dos gobiernos democráticos habían sido un desastre. Ambos también habían sido sacudidos por escándalos de corrupción política. Nada comparable con lo que vendría luego, durante la década de 1990, pero que indicaba la antigüedad y profundidad de la corrupción pública en el país. Este clima de desesperanza ciudadana al finalizar la década de 1980 estaba también alimentado por la acción corrosiva de la violencia, desatada por Sendero Luminoso y que había envuelto al país en un baño de sangre.

En esos años, sectores de los altos mandos de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) formularon planes para volver a encauzar al país. Esas ideas fueron luego publicadas por la revista *Oiga* bajo el título de «Plan Verde», el cual comprendía dos sustentos esenciales. En lo político, este plan planteaba el autoritarismo como única forma de superar las ineficiencias que se atribuían a la supuestamente débil democracia, percibida como impotente para derrotar a la subversión. En lo económico, este plan apostaba al neoliberalismo y a las privatizaciones como formas de superar la crisis del populismo aprista que venía insistiendo en las empresas públicas como rectoras de la economía nacional. Contra el estatismo percibido como causa del subdesarrollo crónico, se alzaba un programa de retorno a la hegemonía del capital privado, mostrado como la vía que había permitido al rival histórico, Chile, enrumbarse al crecimiento económico sostenido y convertirse en uno de los líderes de América Latina.

La coyuntura electoral de 1990 permitió que ganara la Presidencia de la República un liderazgo político nuevo, sin vínculos con la estructura política y sin orientación definida. De este modo, un tanto casual, surgió una opción que luego encajaría como anillo en el dedo del «Plan Verde», para dar curso a una autocracia neoliberal, revestida con ropaje democrático. El nuevo autoritarismo nació de elecciones y se debía a las formas democráticas que le habían dado origen. Pero se trataba de una opción autoritaria cuyas tendencias espontá-

neas llevaban a la dictadura. Así, el devenir del régimen se definió por su contradicción interna esencial, entre una vestidura representativa que le era indispensable y una presión interna autoritaria que rebalsaba el corsé democrático.

Al momento de su triunfo, Alberto Fujimori carecía tanto de partido político como de programa. El grupo que lo rodeaba era precario, formado a última hora y sin un planteamiento estructurado. Nuestra historia política no ha creado numerosos partidos estables, pero Fujimori es un caso extremo, porque apareció nítidamente como un *outsider*, que se impuso gracias al descrédito general del sistema de partidos. La característica principal de Cambio 90 era su carácter de grupo recién formado, construido en torno de modestas aspiraciones a algunas curules. De pronto, esos limitados alcances se vieron alterados por una azarosa confluencia de factores que los llevó al poder. Por ello, carecían de planteamiento doctrinario o incluso de plan de gobierno concreto. No había cemento ideológico alguno y el líder prescindió, rápidamente, de casi todos sus primeros partidarios.

El neoliberalismo otorgó credibilidad a Alberto Fujimori, y le permitió también algunas de sus medidas mejor pensadas, las cuales le depararon apoyo de diversos sectores. Por su parte, el gobierno aprovechó el neoliberalismo para atraer cuadros profesionales. Es decir, a diferencia de las satrapías corrientes, el fujimorismo elaboró una propuesta de transformación integral del país y un mensaje sobre cómo lograr el desarrollo nacional. Esa fue una de sus mayores ventajas relativas y conduce a entender al régimen como parte de una corriente política que lo trasciende. Esa corriente tiene contenido ideológico y, en tanto propuesta política, no comparte los delitos de Fujimori y su círculo. No obstante, el neoliberalismo acompañó a un gobierno que derivó en corrupción, le confirió respetabilidad, y colaboró con el régimen en la obtención de apoyo internacional. Como vimos, el neoliberalismo también le permitió al gobierno atraer cuadros profesionales competentes, muchos de los cuales entendieron el ejercicio del poder como un asunto técnico, no contaminado por los procedimientos de la política.

Sin embargo, el autoritarismo y la corrupción estuvieron presentes desde el primer día y, finalmente, arrastraron al conjunto del gobierno a un escándalo de proporciones gigantescas, incluso para los elevados estándares nacionales de tolerancia frente a las irregularidades. Comenzando el primer mandato, se hizo público que un sector de la familia Fujimori se había involucrado en corrupción a pequeña escala negociando ropa usada, cuyo origen eran donaciones provenientes de súbditos japoneses favorablemente impactados por el triunfo electoral del Presidente.

Aparecieron vinculados al caso de la ropa usada, la hermana mayor del Presidente, Rosa Fujimori, y su esposo Víctor Aritomi, quienes luego fueron enviados como embajadores al Japón, desde donde tejieron la red que había de protegerlos en caso de refugio. Asimismo, el núcleo más cercano de la familia formó una ONG llamada APENKAI, con el propósito de canalizar de manera más ordenada las donaciones japonesas. Estas, por su parte, pasaron de ropa usada a volúmenes monetarios nada desdeñables que, como veremos más adelante, registran gruesas irregularidades y podrían ser un componente de la fortuna personal del ex Presidente. Asimismo, la pareja Aritomi, a lo largo de los años, habría transportado dinero en pequeñas cantidades en sus viajes mensuales entre Tokio y Lima. Un miembro importante del clan es Augusto Miyagusuku, amigo cercano y vecino de los Fujimori, quien dirigió la Compañía de Seguros Popular y Porvenir y pronto organizó una escandalosa corrupción.

Una vez electo Presidente, Fujimori abrazó el neoliberalismo de modo súbito, anunciando una actitud que sería constante a lo largo de la década de 1990: la fragilidad de sus lealtades. En esta primera ocasión, Fujimori dejó caer a su equipo de campaña, con el cual había ganado la segunda vuelta, y abandonó su planteamiento político original. En el transcurso de una gira como Presidente electo a los Estados Unidos y al Japón fue convencido de nuevas ideas por las agencias multilaterales y los funcionarios de los países centrales, incluido el Japón. Fujimori aceptó con facilidad el planteamiento del llamado consenso de Washington, que había dado paso a las reformas neoliberales. Se vivía un primer momento del giro hacia el mer-

cado, de naturaleza muy fundamentalista, que había seguido a la caída del muro de Berlín. Así, Fujimori regresó cambiado políticamente y rodeado por un nuevo grupo de profesionales que se incorporaron al gobierno.

Por su parte, los contactos y buenas migas de Fujimori con los poderes internacionales fueron acompañados por estrechas relaciones con sectores populares que constituyeron sus principales bases de poder electoral. Con los sectores empobrecidos, Fujimori estableció un vínculo clientelístico clásico y llevado al extremo gracias a que contó con extensos recursos públicos. Él intercambió pequeñas obras de impacto local y alimentos a cambio de lealtad y sostén político. Muchos otros gobernantes peruanos habían intentado este tipo de pacto, solo que Fujimori logró realizarlo a una escala muy superior a sus antecesores. Asimismo, Fujimori supo llegar a la gente sencilla a través de un estilo de comunicación campechano, empático con los sectores populares.

Como vimos, los altos mandos de las FF.AA. habían formulado un plan que fue adoptado por Fujimori incluso antes de asumir el cargo, cuando se fue a vivir al Círculo Militar. En la aprobación de las ideas ahí contenidas cumplió un rol crucial el asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos, quien propició una relación especial entre el presidente y las FF.AA. Esa relación tuvo como bisagra a los servicios de inteligencia, donde el poder de Montesinos se fue ampliando a lo largo de la década.

Montesinos empezó como asesor de la alta dirección del SIN, en tanto hombre de confianza del Presidente. Casi inmediatamente se convirtió en el poder real de los servicios de inteligencia y, desde esa posición, pasó a controlar las FF.AA. gracias a su alianza con el general Nicolás Hermoza. Años después, en 1998, cuando Hermoza fue defenestrado, Montesinos ya era el poder en la sombra y, desde ahí hasta la caída del régimen, su poder se fue extendiendo hasta abarcar instituciones claves del aparato del Estado. Asimismo, Montesinos fue el hombre de las conexiones entre el poder político y una serie de negocios ilícitos que operaban fuera del Estado, entre los

cuales se cuenta el narcotráfico, la mayor fuente de recursos ilegales en la economía nacional.

Luego, el gobierno estableció una especial relación con algunos empresarios acostumbrados a realizar negocios fáciles con el Estado gracias a la colusión. Ellos asumieron que su relación con el nuevo gobierno de Fujimori era una perfecta ocasión para hacer negocios como particulares. Así que aparecieron incorporándose al gobierno algunos empresarios que estaban ávidos de realizar negocios como habitualmente en el país, donde la ganancia siempre fue inferior a la renta proveniente de la asociación política con el Estado.

El ingeniero y constructor Jorge Camet representa bien a este tipo de empresarios. Él era presidente de Confiép cuando Fujimori fue electo y se sumó al Ejecutivo poco después del golpe del 5 de abril de 1992, en calidad de Ministro de Industria. A principios de 1993, Camet reemplazó a Carlos Boloña en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y permaneció en este cargo crucial por más de cinco años; funcionó como bisagra de grandes intereses particulares que lograron generar rentas para sí mismos bajo la forma de políticas públicas.

El primer programa económico fue puesto en marcha por Juan Carlos Hurtado Miller y fue denominado «Fujishock». Este programa buscaba restablecer las relaciones con el sistema financiero internacional y devolver al sector privado la primacía económica sobre el mercado nacional. Estos propósitos fueron acompañados por un ajuste radical de los precios e ingresos y condiciones laborales, que significó que, entre 1990 y 1992, los ingresos se redujeran en un tercio y que más de un millón de trabajadores fueran despedidos. A partir de ese momento, el empleo se convirtió en la principal dificultad de los peruanos. Siempre había sido un problema agudo, puesto que las tasas de subempleo y desempleo habían sido altas a lo largo de las últimas décadas. Pero, después del ajuste estructural y hasta hoy, encontrar trabajo se ha convertido en la principal ocupación de la mayoría de peruanos en edad laboral.

El ajuste económico pasó la prueba de fuego y fue aceptado por una castigada población porque trajo estabilidad de precios, lo cual apareció como una gran tranquilidad luego de la hiperinflación de García. A partir de ese primer momento, lograda una inesperada paz social, Fujimori se decidió por una estrategia confrontacional con el Congreso para debilitar el frágil sistema institucional democrático y propiciar el autogolpe que vendría a continuación. Durante 1991, Fujimori desplegó varias campañas de desprestigio contra todas las instituciones públicas, incluidas algunas muy desgastadas de por sí, como el Poder Judicial; esta estrategia contribuyó a posicionar al Poder Ejecutivo como la única fuerza sana y capaz del Estado peruano.

Después del 5 de abril de 1992, al verse liberado del control parlamentario, el gobierno de Fujimori aceleró sus planes y emitió 745 decretos legislativos con fuerza de ley, precipitando las reformas neoliberales. El golpe tuvo una inicial popularidad porque había una gran desazón contra los vicios de la democracia. Esa popularidad acompañó al gobierno durante una buena parte del primer mandato, y nació del autogolpe porque el Presidente aparecía como decidido para afrontar grandes males de raíz. Luego, fue detenido Abimael Guzmán y se registraron inversiones en gran escala durante las privatizaciones. Así, el primer mandato de Fujimori gozó de diversos apoyos, y el primero de ellos fue la misma opinión pública.

El golpe había sido planeado con cuidado, pero sus ejecutores olvidaron el contexto internacional y se encontraron con el rechazo del gobierno norteamericano y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ya había comenzado la campaña presidencial norteamericana en la que Bill Clinton fue electo y el contexto electoral provocó que tanto el sistema representativo como los derechos humanos fueran importantes en la agenda del gigante del norte. En ambos terrenos, el récord de Fujimori era deficiente, y el autogolpe tuvo dificultades para afirmarse en la escena internacional. La solución a las presiones provenientes de las potencias internacionales consistió en llamar a elecciones para un Congreso Constituyente en

diciembre de 1992; así, se cumplía, formalmente, con las condiciones democráticas exigidas por los gobiernos de los países desarrollados y la OEA.

Luego, al interior del gobierno, se registró una amplia concentración de recursos públicos en el Ministerio de la Presidencia, que en ciertos momentos de la década de 1990 llegó a ejecutar un tercio del gasto presupuestal. Este ministerio y sus diversas agencias se encargaron de ejecutar la política social, con lo cual facilitaron el liderazgo autoritario y clientelista del Presidente. Cerca de un cuarto del total de ingresos por privatizaciones se gastaron en ayuda social, lo que otorgó al gobierno una capacidad clientelística muy superior a la de regímenes anteriores.

Este ministerio estuvo en diversas manos, pero regularmente su titularidad fue asumida por hombres del Presidente, allegados suyos, frecuentemente integrantes de la comunidad asiático peruana. La política social fue asumida por el Presidente después de un tiempo, porque al comienzo ni siquiera tomó en cuenta la necesidad de anestesia frente al «Fujishock» de agosto de 1990. Sin embargo, desde mediados de 1992, Fujimori ya había entendido las ventajas del clientelismo y no cesaría de practicarlo extensamente hasta el final de su mandato. Un grupo importante y con perfil propio fue el de «los molineros», en alusión a la Universidad Agraria, donde Fujimori había hecho sus pininos políticos como rector. El líder de este grupo fue Absalón Vásquez, quien había sido dirigente intermedio del APRA. Si bien «los molineros» constituían un grupo integrado a Palacio, gozaba de bastante autonomía y se diferenciaba nítidamente de los nikeis. A su vez, «los molineros» estuvieron concentrados en el clientelismo y en estrecha coordinación con algunos programas sociales, como comedores, por ejemplo.

Asimismo, el SIN resultó enormemente fortalecido después del autogolpe, concentrando poder en relación con el manejo de las FF.AA. y Policiales. El liderazgo sobre la esfera militar le fue permitiendo al SIN disponer de una sólida plataforma para ir ampliando, progresivamente, su influencia sobre otras áreas del Poder Ejecutivo.

vo. Por su parte, este creciente ámbito de influencia del SIN era un derivado de la lucha contra el terrorismo.

Al comenzar el enfrentamiento armado con Sendero, las FF.AA. no habían sabido cómo encarar el conflicto y salieron a relucir reflejos institucionales negativos, como el racismo y la prepotencia, que condujeron a violaciones de los derechos humanos en gran escala. Por otro lado, progresivamente, las FF.AA. fueron refinando su estrategia y adoptaron nuevas conductas que, finalmente, fueron más útiles que los abusos y asesinatos. En efecto, Sendero fue aislado en el campo debido a dos razones. La primera, sus propios excesos, que consistieron en asesinatos masivos y políticas para propiciar la autarquía económica. En segundo lugar, la promoción por parte del ejército de las rondas campesinas, lo que estableció una alianza con comunidades que se pusieron de lado del Estado en el conflicto armado.

Pero, para derrotar a Sendero también se produjo una alianza tácita con el narcotráfico, considerado el mal menor en las extensas zonas cocaleras de la ceja de selva. Así, como consecuencia de la guerra interna planteada por Sendero, los aparatos públicos de represión emergieron cargando dos males: la alianza tácita con algunos narcotraficantes y la sistemática violación de los derechos humanos. Aunque a su favor se cuenta la estrategia de las rondas, que promovió una limitada participación de la base social en pro de resolver a favor del Estado la situación de violencia en el campo.

El poder creciente del SIN derivaba de su gran capacidad para conectar las diversas esferas del poder de los uniformados sobre la vida política. Por un lado, se hallaba la especialización en lucha anti-subversiva, por el otro, las conexiones con la Presidencia de la República y, finalmente, la influencia sobre los ascensos e invitaciones al retiro en las FF.AA., a partir del conocimiento de las hojas de vida de los oficiales. Luego, se incorporó el narcotráfico y el contrabando a sus responsabilidades. Así, como consecuencia de los procesos políticos en las instituciones militares, el poder del SIN fue creciendo en forma sustantiva, hasta dominar el ámbito del poder militar. Adicio-

nalmente, el SIN era la bisagra entre este poder y áreas económicas teñidas de ilegalidad como el narcotráfico. La resultante fue un poder sin precedentes por parte de su jefe real.

Durante la década de 1980, el negocio del narcotráfico había sido liderado por los carteles colombianos, que coordinaban la economía campesina a través de firmas locales, para producir pasta básica de cocaína (PBC) en la ceja de selva peruana, la cual era exportada en avionetas a Colombia, donde laboratorios sofisticados la transformaban en cocaína. Finalmente, los mismos carteles colombianos exportaban la droga a los Estados Unidos. Esta cadena había comenzado a gestarse durante la década de 1970 y se consolidó durante la década de 1980, cuando la acción del Estado más bien la reforzó. Pero, durante la década de 1990, la cadena se rompió.

En efecto, la agencia norteamericana para la represión de las drogas, Drug Enforcement Agency (DEA), desarrolló una amplia campaña contra los carteles colombianos que modificó la geografía y organización del tráfico internacional. La cadena que vinculaba la PBC producida en el Perú con los laboratorios colombianos fue quebrada debido a dos razones: la primera fue el éxito de los vuelos de interdicción y la segunda, problemas de sobreproducción y caída abrupta de precios de la materia prima. En un contexto económico depresivo, los campesinos peruanos redujeron por su cuenta los volúmenes de producción de hoja de coca. Así, fue evidente que en el Perú estaban disminuyendo las hectáreas destinadas a la coca, y el gobierno norteamericano reiteradamente le otorgó certificaciones favorables al gobierno de Fujimori.

Sin embargo, la reducción de la superficie sembrada vino acompañada por un cambio trascendental en la organización de las bandas peruanas de narcotraficantes. La PBC empezó a ser trasladada a la costa peruana y embarcada por mar hacia México para ser introducida por esa vía a los Estados Unidos. Estas operaciones fueron efectuadas por carteles peruanos de reducidas dimensiones, si se los compara con sus congéneres internacionales. Pero, al fin y al cabo, estos carteles peruanos mostraban que, por primera vez, se había

integrado localmente el negocio de la cocaína y que se había establecido una relación nueva con las mafias mexicanas. Esa nueva relación internacional otorgó a los narcotraficantes peruanos una mayor dosis de independencia con respecto a las mafias colombianas.

Este giro del narcotráfico peruano durante la década de 1990 fue un asunto progresivo, seguido de cerca por el SIN. En un comienzo, el SIN observó el nuevo panorama, y permitió que determinadas autoridades cobraran cupos por tolerar el nuevo giro de este negocio ilegal. Luego, se alquilaron equipos militares como por ejemplo helicópteros que transportaban PBC a laboratorios situados en el litoral. Finalmente, se emplearon aviones y barcos de las FF.AA. para sacar droga al extranjero, todo ello en un contexto de amplio poder del SIN que no perdía de vista nada de lo que ocurría en las FF.AA.

En julio de 1992, el control del tráfico ilícito de drogas fue puesto bajo responsabilidad de los comandos político militares encargados de conducir extensas áreas del país. A su vez, los comandos político militares estaban bajo la conducción de generales que debían coordinar toda su estrategia al respecto con el comando operativo del frente interno, donde el poder de Hermoza y Montesinos era sólido. Posteriormente, se otorgaron amplios poderes al SIN para la represión del narcotráfico y se desarrollaron operaciones colusivas entre el SIN y algunas bandas de narcotraficantes.

Este proceso fue notorio para otras organizaciones comprometidas con la represión al tráfico ilícito de drogas. Por ejemplo, la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional, en coordinación con la DEA norteamericana, montó un programa de escucha de las comunicaciones radiales de los narcotraficantes. Ese programa fue conocido con el nombre de «Pajarito» y, en octubre de 1996, fue violentamente intervenido por el SIN, porque Montesinos había comprobado que «Pajarito» estaba escuchándolo. Esa intervención puso de manifiesto las sospechas de unas agencias sobre las otras acerca de la colusión entre los responsables de la represión y los narcotraficantes. Posteriormente, las declaraciones de Vaticano confirmaron los sólidos entendimientos de Montesinos con el tráfico de estupefa-

cientes a través del cobro de cupos. Por cierto, durante la década de 1980, Montesinos había asesorado como abogado a varios uniformados acusados de violación de los derechos humanos y narcotráfico.

La Caja de Pensiones Militar y Policial (CPMP) fue una de las primeras instituciones absorbidas por la voluntad corruptora de Vladimiro Montesinos. A inicios de la década 1990-2000, la CPMP tenía una liquidez de 124 millones de dólares, producto de la acumulación de los aportes previsionales de los uniformados y del rendimiento en inversiones y otras operaciones. Esta liquidez despertó la codicia del asesor presidencial, quien en concierto con los responsables del manejo y supervisión de la CPMP, así como los *brokers*, empresarios y otros, utilizó la Caja para sus fines ilícitos.

Montesinos posicionó a Alberto Venero como su representante personal e impuso un régimen por el cual todo negocio pagaba comisión. La liquidez parecía infinita y se realizaron negocios inmobiliarios y hoteleros que despilfarraron los fondos de retiro del personal de las FF.AA. y la Policía Nacional. Por otro lado, después de la quiebra de CLAE, la CPMP se hizo dueña del Banco de Comercio y lo utilizó como una ventanilla para financiar proyectos que pagaban sobornos en altas proporciones. Estos negocios tenían una rentabilidad cada vez menor, pues los empresarios no cancelaban sus deudas con el Banco de Comercio, lo que obligaba a que, cada cierto tiempo, la CPMP comprara la cartera pesada del banco y, de ese modo, siguiera haciendo negocios durante una buena parte de la década de 1990. A partir de 1998, sin embargo, fue evidente que los fondos previsionales de los uniformados estaban agotados y que se había comprometido seriamente el futuro de la institución. Al finalizar la década de 1990, la CPMP cargaba deudas y malas inversiones, no obstante que desde el año 2004 debía empezar a pagar pensiones a clases enteras del personal militar y policial.

El respaldo a la labor de Fujimori como gobernante se sustentó en sus indudables logros: terminar con la inflación, promover la inversión privada y derrotar a la insurgencia armada de Sendero y el MRTA. Sobre estas bases políticas llegó a las elecciones de 1995, y

logró ser reelecto con cierta comodidad, aunque se registraron en esa ocasión numerosos incidentes que mostraban voluntad de fraude y de manipulación del voto ciudadano.

Esa voluntad fraudulenta se había manifestado también a propósito del referéndum para aprobar la Constitución de 1993, cuando un resultado muy ajustado en las mesas electorales fue, finalmente, definido a favor de Fujimori en los días posteriores a la elección en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Por su parte, la Constitución de 1993 dividió los antiguos poderes del JNE en tres instituciones: la ONPE, encargada de organizar el proceso electoral; la RENIEC, cuya responsabilidad es inscribir a los ciudadanos y confeccionar el padrón; y el mismo JNE, que tenía como responsabilidad administrar justicia electoral. En su momento, esa división fue muy criticada como instrumento para manipular mejor un poder electoral dividido. Como se revelaría con ocasión de las elecciones del 2000, las tres instituciones fueron controladas plenamente por la red de Vladimiro Montesinos.

Antes de las elecciones de 1995, el gobierno había privatizado empresas públicas por un valor cercano a los siete mil millones de dólares. Al finalizar la década de 1990, las privatizaciones habían realizado negocios por diez mil millones, lo que demuestra que la mayor parte de las operaciones fueron efectuadas durante el primer mandato. Es más, como durante los dos primeros años no se privatizaron empresas públicas significativas, porque aún estaba trabada la escena política, en realidad, la mayor parte de las operaciones se concentraron en tres años: 1993, 1994 y 1995.

Además, durante el primer lustro y hasta la crisis internacional de 1998, la economía nacional había atraído capitales de corto plazo, denominado capital golondrina, por seis mil millones de dólares. Sumadas las privatizaciones al capital golondrina, se registraba el mayor incremento de capital externo en la alicaída economía nacional en más de cuatro décadas. Este aumento de la capitalización del país se tradujo en cifras macroeconómicas impactantes, que proyectaban la imagen de un país que vivía un crecimiento sin precedentes.

No obstante que esos eran los mejores años del fujimorismo, era evidente que el modelo económico no traía beneficios tangibles para las mayorías populares, y que el crecimiento se saldaba en un aumento significativo de la ganancia empresarial y la reducción del consumo popular. En aquellos días se decía que «el modelo no chorreaba» y se discutía cómo lograrlo, sin precisarse que, dada su naturaleza, el modelo nunca «chorrearía» porque estaba formulado para favorecer al capital en exclusividad.

Durante estos primeros años, Fujimori logró derrotar a la subversión senderista, gracias a la captura de Abimael Guzmán por parte de la policía. En este terreno, los resultados parecían espectaculares, aunque el costo, en términos de derechos humanos, fue considerablemente alto. El derrumbe de Sendero fue como un castillo de naipes porque, al finalizar 1992, apenas cuatro meses después de la detención de Guzmán, el grueso del Comité Central senderista ya había sido detenido. La organización terrorista estaba basada en el prestigio mesiánico del líder, que una vez detenido pasó inmediatamente a negociar sus condiciones carcelarias.

El MRTA —menos numerosos que Sendero— también fue desbaratado luego de la captura de sus principales líderes como Víctor Polay. Solo quedaban remanentes en la ceja de selva comandados por Néstor Cerpa que, en 1996, asaltaron espectacularmente la embajada de Japón en Lima dando origen a la crisis de los rehenes.

Pero, en 1995, ambas organizaciones habían sido prácticamente desorganizadas. El costo político fue elevado porque el Estado alentó un escuadrón de la muerte conocido como el grupo Colina que participó en una serie de asesinatos selectivos. Estos crímenes fueron puestos al descubierto por la prensa democrática y la oposición política y contribuyeron poderosamente a envenenar la escena política.

La amnistía al grupo Colina fue concedida por el Congreso en junio de 1995. Esta amnistía confirmó a la opinión pública que los asesinatos del grupo Colina habían sido fruto de órdenes recibidas

de parte de los altos mandos. Estos continuaban en actividad y habían presionado al CCD para que concediera una amnistía justo antes de cesar en su mandato. El presidente del Congreso era Víctor Joy Way y sustentó la amnistía Martha Chávez.

En el intermedio entre ambos mandatos, se hallan las operaciones de reducción de la deuda externa. En septiembre de 1993, el gobierno del Perú optó por iniciar los diálogos para la realización de un Plan Brady, luego de haber llegado a un acuerdo con el club de París en mayo de ese año. No obstante, el gobierno del Perú decidió ir de manera independiente a una operación de recompra silenciosa. El Swiss Bank llegó a un acuerdo con el Banco de la Nación para acopiar reservadamente papeles de la deuda externa y luego vendérselos al Perú. El Estado peruano compró un valor facial de US \$ 1.578,5 millones de principal en pagares correspondientes a la banca privada internacional, con un costo de US \$828,4 millones. Es decir, a una tasa de descuento promedio de 47%, estas operaciones, propiamente de recompra silenciosa, comenzaron el 8 de mayo de 1994 y culminaron el 29 de septiembre de 1995. Durante el transcurso, el precio de los pagarés fue incrementándose, habiendo partido de un piso bastante bajo.

Al desarrollarse estas operaciones, circuló información reservada que permitió que ciertas instituciones e individuos realizaran excelentes negocios como particulares. Por ejemplo, se creó el Perú Privatization Fund (PPF), que compró pagarés cuando sus precios eran muy bajos y los conservó hasta que subieron de precio y los fue vendiendo de a pocos a las empresas ganadoras de subastas de privatización. En estas, un porcentaje podía ser pagado en pagarés que eran oportunamente ofrecidos por este fondo. Resulta que el Dr. Francisco Moreyra era abogado de uno de los bancos integrantes del PPF y, a la vez, asesor legal del MEF, a través de un estudio en Nueva York, para la recompra silenciosa. Fueron socios del PPF, el Banco de Crédito, el Wiese y algunos de los más grandes bancos del mundo, como el Hong Kong and Shangay Bank, HSBC.

Antes de concluir el primer mandato, también se concedieron beneficios tributarios a las empresas que se reorganizaran. Estas venta-

jas causaron profundos cambios de la estructura tributaria que tuvieron larga incidencia durante los años posteriores. El Decreto Supremo 120-94 EF fue promulgado por el Ministerio de Economía y Finanzas en septiembre de 1994. Este decreto contenía el reglamento del régimen especial para fusiones y escisiones normado por la Ley 26283 que concedía facilidades tributarias para las empresas que se reorganizaban. El decreto 120 tenía una validez inicial hasta diciembre de ese mismo año, cuando fue prorrogado por un año, procedimiento que se siguió aplicando anualmente hasta 1998 cuando fue derogado.

La aplicación del decreto 120 por parte de una gran cantidad de empresas trajo como consecuencia una reducción brusca del Impuesto a la Renta que pagan las personas jurídicas. Mientras que el porcentaje del PBI que pagan las personas naturales se ha mantenido estable, las empresas han reducido su participación en la estructura tributaria en más de un punto porcentual del PBI. En ese momento, esos cambios fueron solamente percibidos por los especialistas tributaristas, pero había comenzado una operación gigantesca de reducción impositiva de las grandes empresas. Ante una comisión del Congreso, el representante de la empresa minera Barrick manifestó que, cuando los funcionarios de Lima informaron a la matriz canadiense sobre la naturaleza de las ventajas contenidas en el DS 120, recibieron una exclamación de sorpresa seguida por la mayor incredulidad ante un sistema tributario tan poroso como el peruano.

Durante el segundo mandato, la corrupción que había estado presente desde el comienzo se salió de control y provocó una notable degeneración del régimen. El gobierno quedó en manos de círculos de poder que generaban rentas e ingresos ilegales a gran escala. Si todo el proceso de corrupción había comenzado durante el primer mandato, fue en el segundo que se salió de madre, como el desborde de los ríos durante el fenómeno del Niño.

Como vimos, los escándalos de corrupción del fujimorismo comenzaron temprano a raíz del caso de la ropa usada que fue denunciado por la entonces primera dama, Susana Higuchi, quien se enfrentó a la familia de su esposo. Luego, en 1991, Víctor Arítomi, quien

era casado con Rosa, hermana mayor de Alberto Fujimori, fue nombrado Embajador en Japón. Desde la Embajada, a lo largo de la década, la familia controló las donaciones japonesas para el desarrollo peruano. Ese rubro fue bastante lucrativo debido a que en Japón hubo un profundo sentimiento de orgullo porque uno de sus descendientes gobernaba un lejano país. Era primera vez que un migrante japonés llegaba a la presidencia de un país de adopción. Esas donaciones se incrementaron luego de la resolución favorable de la crisis de los rehenes en marzo de 1997.

Las donaciones fueron manejadas desde Palacio de Gobierno bajo la supervisión y logística de la secretaría general de la Casa Militar. En Lima, el personaje capital en este tema fue Santiago Fujimori durante una primera etapa; y, luego de su declive, el tema fue manejado por José Kamiya Teruya, quien fue el Secretario General de Palacio durante la segunda mitad de la década y ejerció su cargo en forma muy discreta. Hubo donaciones de Estado, también de particulares y, por último, de instituciones, que fueron manejadas en forma diferenciada. Las investigaciones se han centrados en dos ONG formadas por familiares y amigos del ex presidente Fujimori. Estas ONG son APENKAI y AKEN, cuyo manejo fue completamente irregular. APENKAI estaba integrada por la familia más cercana del Presidente, sus hermanas y hermanos acompañados por sus esposos; sus libros de contabilidad son contundentes porque han revelado una diferencia no sustentada entre ingresos y egresos cercana a los US\$ 4 millones.

Por su parte, AKEN fue conducida por Augusto Miyagusuku, quien también fue el presidente de la compañía de seguros Popular y Porvenir. Esta también fue partícipe de un escándalo de corrupción que salió a luz pública en 1997. En ese entonces, el poder de Miyagusuku era formidable y fue estremecido por un escándalo que continuó por largos dos años mellando, considerablemente, el prestigio del grupo de íntimos de Palacio. Así, este tema de Miyagusuku, AKEN y Popular y Porvenir fue uno de los signos de las dificultades crecientes del gobierno con la ética y tiene el valor singular de haber sido advertido en su momento, no habiendo sido suficiente evidencia para mu-

chos, debido a la gran tolerancia que registró el fujimorismo como régimen.

AKEN realizó, extensamente, obras con el Foncodes antes de cambiar de giro y dedicarse a canalizar donaciones japonesas que previamente habían estado exclusivamente en manos de APENKAI. Luego, en 1999, AKEN fue liquidado por el mismo Miyagusuku, que huyó a Japón en octubre del año 2000. Miyagusuku hizo el viaje acompañado por los libros de contabilidad de AKEN, que contenían las pruebas de sus operaciones como también lo hizo Alberto Fujimori, su amigo de la infancia.

Familiares y amigos de infancia, así como algunos pocos amigos del colegio de Alberto Fujimori, fueron uno de los grupos claves del gobierno porque eran la emanación del poder del Presidente. Carente de partido político verdadero, Fujimori se fue dotando de sucesivas formaciones para ganar elecciones y manejar el Congreso. Aunque la desconfianza fue un rasgo permanente de Alberto Fujimori, el grupo que lo rodeó fue un reducido círculo de íntimos, donde la familia era el núcleo principal, porque permaneció a su lado no obstante la ruptura del vínculo matrimonial con Susana Higuchi. La familia fue estableciendo con mucha discreción y manejo de las formas orientales la conexión con su país de origen: el refugio japonés que a Alberto Fujimori le sería crucial años después. En ese sentido, el rol principal corresponde a Víctor Aritomi y a Rosa Fujimori que, desde su cargo en la Embajada, tendieron las redes tanto económicas como políticas con firmeza.

Víctor Aritomi nació en Huancayo en 1936; sus padres habían sido amigos de siempre de los Fujimori y de los Miyagusuku, con quienes incluso compraron una propiedad común en Pasaje Pinero Surco. Antes de ser nombrado Embajador peruano, había adoptado la nacionalidad japonesa y trabajaba en la Embajada de Japón en Lima. Para ser nombrado Embajador peruano en Tokio, renunció a su nacionalidad japonesa. Luego, en el momento de la fuga, ha vuelto a adoptar la nacionalidad japonesa, demostrando que esta se puede asumir y renunciar en varias oportunidades.

Durante sus años como Embajador, Aritomi fue objeto de denuncias sobre la extracción irregular de material genético y el comercio de productos peruanos de este tipo hacia el Japón. En noviembre de 1999, consiguió material genético del yacón para obtener insulina natural, y exportó sin autorización cinco plantas naturales in vitro. Por ello, fue denunciado por el Centro Internacional de la Papa. En forma paralela, junto a dos socios, también integrantes de la comunidad nikkei peruana, Aritomi formó en Japón la empresa Coperunix, que negocia regularmente productos medicinales peruanos. Esta empresa parece haber jugado un papel clave en el blanqueo de dineros mal habidos, llevados al Asia por la familia del ex gobernante.

Los volúmenes de corrupción pública se incrementaron en forma alarmante a raíz de las compras de armas resultantes de la Guerra del Cenepa en enero de 1995. El Ecuador se había preparado minuciosamente para una guerra focalizada y el Perú, por primera vez, perdió terreno y no logró todos sus objetivos militares antes que los países garantes impusieran una separación de tropas y una zona desmilitarizada. Los militares fueron conscientes de que el tiempo del conflicto limitado se agotaba, y que, además, venían de ser derrotados en el último de estos enfrentamientos. Por otro lado, habían pasado cincuenta años desde el protocolo de Río de Janeiro y los países garantes presionaban para una paz definitiva. Por ello, sabían que se avecinaba una última tensión antes de la paz final y que esa pugna final podía incluir una guerra que no podían perder. Así, los militares se decidieron a comprar armas y estar pertrechados para la solución definitiva con el vecino del norte.

Pero, ya para aquel entonces, el control de la dupla Montesinos-Hermoza había desmantelado el alto mando militar purgando a los mejores elementos y provocando el ascenso de los más corruptos. Se destinaron US\$ 1.885 millones a compras de armamento a través de intermediarios que fueron la palanca para el cobro de sobornos a gran escala. Por ejemplo, el general Hermoza ha devuelto US\$ 14 millones al Estado peruano reconociendo que habían sido obtenidos ilegalmente. Asimismo, los negociantes israelíes de armas dirigidos por Swi Sudit han confesado que sobornaron a diversos integrantes

de la cúpula militar en 32 contratos de venta de armas que cubren toda la década. Sin embargo, el festín ocurrió entre el conflicto del Cenepa y la firma de la paz de Itamaraty en octubre de 1998.

Durante la década de 1990, se formó un tesoro significativo en manos del Estado. Por un lado, las privatizaciones, pero también la negociación de la deuda externa y las oscuras conexiones con el narcotráfico dieron como resultado que el Estado dispusiera de mayores recursos que durante cualquier otro momento del siglo XX. Esa nueva riqueza pública provocó el interés de los grupos cleptocráticos que se habían organizado para controlar el poder político. En este sentido, al igual que en el caso del guano durante el siglo XIX, el punto de despegue es la formación de un botín en manos del Estado. Ese botín es un estímulo para que vicios de siempre se desaten y provoquen un episodio de corrupción generalizada. Sin embargo, este responde a un *modus operandi* clásico y preestablecido que se halla presente en la vida política cotidiana del Perú. El largo tiempo de ejercicio del poder contribuyó también con la generación de excepcionales condiciones para la expansión de la corrupción.

El gobierno de Fujimori corresponde a un Estado con una larga tradición de corrupción. Esa tradición ha estado, constantemente, en conflicto con otra actitud, opuesta y contradictoria, que por el contrario ha intentado desarrollar una práctica de gobierno honesta y eficiente. Ese conflicto nunca se ha resuelto en forma definitiva. Por ello, el escenario político peruano es un campo de Agramante. En realidad, la contradicción entre corrupción y buen gobierno es una de las fundamentales del Perú porque recorre a todo el espectro político. La única forma de vencer consiste en un pacto entre los honestos de todos los partidos, que se hallan en las más variadas formaciones políticas y corresponden a posturas ideológicas muchas veces contrapuestas. Durante la década de 1990, la corrupción dio un gran salto adelante hasta dominar la escena política y provocar una hecatombe, gracias a la falta de escrúpulos del grupo en el poder y la formación de un significativo botín en la bolsa del Estado. Esas dos fueron las variables principales que se dieron de la mano con otras que venimos analizando en este ensayo.

Asimismo, es imprescindible considerar la debilidad institucional del Estado, cuya alta burocracia es nombrada como favor político y se renueva sin cesar, no estando regida por una carrera establecida ni siquiera por escalas salariales precisas. La abundancia de puestos de confianza entre quienes toman las decisiones políticas es una muestra de la debilidad del Estado. Estos cargos de confianza son el botín del poder, uno de los principales intereses de los políticos, porque gracias a ellos tejen a su clientela y la distribuyen en red, lo que sirve para hacer y pagar favores. De este modo, las principales instituciones públicas carecen de proyectos de largo plazo y la burocracia experimenta una presión a la corrupción, porque sabe que estará poco tiempo en el cargo, el mínimo para enriquecerse como particular.

Por otro lado, el fujimorismo se orientó conscientemente a profundizar la debilidad de las instituciones de control y fiscalización del Estado. En primer lugar, el Parlamento perdió capacidad fiscalizadora en forma notable en la nueva Constitución, y la comisión del Congreso encargada de la función quedó en manos de la mayoría que se comportó negando toda investigación significativa a lo largo de la década.

Asimismo, la Contraloría General de la República (CGR) fue intervenida y, radicalmente, desorganizada. La CGR fue fundada en 1930 y registra un historial de negligencia por parte de los mandatarios. Siempre fue una institución pobremente equipada, con bajos sueldos y retrasos tecnológicos. En las últimas décadas su mejor período fue cuando Miguel Ángel Cussianovich fue Contralor y le imprimió un rumbo honesto en medio de las dificultades que encaró. En 1992, después del autogolpe, María Herminia Drago fue nombrada y despidió a 750 de los 860 trabajadores, incluidos los auditores más experimentados y que registraban largas carreras en la institución. La CGR quedó muy debilitada y fue nombrado Víctor Caso Lay como contralor por siete años, 1993-2000.

La conducción de la CGR por parte de Caso Lay fue un caso extremo de ineficiencia y colusión. Por ejemplo, el contador Edwin Antón, quien fue detenido por haber trabajado como contable de

la banda de narcotraficantes Los Camellos, fue nombrado auditor interno de la CGR. Es decir, el contador de la principal banda de narcotraficantes nacionales era la persona encargada de controlar al contralor, quien, a su vez, estaba a cargo de verificar la honestidad del conjunto del gasto público. Los vínculos de Caso Lay con Antón eran múltiples porque ambos eran socios en la compañía Ivad Services, que brindaba asesoría contable y legal a un conjunto de instituciones.

Durante la gestión de Caso Lay, la CGR estuvo dedicada a controlar el presupuesto ejecutado por las municipalidades, que motivaron el 66% de sus acciones. Esta inusitada atención a los problemas municipales se debía a que en este espacio se concentraban liderazgos opositores que amenazaban al régimen, no obstante que las municipalidades apenas controlaban el 4% del presupuesto de la República. Por su parte, las grandes compras del Estado y el conjunto de las privatizaciones fueron dejadas de lado por la CGR. Así, la CGR fue empleada como un arma para combatir a la oposición y como un escudo para darle certificaciones de buena conducta al gobierno.

Siempre en el terreno de la histórica debilidad institucional del Estado peruano, se encuentra una paradoja en el fujimorismo. En efecto, si fue el gobierno más corrupto de la segunda parte del siglo XX y si se basó en debilitar a las instituciones de control y fiscalización como la CGR, cómo es posible que haya creado un conjunto de organismos de regulación que no existían en el pasado, como la Sunat, el Indecopi, el Osiptel y otros semejantes.

La Sunat tenía como antecedente a un organismo muy desprestigiado, la Dirección de Contribuciones del MEF, donde imperaba la coima como forma de resolver los asuntos tributarios de las empresas. La recaudación al final de García había caído a niveles mínimos inferiores al 7% del PBI. En 1991, Fujimori nombró a Manuel Estella como Superintendente y le confirió la autonomía que reclamaba porque la situación fiscal era desesperada y las necesidades del Estado, por el contrario, eran numerosas.

Estela lideró una profunda reforma que logró crear una nueva institución, que contaba con trabajadores bien pagados y calificados, dotados tanto de instrumentos tecnológicos de primera línea como de una nueva moral. El aliento de la reforma duró tres años y, después de un intermedio a cargo de Adrián Revilla, se nombró a Jorge Baca en 1997. Bajo la gestión de este último, la Sunat inició un camino de regresión muy significativo que incluyó el denominado RUC sensible, orientado a proteger la secrecía de los ingresos de Vladimiro Montesinos porque se había filtrado a la prensa una declaración jurada que lo revelaba como una persona que declaraba ingresos por más de US\$ 2 millones al año. De Montesinos, la coraza del RUC sensible se extendió a un grupo numeroso de altos funcionarios y siguió incrementándose hasta abarcar empresas, entre las que se contaban las registradas a nombre de Matilde Pinchi Pinchi.

Por otro lado, bajo la gestión de Revilla, se formó una policía adscrita a la Sunat, que terminó envuelta en grandes operaciones corruptas. Por ejemplo, se encontró que sus computadoras tenían grabados los registros completos de los contribuyentes cuando en sus instrucciones se indicaba expresamente que no tendrían acceso a esta base de datos. Ella le habría permitido a la policía fiscal fujimorista extorsionar y arreglar por lo bajo con cientos sino miles de empresas. Asimismo, la policía adscrita realizó operativos espectaculares que le dieron colorido a una práctica sistemática de hostilización a los enemigos políticos del gobierno. De un modo idéntico al de la CGR, la Sunat de este segundo momento institucional fue empleada tanto para proteger a los integrantes del clan en el poder como para enfrentar a los opositores. En este segundo período también se eliminaron los concursos como mecanismos de incorporación y ascensos internos, aumentando de modo dramático las decisiones arbitrarias adoptadas por criterios políticos y con total falta de transparencia.

Por su parte, la Sunat posee verdadera autonomía económica porque retiene para sí un porcentaje de lo recaudado y ha logrado autonomía administrativa en pugna con el MEF, que siempre ha pretendi-

do verificar el gasto. En estos dos órdenes, el grado de autonomía de la Sunat es solo comparable con el del BCR y superior al de cualquier otra institución pública peruana. Pero, la Sunat carece de mayor autonomía política, porque su jefe es nombrado por el Presidente de la República que puede removerlo a voluntad en cualquier momento y sin necesidad de especificar causa alguna. En este sentido, a diferencia del Contralor o del Defensor del Pueblo, el Superintendente de Tributos y Aduanas carece de independencia y ni siquiera el Congreso participa de su nombramiento. Ello ha motivado una alta rotación en el cargo, porque en los doce años transcurridos desde la reforma de Estrella hasta hoy se han sucedido nueve jefes de la Sunat; el promedio ha sido de un año y cuatro meses, lapso corto cuando se compara con el concedido al jefe de cualquier institución autónoma del Estado.

En los casos de la Sunat y la CGR se registra un esfuerzo consciente del grupo mafioso en el poder por controlar estas instituciones, haciéndolas funcionales a sus propósitos. Como vimos, el control de la CGR fue simple, despidieron a los antiguos y nombraron novatos que controlaron gracias a que colocaron como jefe a un destacado integrante de la red mafiosa. En el caso de la Sunat, la penetración fue mucho más sofisticada porque la historia institucional era muy distinta. En este caso, la red comprendió a un grupo de altos funcionarios que ocupaban puestos claves y que fueron organizados para manejar la institución sin que se notara. Así, la red mafiosa en la Sunat semejaba una tubería de desagüe que corría por dentro de una pared, llevando la podredumbre moral sin que el resto de funcionarios necesariamente lo percibieran. La figura de la tubería de desagüe sirve solamente para ilustrar un aspecto del tema. En efecto, el asunto es que esa tubería podrida lograba que la pared, compuesta por el resto de funcionarios que permanecían honestos, orientara su trabajo en función de los intereses del grupo en el poder.

Junto a estas dos instituciones cruciales del aparato del Estado, la Sunat y la CGR, tributos y control, durante la década de 1990, el gobierno formó nuevos organismos para cumplir funciones derivadas de sus recientes responsabilidades, en un escenario abierto por las privatizaciones. Se trata del Indecopi, el Osiptel, el Osinerg, el Osi-

tran y la Sunass. El primero es un instituto promotor de la libre competencia y el resto, organismos reguladores del mercado de telecomunicaciones, energía, transporte y agua potable, respectivamente.

Estos organismos reguladores fueron manejados por una tecnocracia bastante bien calificada y generosamente retribuida. Estas instituciones no fueron un interés prioritario para la red mafiosa a cargo del poder del Estado, pero mostraron problemas de corrupción de otro género. Las dificultades de las reguladoras derivan de su posición muy disminuida con respecto a las corporaciones gigantes que han emergido y que dominan el mercado después de las privatizaciones. Así, el Osiptel de la década de 1990 fue un organismo sometido al poder de Telefónica, que se daba el lujo de tener a uno de sus directivos como integrante del directorio del regulador. Además, Telefónica contrataba para su plana mayor a funcionarios que dejaban al regulador y pasaban, inmediatamente, a ocupar altos cargos de la empresa transnacional. De ese modo, Telefónica penetraba en todas las estrategias del regulador.

Asimismo, los competidores de Telefónica han denunciado decenas de resoluciones del organismo regulador como orientadas a proteger los intereses de la empresa dominante y a obstaculizar la libre competencia. Por ejemplo, las denuncias sobre el elevado precio de la interconexión para telefonía fija que impedía, en la práctica, la competencia y mantenía, en los hechos, el monopolio de Telefónica sobre este rubro, el más lucrativo en términos de volumen comercial.

Por otro lado, sucede que estos organismos poseen amplios poderes para resolver el contencioso administrativo entre empresas y también entre clientes y empresas. Aunque en todos los casos sus decisiones pueden ser apeladas ante el Poder Judicial, en términos prácticos, resuelven el grueso de los conflictos administrativos. Estos poderes han venido siendo ejercidos por vocales que trabajan en sus tribunales. Entre ellos se ha encontrado algunos casos que exhiben escasa independencia y falta de dedicación. Por ejemplo, para ser vocal de estos tribunales no se espera una dedicación a tiempo completo y muchos son profesionales que mantienen activas sus con-

sultorías y demás vínculos laborales con el mundo empresarial y político. El mismo espacio de negocios al cual se dirigen como jueces capaces de actuar con neutralidad.

Como es evidente que no se puede ser juez y parte, estos tribunales administrativos de los reguladores han sido objeto de denuncias como un área donde se produce con frecuencia el trato de influencias. Por ejemplo, en el tribunal de reestructuración empresarial del Indecopi, diversos acreedores con peso político manejaron los comités de reestructuración empresarial con facilidad, nombrando interventores y disponiendo del patrimonio a su antojo, hasta hacerlo desaparecer en perjuicio de otros acreedores y de los dueños originales. Entre otros casos flagrantes destaca la Corporación Pesquera Carolina, que fue desmantelada por la administración nombrada por el Banco Wiese, su acreedor principal, debido a la activa oposición del dueño, Salomón Manzur, a varios ministros de pesquería del régimen.

En ese período se hizo también evidente que la sociedad civil peruana era bastante precaria. El tejido social popular que se había densificado durante las décadas de 1960 y 1970, al llegar a los noventa, se había debilitado en forma significativa debido a la violencia senderista. Otro factor de crisis de la sociedad civil fue la misma magnitud de la crisis económica de la década de 1980, que hizo perder piso a los movimientos solidarios, que organizaban la sociedad popular planteando salidas colectivas. Cuando la crisis se profundizó, al grado de que el hambre se transformó en pan cotidiano, se produjo una inmensa presión hacia el individualismo y la búsqueda de salidas propias y desesperadas frente a una situación económica dramática. Por ejemplo, los comedores populares tuvieron gran auge durante los primeros años de la década de 1980. Pero, después del paquetazo de Abel Salinas, en las postrimerías del gobierno de García, cuando se desató la hiperinflación, los comedores fueron estrechados por una ola de conflictos internos que debilitaron su unidad. Ello ocurrió justo en vísperas de la violencia senderista que asesinó a María Elena Moyano y atentó contra otras dirigentas. Los atentados terminaron de dispersar al núcleo de dirigentas, pero sus lazos

estaban resquebrajados desde antes porque la desesperanza los había minado. Así, dos crisis internas terminaron con la antigua independencia crítica del movimiento de comedores autogestionarios de comienzos de la década de 1980.

No obstante la debilidad de la sociedad civil de los noventa en contraste con su situación en las décadas anteriores, el fujimorismo fue escenario de un fuerte conflicto con grupos civiles democráticos y de oposición política que dieron dura batalla, y sacaron a relucir, gracias a la prensa, diversos y graves casos de corrupción. La prensa democrática cumplió un gran papel porque muchos periodistas honestos se comprometieron con una denuncia sistemática y ordenada de casos de corrupción. Estas denuncias ayudaron a comprender la naturaleza del régimen antes de que cayera. Aunque muchos no quisieron percibirla hasta la exhibición de los vladivideos, que contenían pruebas visuales del soborno como forma principal de hacer política durante el fujimorismo.

En 1998 se concretaron hechos que definieron la fase final del fujimorismo. Por un lado, dentro del gobierno se produjo una muy importante recomposición puesto que fue relevado el general Hermoza Ríos del comando de las FF.AA. y también cayó Jorge Camet, quien abandonó el MEF después de cinco años. A partir de ese momento, los grupos del empresariado y los tecnócratas neoliberales, que tenían gran llegada en el MEF, perdieron terreno y se subordinaron al SIN y a la mafia organizada a través del propio Palacio de Gobierno.

Después del corto interregno de Jorge Baca, en enero de 1999, Víctor Joy Way fue nombrado Ministro de Economía y Finanzas, lo que marcó una inflexión importante en el manejo del poder dentro del fujimorismo. Joy Way era un empresario importador de origen chino peruano que tenía muchos años de vinculación con actores políticos, porque había sido una figura conocida de los ministerios desde la época del general Velasco, y había desarrollado varios negocios que incluían negociaciones de deuda externa durante el mandato del APRA. Él simbolizaba la influencia del grupo de Palacio de

Gobierno, formado alrededor de Fujimori y definido por una dosis de lealtad étnica entre orientales peruanos. En su caso particular, Joy Way había ocupado varios cargos claves durante la década. Era parlamentario, había presidido este poder del Estado, también había sido ministro en más de una oportunidad y ahora ocupaba el premierato en un momento decisivo. El grupo de Palacio pasaba a controlar las políticas públicas en materia económica y tributaria. Hasta entonces habían sido aliados subordinados del grupo empresarial y tecnocrático del MEF. Con Joy Way al mando, Palacio tomaba el control de la política económica.

Fue entonces cuando se profundizó la alianza entre el SIN de Montesinos y el MEF de Joy Way para el manejo del país. En esos días se reorganizó el Tribunal Fiscal y Vladimiro Montesinos colocó a dos de sus operadores como titulares: uno presidía el Tribunal y el otro dirigía una sala. Una cantidad considerable de controversias tributarias de personas jurídicas con la autoridad fueron decididas por gente de Montesinos. La arbitrariedad y el manejo político pasaron a dominar esta institución. Por ejemplo, cuando Montesinos conversa con Eugenio Bertini para obtener apoyo crediticio del Banco Wiese para los canales de televisión dirigidos por los Crousillat y los Winter, le ofrece arreglar a su favor dos casos que se ventilaban contra el banco en el Tribunal Fiscal. Se había llegado a nuevos niveles de corrupción y el régimen había profundizado sus peores vicios. Sin embargo, de un modo similar al caso de la Sunat, en el Tribunal Fiscal los corruptos ocuparon cargos claves para enrumbar a la institución y decidir los casos de interés político, pero coexistieron con un cuerpo de funcionarios que no se corrompieron; y que, por el contrario, siguieron su lógica de trabajo profesional, aunque decididos a no ver y, sobre todo, a no denunciar lo que estaba ante sus ojos.

Durante la gestión de Joy Way también se desarrollaron importantes operaciones de salvataje bancario. Durante los años de bonanza, los bancos nacionales vivieron una espléndida época, durante la cual algunas instituciones crediticias manejaron crecientes operaciones con los métodos de gestión de siempre. Esto es, conceder créditos excesivos a grupos económicos vinculados al directorio de

las mismas instituciones financieras. En el transcurso de 1997 a 1998, diversas crisis hicieron que estallara la burbuja bancaria nacional y se presentaran de súbito dificultades graves. Ellas postraron a los bancos Latino y Wiese, que evidenciaron haber construido una cartera de créditos de muy baja calidad, puesto que carecía de garantías equivalentes a sus préstamos y no estaba basada en la solvencia de los deudores.

En este contexto, se montaron complicadas operaciones de salvataje bancario por las cuales el Estado avaló las malas deudas e invirtió en efectivo para evitar una quiebra en cadena del sistema financiero nacional. La crisis del Latino fue anterior a la del Wiese; el Estado carecía de experiencia y acabó absorbiendo el banco a través de COFIDE; luego, el Estado decidió traspasarlo y separó las deudas interesantes, que fueron vendidas al Interbank, de las deudas incobrables, las que asumió y liquidó la institución. En esta operación, el Estado perdió US\$ 450 millones. El caso del Wiese vino a continuación y el Estado, simplemente, avaló las peores deudas, separadas del patrimonio, para dar paso a una titulizadora, que administra esta porción deteriorada de la cartera pesada. El aval vence en agosto del año 2006 y, según las proyecciones del BCR, habrá que pagarlo porque no habrá recuperación y costará US\$ 315 millones. Ese es el presente griego que Fujimori ha dejado al próximo presidente del Perú, a quien suceda a Toledo. Pero, en el caso del Wiese, Joy Way fue lo suficientemente sagaz para atraer a otro inversionista, en este caso, la Banca Comercial Italiana, propietaria del entonces pequeño Banco de Lima, que absorbió al Wiese y luego descubrió un hueco negro muy superior al proyectado. La inversión no ha caminado al ritmo que calcularon; hasta hoy, los italianos han invertido US\$ 700 millones y no terminan de estabilizar la institución. De acuerdo con Bertini, la absorción del Wiese era el peor negocio de la Banca Comercial Italiana en el mundo entero en los últimos cinco años.

En el proceso del salvataje bancario se violentaron todas las normas, incluso aquellas impuestas en la víspera. Entre las normas que fueron traspasadas, se halla una muy famosa porque había sido objeto de debate público en aquellos años. Esa norma establecía que el

Estado no podía ser accionista en bancos de primer piso, que presen directamente dinero a los ahorristas. Ese argumento fue útil para liquidar la banca de fomento, pero no se hizo extensivo a los bancos privados en dificultades. En este caso, los mismos equipos profesionales que habían normado el retiro del Estado de la esfera bancaria, avalaron su reingreso para salvar bancos particulares en crisis desatadas por problemas internos de manejo. Así, se hizo realidad aquel viejo principio del capitalismo subdesarrollado que establece que la ganancia es privada y la deuda se socializa.

Una responsabilidad especial en este proceso correspondió a la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), otra institución crucial del Estado en el terreno del control y la regulación económica. La actuación de la SBS fue proactiva, porque de verificador de la legalidad pasó a negociador del salvataje. En realidad, la SBS fue quien concibió las operaciones del Latino y del Wiese que se transformaron en norma gracias a los buenos contactos del entonces Premier a cargo del MEF, Víctor Joy Way, con el Congreso de aquellos días.

Luego, sucede que las normas cocinadas en la mesa de la SBS tuvieron nombre propio, no podían aplicarse a otras instituciones del sistema bancario, estaban concebidas para resolver situaciones únicas. Por ejemplo, otros bancos quebraron en ese mismo año, como Norbank, Nuevo Mundo y República, para los cuales no se montó operación específica alguna, y cuyas situaciones no se ajustaban a ninguno de los preceptos contenidos en las leyes de salvataje porque estas habían sido pensadas para casos únicos.

A diferencia de las privatizaciones o de la deuda externa, donde sí hubo intención gubernamental acompañada por planes definidos, en el caso del salvataje bancario, la crisis le estalló al gobierno en las manos y reaccionó tratando de buscar una salida. De ese modo, el papel de la SBS en el proceso de salvataje no fue planificado, sino fruto de una emergencia, que significó para la institución una valla muy alta y difícil de superar, porque si bien su reacción fue proactiva, yendo más allá de su misión legal, también fue particularista y

arbitraria, diseñando opciones fuera de los cánones legales para rescatar instituciones por separado, sin abordar el problema de conjunto. Si bien la SBS habló de crisis sistémica, no actuó de acuerdo con un análisis de este tipo.

Para llegar a esta situación, la SBS había mantenido un control muy poroso del sistema financiero durante la década de 1990. Los auditores de la SBS habían visitado las instituciones con cierta regularidad y habían observado acumularse los indicios de la crisis. En sus informes técnicos y legales, los auditores de la SBS pusieron por escrito las señales indudables de la crisis bancaria. Inclusive, el Banco Wiese fue multado en dos ocasiones por violar la ley referente al máximo permisible de préstamos a empresas vinculadas al directorio. Esa fue la causa que llevó a la falencia al segundo banco más importante del sistema financiero nacional, y la SBS no solamente lo advirtió, sino que lo multó en dos ocasiones por incumplir lo normado. Sin embargo, la SBS no tuvo ni el poder ni la intención de obligar a los bancos a cambiar de acuerdo con sus recomendaciones. Los bancos tenían padrinos muy poderosos y en la SBS se formó una cultura institucional que consistía en advertir y luego asombrarse cuando sucedía la desgracia que habían pronosticado.

Los preparativos de Fujimori para la campaña electoral por un tercer período desencadenaron los acontecimientos que llevaron a la crisis final del régimen. Para aquel entonces ya se había promulgado la llamada ley de interpretación auténtica, que allanaba el camino legal para el tercer mandato. El proyecto de Fujimori encontró grandes resistencias y provocó una encendida batalla en el Congreso, e incluso en el Poder Judicial. Asimismo, la sociedad civil tomó nuevos bríos, y emprendió una batalla de largo aliento contra el intento autoritario continuista. Un hito fundamental de este despertar de la sociedad civil fue el esfuerzo del Foro Democrático por recolectar firmas para un referéndum que derogara la ley de interpretación auténtica.

El gobierno había avanzado decididamente en su esfuerzo por copar las instituciones claves que garantizaran la reelección. Así, el Poder Judicial había sido objeto de una reorganización a cargo de

una comisión ad hoc fuertemente manipulada por el Ejecutivo. Esa reorganización del Poder Judicial significó, por un lado, la eliminación de muchos magistrados corruptos que constituían un lastre y desprestigiaban la justicia ante la ciudadanía; y, por otro, la salida de buenos jueces que habrían sido un peligro para los planes de la dupla Fujimori Montesinos. Luego, la reorganización formó salas especializadas para diversos delitos, entre ellos, los de narcotráfico. Estas salas son producto de la especialización propia de la vida moderna y, en tanto tales, han sido asumidas en muchos países. En nuestro caso, sirvieron para delegar gran poder sobre áreas sensibles a magistrados venales que fueron atraídos al círculo de Vladimiro Montesinos. Otro mecanismo de control de la judicatura consistió en el abundante número de magistrados provisionales que carecían de independencia porque su continuidad estaba en cuestión, sometida a la celosa mira del poder oculto.

Asimismo, en 1998, se había reorganizado el JNE y una norma posterior permitió su total sometimiento a los designios de la Presidencia de la República. El JNE recibió el encargo de tomar las decisiones principales de política electoral, como autorizar la crucial inscripción de la candidatura de Fujimori para las elecciones del año 2000. Asimismo, el JNE debía resolver las controversias legales a favor del grupo político de Palacio. Por su parte, la ONPE había nacido fruto de decisiones institucionales adoptadas por la Constitución de 1993 y, aunque supuestamente era una institución especializada en el aspecto técnico del proceso electoral, en realidad fue el instrumento principal de la manipulación de los resultados. La ley otorga a la ONPE la potestad para anunciar los resultados electorales y, en ocasión de las justas del año 2000, cuando la ONPE dudaba si proclamar a Fujimori vencedor en primera vuelta con más del 50% del total de votos emitidos, quedó claro cómo el resultado era político y dependía no de las urnas, sino de las presiones en las alturas. En ese caso se trataba de la presión de Palacio contrarrestada por la Misión de Observación de la Organización de Estados Americanos y las potencias centrales. Inclusive, el Embajador norteamericano visitó a Fujimori para expresarle la postura contraria de su gobierno a una reelección sin segunda vuelta.

Durante el verano de 1998, se abatió sobre el país un fenómeno del Niño de gran magnitud que había sido anunciado por instituciones científicas con siete meses de antelación. El pronóstico temprano permitió que Fujimori desplegara una campaña de prevención en la que multiplicó actividad y exposición pública. Durante este período también se encontraron evidencias de una muy amplia corrupción que afectó al Instituto de Defensa Civil (Indeci), dirigido por el general Homero Ludeña, integrante de la promoción de Vladimiro Montesinos. No obstante su poder y conexiones, Ludeña fue pillado por la prensa independiente con las manos en la masa debido a lo burdo de su corrupción, y fue tratado como chivo expiatorio.

El procedimiento de Ludeña fue aprovechar la declaratoria en emergencia para contratar a empresas formadas apresuradamente, y para la ocasión, por parientes y amigos. Estos, en realidad, eran sus testaferros, así que la operación consistía en favorecerse a sí mismo y ayudar a los suyos con el dinero destinado a la emergencia. El año 1997 se había promulgado una nueva ley de contrataciones y adquisiciones del Estado, que otorgaba poderes regulatorios a un nuevo organismo público, el Consucode, encargado de dirigir un proceso para obligar a las instituciones públicas a contratar con transparencia y equidad. Sin embargo, la misma ley establece una inmensa cantidad de situaciones de excepción, en las cuales no se aplican las reglas previstas. Entre esas situaciones de excepción figuran los estados de emergencia, que son un clásico momento de despilfarro y malversación. Sucede que basta la declaratoria en emergencia para que las normas que rigen las contrataciones no sean de cumplimiento obligatorio y se autorizan procedimientos expeditivos. En esa figura incurrió Ludeña, como lo hacen tantas autoridades colocadas en esa situación. Pero era un puesto tan visible y el momento era tan crítico que Fujimori lo sacrificó sin contemplaciones. Otra situación excepcional que suspende, temporalmente, el alcance de la ley de contrataciones es la declaratoria de una institución en situación de urgencia. En este caso, los males se agravan porque la declaratoria depende muchas veces del mismo funcionario que luego explota las

ventajas de la excepcionalidad. Así, en esta circunstancia, la arbitrariedad llega a un grado superlativo.

Para efectos prácticos, Fujimori empezó a repuntar en las encuestas gracias a la imagen de eficiencia y activismo que exhibió durante el Niño. Los medios de comunicación ofrecieron una gran cobertura de un Presidente que lucía muy preocupado por la suerte de los demás y que viajaba sin cesar por el territorio nacional, realizando obras para mitigar un gran fenómeno de la naturaleza. Antes de ello, el Presidente había estado en un punto muy bajo de su popularidad debido a su autoritarismo y varios escándalos de corrupción que iban sellando el destino del régimen.

Por ejemplo, el caso Popular y Porvenir, que involucró a un íntimo amigo de infancia de Alberto Fujimori, Augusto Miyagusuku, fue puesto a la luz en 1997. En este caso, la aseguradora del Estado había sido manejada para cobrar sobornos e incrementar su extenso patrimonio inmobiliario para fines particulares. Los contratos de seguros con las FF.AA. fueron, particularmente, lesivos del interés público. En esos contratos se evidencia la asociación básica que normó al régimen, vinculando a los amigos de Palacio con los uniformados a través de Montesinos. Además, la prensa independiente demostró la estrecha relación entre el Presidente de la República y el principal directivo de la aseguradora, que había actuado sin ningún tipo de control gracias a una argucia legal. En efecto, debido a que el 3% de las acciones pertenecía a particulares, supuestamente no se trataba de una empresa pública y estaba más allá del control de la CGR. Augusto Miyagusuku era un amigo íntimo de Alberto Fujimori, ambos son de la misma edad y se habían hecho muy compañeros porque sus familias compartían una propiedad en común, donde habían tres casas sin muros que las separara. En esas tres casas vivían los Aritomi, los Fujimori y los Miyagusuku. Por su parte, Augusto Miyagusuku había formado la ONG AKEN que, como vimos, había canalizado donaciones japonesas y había sido empleada de modo irregular, lo que incluía depósitos a nombre de familiares directos del ex Presidente y el manejo de cuentas en el exterior.

Con la prevención del Niño, la popularidad de Fujimori experimentó un notorio repunte, que siguió adelante gracias a una amplia manipulación de la opinión pública a través de los medios de prensa. Para ello, el gobierno recurrió a un avisaje desmedido decidido políticamente. Asimismo, el gobierno concedió amplias ventajas tributarias adoptadas también arbitrariamente. En la última fase, estos métodos indirectos fueron superados por la compra sin ambages de la línea política de los canales de televisión comerciales, que tuvimos oportunidad de apreciar en los vladivideos.

Durante la campaña electoral por el tercer mandato, Montesinos desplegó todo su poder. Sometió completamente a los Poderes Electoral y Judicial, que eran manejados por personal adicto, al mismo tiempo que, a través de múltiples contactos, penetró directamente en el Congreso. Joy Way fue uno de sus enlaces preferidos, pero no el único porque muchos congresistas participaron del juego de visitar el SIN para definir ahí asuntos del poder.

La campaña electoral del año 2000 fue muy intensa y, durante su primer tramo, pareció que el Presidente lograría la reelección con cierta facilidad, pues aparecía punteando tranquilo, mientras que sus rivales se dividían en grupos equivalentes y reducidos. Pero, de pronto, el voto opositor se fue concentrando en Alejandro Toledo, como acto reflejo de la oposición al continuismo que, carente de liderazgo unitario opositor, se movía por instinto.

El punto de quiebre fue el caso de la falsificación de firmas que comprometió la credibilidad del régimen en medio de la campaña electoral. Después de ese episodio, la intención de voto por Toledo comenzó a subir sostenidamente y, como quedaba relativamente poco tiempo, el gobierno careció de capacidad de respuesta y no logró montar una campaña de desprestigio que sí había funcionado con Alberto Andrade y Luis Castañeda. La falsificación de firmas también fue revelada por la prensa independiente y si en esta ocasión tuvo un impacto decisivo fue porque se vivía un momento crucial de la campaña electoral.

El resultado electoral en primera vuelta fue muy desfavorable para Fujimori porque no logró el 50%; y porque la legitimidad de las elecciones fue puesta en duda por la grosera manipulación del resultado electoral, que cambió en unas horas, y le dio el primer lugar al Presidente y, aparentemente, le arrebató el liderazgo a Toledo. Las encuestas a boca de urna traían como resultado el triunfo por 48 a 42 de Toledo sobre Fujimori y, luego, la ONPE había invertido el resultado, e incluso amenazaba con proclamar que Fujimori había superado la barrera del 50%. A continuación, siguió el retiro de Toledo de la segunda vuelta en medio de acusaciones bien probadas de fraude electoral, que fueron sustentadas incluso por la misión de observadores de la OEA. Así, Fujimori corrió solo a la segunda vuelta y su triunfo fue pírrico porque arrastró la caída del régimen.

Al comenzar el tercer período se había roto la alianza entre los poderes e intereses que había dado sustento al gobierno. El SIN y Montesinos habían quedado en posición hegemónica reuniendo un poder casi absoluto. Fujimori mismo estaba arrinconado porque Montesinos había tejido una alianza con Carlos Boloña, quien había reaparecido en escena como Ministro de Economía. Entre Montesinos y Boloña controlaron el eje del poder en el último tramo del fujimorismo.

En este contexto se filtró el vídeo del soborno de Alberto Kouri por parte de Montesinos, que fue la gota que derramó el vaso y aceleró el tiempo político a la velocidad del vértigo. Fujimori, en un acto de desesperación, convocó a nuevas elecciones, anunció su retiro de la competencia y cesó a Montesinos. Luego se inició una comedia de equivocaciones en la cual Montesinos salió al extranjero, retornó para pasar a esconderse en Lima y, finalmente, fugó en un velero. Detrás de él quedaban toneladas de evidencia de corrupción en los cientos de vídeos que pronto serían conocidos por la opinión pública.

El tiempo político se le había agotado al gobierno de la década de 1990. Terminaba así, de muy mala manera, el proyecto autoritario que había derivado en mafias organizadas en el poder para robar al erario público y enriquecerse como personas particulares. Las lec-

ciones para el país son numerosas y lo grave es que no es primera vez que aparecen, sino que constituyen verdades reiteradas que han aparecido en momentos tremendos de nuestra historia y han sido desaprovechadas en el pasado. ¿Qué podría haber cambiado para que esta vez sea diferente? Quizá solamente confiamos por nuestro deseo de seguir creyendo.



## Dinámica política de la corrupción y participación empresarial

---

*Francisco Durand*

La corrupción, hasta donde sabemos, es tan vieja como la Colonia, y tan extendida que toca, directa o indirectamente, a casi todos los individuos, empresas, organizaciones civiles y gobiernos. Curiosamente, su persistencia y profundidad no han servido para considerarla un problema nacional fundamental. Nos hemos acostumbrado a convivir con ella, y a tolerarla sin intentar entenderla ni relacionarla con el subdesarrollo económico, la pobreza y la inestabilidad política. Esta incompreensión es especialmente dramática en aquella corrupción que ataca a los más altos niveles del Estado, que es, además, la que genera las mayores ganancias ilícitas y el más clamoroso desperdicio de recursos. Tal corrupción es de tipo político, a tal punto que define la naturaleza de un gobierno. Sin embargo, y aquí viene la segunda atingencia, no se explica únicamente por las acciones de quienes dirigen un gobierno y manejan el aparato de Estado. En gobiernos cleptocráticos, los políticos operan en asociación interesada con ciertos grandes empresarios. Esta colusión la ignoran muchos analistas y organizaciones internacionales<sup>1</sup>.

La idea central del trabajo es que factores y circunstancias de orden político, más que sociales o culturales, determinan los patrones más sofisticados y los más altos niveles de corrupción. Aparte de la debilidad del Estado, que es un factor más bien permanente, existen tres factores que intervienen en la aparición de la cleptocracia:

---

<sup>1</sup> Kauffman, por ejemplo, se refiere a la corrupción como «el abuso de un cargo público para beneficio privado» (2002). Lo dicho no extraña. Según el periodista Openheimer, a fines de la década de 1990, una serie de organismos internacionales y gobiernos de países desarrollados que consideran la corrupción como un factor subdesarrollante, se han dedicado a estudiarla y combatirla, pero la limitan a los políticos y burócratas y evitan mencionar a las empresas. El Foro Global de Lucha Contra la Corrupción de 1999 «se refería solo a un tipo de corrupción: la oficial». La organización Transparency International comparte la misma visión (Kauffman 2002: 13-15).

la calidad de la clase política, en particular el Presidente y su círculo más próximo; el grado de concentración personal e institucional del poder político en el Ejecutivo; y las rentas del Estado para los empresarios, que varían según la orientación macroeconómica. Esos factores entran en acción en un contexto determinado por dinámicas políticas y, obviamente, por otros elementos como el ciclo económico y las mentalidades sociales.

Conocer cómo opera la corrupción de alto nivel es importante en la medida que los principales estudios del proceso político de las últimas dos décadas, excelentes en otros aspectos, no consideran central ese problema (Crabtree 1992, Cameron y Mauceri 1997, Klárén 2000, Cotler y Grompone 2000, Reyna 2000)<sup>2</sup>. Dado que la corrupción es un fenómeno persistente, antiguo, y que tiende a recrudecer en gobiernos cleptocráticos –seguido de fases donde se le intenta reducir de algún modo– y, siguiendo a Lipset y Salman Lenz, lo que se puede hacer es *demostrar su variabilidad* (2001: 100-101). Nos proponemos analizar esa variabilidad según las vueltas del ciclo político y explicar por qué ha existido una «erupción de la corrupción» en el Perú en cierta época, viendo *el contexto* corruptor y corruptible e identificando *patrones de comportamiento que involucran a empresarios y gobernantes*<sup>3</sup>.

Como se deduce de lo anterior, el trabajo investiga cierto tipo y nivel de corrupción. Un presidente o ministro puede apropiarse de recursos públicos y llevárselos a su casa, y un empresario puede estafar a sus clientes, pero esas son generalmente operaciones de menor cuantía, poco sofisticadas y sin mayor impacto social y político. La alta corrupción, mayormente, implica una complicidad al interior del núcleo central del poder político en colusión con los empresarios. Por medio de ingeniosos mecanismos, ambos actores logran

<sup>2</sup> En algunos casos se ha estudiado la participación empresarial, pero son excepciones y, generalmente, como resultado de investigaciones *ex post* del Congreso (Cateriano 1994, Dammert 2001, CIDEF 2002). El problema es que no se adentran a mirar su conexión con factores políticos generales, en parte porque, para hacerlas aprobar en el pleno, requieren hacer concesiones. Sobre un análisis políticamente más detallado de la corrupción, ver Durand 2003a y 2003b.

<sup>3</sup> Sobre tendencias de la corrupción a fines del siglo XX, ver Naim 1995.

apropiarse de cientos o miles de millones de dólares legalmente –pero contraviniendo normas éticas–, o ilegalmente. Esas apropiaciones afectan a toda la estructura social porque degradan las condiciones de vida y le dan a la política un ánimo violento, vengativo. La corrupción está, por tanto, íntimamente ligada a los grandes problemas nacionales.

Nos referimos a eventos tales como cuentas negras, fondos de campañas de origen oscuro, venta de activos del Estado, operaciones de rescate financiero, subsidios que dan origen a búsqueda de rentas, o generan mercados negros, exoneraciones y evasión tributaria, licitaciones para obras públicas, adquisición de armamentos, arreglos de juicios a empresas, colusión entre la prensa y el gobierno, especulación cambiaria y negociaciones de la deuda externa. Esta casuística tiene que ver con funciones vitales del Estado en materia de ingreso y gasto y, por lo mismo, supone el manejo de grandes sumas de dinero que elevan las ganancias de empresas y consolidan fortunas personales, al mismo tiempo que reproducen las condiciones de la pobreza<sup>4</sup>. Tratamos entonces de ver la colusión y la corrupción, lo que supone una relación de los empresarios políticos –que andan tras los recursos públicos– con los políticos empresarios –que buscan convertirse en millonarios–.

Insistamos en el tema para verlo desde otro ángulo. Si hay dos actores involucrados, uno que da y otro que recibe, ambos deben ser vistos, más aún cuando uno representa el gran poder económico establecido<sup>5</sup>. Centrar la corrupción en los funcionarios es, entonces, ver solo la mitad del problema en la corrupción política de alto nivel. La lógica de esta forma de comportamiento se relaciona con la *naturaleza misma del régimen*, donde personajes claves del gobierno son partícipes directos, que operan incorporando o relacionándose

---

<sup>4</sup> Se estima, a partir de casos empíricos, que la «comisión» que los funcionarios del Tercer Mundo cobran por estas operaciones oscila entre el 5% y el 50%. Si tomamos un 10% en promedio del valor de cada obra pública, adquisición, préstamo, o venta de activos, se llega a una idea aproximada del volumen de fondos de la corrupción que queda en manos de los funcionarios. Lo que no se conoce es cuánto se benefician las empresas y los empresarios asociados a esos funcionarios.

<sup>5</sup> No tratamos aquí al empresariado ilegal, aquel involucrado en el narcotráfico, el trato de blancas, el contrabando, que es otra dimensión de la corrupción.

con empresas y empresarios para participar en negociados que favorecen a ambos.

Al tipo de comportamiento delictivo que involucra al empresario establecido se le llama en los Estados Unidos crimen de cuello y corbata –*white collar crime*–. Este tipo de crimen tiene características propias: involucra grandes sumas de dinero, es más difícil de detectar y entender, rara vez se sanciona, es penalizado de manera menos severa, no acarrea el estigma de ser considerado como crimen e involucra más a organizaciones (las empresas) que individuos. La percepción social de este delito como crimen menor hace que los medios masivos de comunicación no lo discutan con la misma intensidad e interés que la corrupción de funcionarios del Estado, lo cual también revela una mayor influencia empresarial en la prensa<sup>6</sup>.

En este trabajo utilizamos el concepto de cleptocracia en lugar de sultanismo. Ambos conceptos aluden a casos extremos de gobiernos concentradores de poder y con fuerte corrupción, pero tienen diferencias. El sultanismo se refiere más a un tipo de régimen político autoritario, profundamente personalista, discrecional, altamente corrupto. En el sultanismo, la ideología es solo un burdo disfraz, no existe convicción política alguna (Chehabi y Linz 1998: 5-10). Este concepto es útil en tanto llama la atención sobre la cúspide del poder, aspecto que discutiremos en el caso peruano<sup>7</sup>, pero preferimos el de cleptocracia. Un gobierno cleptocrático puede ser democrático, semi-autoritario o autoritario. Se organiza, empresarialmente, dentro y fuera del Estado, como *mafia* –término preferido en el Perú para referirse al fujimorismo–, donde personas y empresas se apropian de recursos públicos (Andrevski 1968, capítulo 7; Rose-Ackerman 1997: 33, Linz y Chehabi 1988: 23). Esos gobiernos, sin embargo, tienen orientaciones ideológicas particulares que definen el rumbo

<sup>6</sup> Ver, al respecto, tres textos clásicos, que aparecieron o se reimprimieron cuando los Estados Unidos fue afectado por una ola de escándalos corporativos: Clinard 1979 y Noonan 1984. Ver, también, Mokhiber 1998, que hace referencia a la violencia además de la corrupción.

<sup>7</sup> Basadre usa el término para referirse a los regímenes caudillistas luego de la Independencia. Lo describe como «un sistema estatal que carece de contenido racional y desarrolla en extremo la esfera del arbitrio libre y de la gracia del jefe» (1981: 37).

de la política económica y una cierta trama de alianzas con los empresarios<sup>8</sup>.

Aunque el análisis de cuándo y cómo se llega al poder es importante, y la clase de relación que se establece entre ciertos empresarios –aquellos proclives a la búsqueda de rentas y la corrupción– y ciertos gobernantes –aquellos dispuestos a enriquecerse a costa del erario y favores a empresas–, en los dos gobiernos peruanos estudiados se acelera la corrupción hasta conformarse características cleptocráticas *en el vértice mismo del poder político*. A medida que avanzan los gobiernos, se van formando mafias. Por ello, la corrupción es más alta mientras más tiempo tenga en el poder un gobierno. También es más rápida mientras más proclive sea el gobernante a ella y mayor vigencia tenga la idea, bastante generalizada, del Estado como botín. Por lo mismo, a medida que acumulan el poder, los gobernantes paralizan o neutralizan con bastante eficacia la posibilidad de investigación y rendición de cuentas. Ello da lugar a otra fase del ciclo. Cuando caen, son investigados por el siguiente gobierno, por la oposición –ahora fortalecida y envalentonada–, y como reacción de la llamada reserva moral de la sociedad. En esos breves intermedios morales se forman comisiones investigadoras del Congreso y surgen denuncias más valientes, aunque tienden a veces a operar más como un sistema de ajuste que de rendición de cuentas.

La corrupción política de alto nivel la estudiamos durante los gobiernos de Alan García –1985 a 1990– y de Alberto Fujimori –1990 al 2000–. El primero es democrático, el segundo lo es en sus inicios, y gradualmente, se convierte en autocrático. Ambos desarrollan, cada uno a su propio ritmo, características cleptocráticas que se acentúan al final de cada gobierno. El primero es fiel defensor de la intervención económica y mercados cerrados, ideas que caracterizan al populismo latinoamericano, y el segundo es adalid del neoliberalismo privatista y libremercadista. Sus opciones ideológicas son marcadamente

---

<sup>8</sup> Obviamente, existe una relación entre sultanismo y cleptocracia en tanto se puede hablar, como Chehabi y Linz hacen, de «tendencias sultanísticas», que marchan a distintos ritmos y que de pronto pueden desarrollar la corrupción.

distintas y se sostienen en alianzas con determinados segmentos empresariales.

La noción de cleptocracia tiene también un arista crítica importante. El enfoque sociológico asocia la corrupción a la proclividad cultural hacia lo familiar, a arreglos particularistas vinculados al nepotismo, que indican una «lógica amoral» de favorecer a ciertos círculos con los cuales hay relaciones directas por encima de otros, así sean contrarios a la ley y el interés público. También se relaciona con la baja identidad nacional, a ciertos tipos de religión (catolicismo entre ellas), a la herencia colonial (española y portuguesa) y a la desigualdad social extrema.

Dichos enfoques son útiles aunque muy generales en tanto no consideran factores políticos. Siguiendo nuestra línea de análisis, la corrupción alcanza una dimensión mayor con determinado régimen político –la cleptocracia–, fenómeno que tiene no solo una dinámica ligada al proceso político, sino también características permanentes del sistema político como son la falta de equilibrio de poderes, el presidencialismo y otros factores como la baja calidad burocrática, falta de equipos y sistemas de información y bajas remuneraciones, y la idea del Estado como botín, todas ellas características del Estado que abundan en el Perú<sup>9</sup>. El enfoque político y relacional de la corrupción requiere otra aclaración. Generalmente se asocia la corrupción organizada con ciertos regímenes –autocracias– y orientaciones macroeconómicas –heterodoxia desarrollista–, pero convive también con el neoliberalismo ortodoxo. Insistimos en el punto porque los analistas identificados con la globalización sostienen que las democracias que ponen en práctica políticas públicas de libre mercado tienden a reducir la corrupción porque: a) hay mayor contrapeso al poder discrecional del ejecutivo, b) existe una mayor rendición de cuentas, y c) hay menos fuentes de renta por parte del Estado

<sup>9</sup> En el año 2002, el Perú fue clasificado como un país de un nivel intermedio de corrupción en América Latina y en el mundo. De acuerdo con el Índice Perceptual de Corrupción de Transparencia Internacional, ocupa el lugar 45 de un total de 102 países. El Perú está ubicado debajo de Chile, Costa Rica y Brasil y por encima del resto. La misma organización considera a Sudamérica como «una de las regiones más asediadas por la corrupción en el mundo» (Transparency International 2002: 103).

(Elliot: 182 y 183). Comparando los gobiernos de García y Fujimori, observamos que difieren considerablemente en el aspecto económico y político, pero si bien ciertas orientaciones facilitan más la corrupción que otras en el sentido que políticas populistas y protecciones multiplican las fuentes de renta, ninguna está libre en tanto toda política tiende a generar rentas, pero en distintas áreas, y también porque los niveles de renta y corrupción los determina la calidad de los gobernantes, el tipo de asociación con los empresarios y la duración de un gobierno.

## 1. El aprismo y el factor García: 1985 a 1990<sup>10</sup>

En el período 1985-1990, una serie de hechos generaron un contexto favorable a la corrupción política de alto nivel, tanto por lo que sucedió en el gobierno como por las alteraciones de niveles de vida asociados a un ciclo repetitivo de crisis económicas. Entre los factores políticos resaltan, principalmente, las ambiciones y la personalidad del presidente Alan García, el inusual grado de concentración del poder en el Ejecutivo, lo que incluye la apristización del Estado, la manera como se ampliaron y manejaron los poderes de intervención económica del Estado, y las relaciones colusivas rentistas que se establecieron con cierto empresariado. La concentración de poderes y la trama de relaciones generó una falla sistémica que imposibilitó detectar, investigar, corregir y sancionar la corrupción en el momento que ocurrió o poco después. La situación de crisis fue un factor más general del contexto que alteró las formas de comportamiento y las ideas, y también coadyuvó a la formación de un gobierno cleptocrático.

En lo político, una serie de hechos se encadenaron y acentuaron un presidencialismo personalista. García y los candidatos apristas llegaron al poder en julio de 1985 con un porcentaje de votos que les

---

<sup>10</sup> Sobre un detallado análisis político del gobierno de García año a año, ver Crabtree 1992 y Reyna 2000. Un balance interesante del APRA en sus primeros años se encuentra en Drake y Bonilla 1989. Sobre las relaciones de García con los empresarios, ver Durand 2003a: capítulo 4. Ninguno de los textos analiza el problema de la corrupción. Sobre una obra periodística sobre la corrupción en su gobierno, ver Cateriano 1994.

permitió controlar el Congreso. Apenas elegido, García exigió ser también presidente del partido. En tanto el APRA es una fuerza mayoritaria y disciplinada, el «hegemonismo» de García facilitó la influencia del Ejecutivo sobre el Legislativo.

Los gobernantes siguieron una política de nombramiento de miles de apristas en distintos organismos del Estado, incluso los más cerrados y elitistas, como el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), sin atenerse a criterios competitivos de selección y nombramiento de jefes y directores. Los ministerios y juzgados se apristizaron y los cargos más altos fueron asignados a los principales dirigentes del partido, incluso los técnicos, tuvieran o no los dirigentes capacidad para manejarlos. En la sociedad civil, los medios de comunicación fueron favorecidos con una política laxa de impuestos y, debido a que muchos gozaban de subsidios a los créditos y las importaciones, no ocurrió mayor crítica.

Al concentrarse el poder, acentuarse el presidencialismo (Reyna 2001: 23-25), y apristizarse el Estado, se generó una falta de contrapesos que facilitó la neutralización de los órganos de control del Estado y abonó el terreno de los grandes negociados. Este proceso ocurrió no solo al interior de los tres poderes constitucionales, sino incluso en el propio partido de gobierno. Cuando en octubre de 1986, en momentos que se comenzó a hablar de casos de corrupción, la diputada Hilda Urizar asumió la secretaría general del APRA, organizó inmediatamente una oficina para recibir quejas y denuncias sobre la corrupción. Nueve días después fue destituida intempestivamente del puesto (Reyna 2000: 85). A inicios de 1987, el dirigente Luis Alva Castro intentó erigirse como una figura independiente del Presidente. Tuvo éxito momentáneo en tanto que, a pesar de la oposición de García, pasó a presidir la cámara baja luego de renunciar al Ministerio de Economía, hasta que la estatización de la banca de julio de 1987 lo desplazó de la escena y perdió influencia. Figuras independientes como el diputado aprista Alfredo Barnechea intentaron llamar la atención a la opinión pública sobre el exceso de discrecionalidad del Presidente, el llamado factor García, pero también terminó aislado.

El hecho de que el gobierno siguiera una ideología «revolucionaria» de cambio social, para lo cual requería un Estado interventor, generó múltiples fuentes de renta y facilitó, considerablemente, la corrupción en tanto los negociados se disfrazaban de política económica con sentido social. La propia personalidad ambiciosa, mesiánica, del gobernante acentuó el presidencialismo (Pease, junio-julio 1987: 45). Como ejemplo, baste un «balconazo»: el sorpresivo anuncio desde el balcón del palacio presidencial de congelar el precio del cemento para ayudar a los pobres. La visión de los gobernantes y militantes partidarios del Estado como botín y, paradójicamente, también como herramienta de cambio, y el alto grado de discrecionalidad, acentuado por el liderazgo personalista, todo ello generó una mayor posibilidad de corrupción. Cabe advertir que no necesariamente se contaminó a todo el aparato de Estado ni se involucró a todos los funcionarios y asesores. Sin embargo, quienes no participaron en el pacto infame no mostraron la fuerza ni el deseo de oponerse y servir de contrapeso, y estuvieron atados a la tradicional disciplina aprista que evitó el «rompan filas» y la crítica.

La ocurrencia fatal de una serie de crisis recesivas e inflacionarias fue un elemento del contexto más amplio que debe tenerse en cuenta porque aflojó los muros de contención de la corrupción, extendiendo su tolerancia. El primer episodio surgió en 1977, luego ocurrió otro más pronunciado en 1983-1984, y le siguió uno aun peor en 1988-1990. Esas crisis recesivas desestructuraron el viejo orden social, pues cambiaron la composición de las élites, debilitando a la clase media, desproletarizando a la clase obrera y pauperizando aun más al compesinado y los pobres urbanos. El desempleo y la pobreza hicieron la lucha por la sobrevivencia más aguda, hecho que permitió la extensión de la economía informal, del contrabando y el narcotráfico. En las crisis, el ascenso social o la conservación de estatus peligrosaron, pero la política y las actividades económicas extralegales abrieron la puerta a una alternativa de ingreso. El relativo equilibrio moral de la sociedad se rompió en esas circunstancias, generalizándose el cambio de códigos de comportamiento, pero sin llegar a eliminarlos totalmente, lo que luego permitió una rendición de cuentas *ex post* e intentos por sancionar a los culpables. La reserva moral,

por lo tanto, se redujo más que desaparecer. Una opinión indicativa del cambio fue el balance que realizara Hernando Burgos apenas terminó el mandato de García, el cual reflejaba bien la alarma por lo ocurrido: «La corrupción ha alcanzado en el país niveles alarmantes, ha penetrado los diversos aspectos de la vida social y afecta a los organismos encargados de prevenirla y sancionarla» (1991: 19).

La corrupción tenía múltiples centros operativos, tanto como centros de poder existieron. Y ocurría en todo nivel, desde los más altos, empezando por la Presidencia y el BCRP, hasta los más bajos. Fue una corrupción generalizada en sentido vertical y horizontal. En ese contexto, la relación de los grandes empresarios nacionales con el poder político fue bastante cercana y tuvo una temprana intimidad. Empezó desde que se disputaron las elecciones, aunque no por ello habría confianza ni las relaciones serían estables. Una serie de tensiones condujeron luego a una ruptura cuando en julio de 1987 el Presidente anunció de modo sorpresivo un proyecto de estatización de todo el sistema financiero, lo que dio lugar a una exitosa contraofensiva empresarial. El desencanto presidencial ante la fuga de capitales, la especulación cambiaria, la falta de inversiones, y el apoyo del ala radical del APRA, provocaron la ruptura de la alianza. Sintomáticamente, a partir de ese momento, la prensa se volvió un tanto más crítica y las acusaciones o insinuaciones de corrupción comenzaron a emerger.

La falta de vínculos orgánicos del APRA y García con el empresariado nacional, y la ausencia de empresarios en el partido, se superó con el rápido y temprano entendimiento del gobernante elegido con el empresariado en favor de una política de «reactivación económica». Desde que el APRA y García fueron percibidos como la mejor opción de gobierno, ocurrió un acercamiento, y pronto el candidato presidencial y la cúpula aprista hicieron amigos entre los grandes círculos del poder económico. El apoyo empresarial a García se expresó en un financiamiento generoso de su campaña, donde destacaron los aportes de los grupos de poder económico (Durand 2003a: 243-245).

Durante el gobierno aprista, ocurrieron numerosos casos de corrupción de funcionarios y operaciones donde participó el empresariado, la mayoría por rentas generosísimas, que se usaron y abusaron, así como por casos particulares de corrupción. Dado que el propio Presidente y muchos ministros y altos funcionarios estuvieron envueltos, se puede pensar que se cobraron comisiones y se hicieron fortunas con bastante normalidad y que, al mismo tiempo, se favoreció la ganancia de muchas grandes empresas<sup>11</sup>. Las siguientes operaciones –lista que dista de ser completa en la medida que no hay ningún estudio sistemático al respecto en que apoyarse– pueden considerarse como las principales operaciones de corrupción y renta de alto nivel donde se nota la participación empresarial. Primero se presentan los casos y luego se discute, en mayor detalle, aquellos donde hay pruebas o indicios de corrupción.

## 2. Casuística

De 1985 a 1990, ha existido probable o probadamente rentas y corrupción relacional empresarios-Estado en los siguientes casos:

- a) Al inicio del gobierno se expropiaron dos empresas extranjeras, la petrolera Belco y la Leche Gloria, que fueron compensadas por el Estado. También se suspendieron los contratos con la Occidental Petroleum. Los primeros dos casos fueron políticamente curiosos: no existían demandas populares de nacionalización, pero el gobierno las llevó a cabo sorpresivamente como parte de su programa. Es probable que diera lugar a coimas a funcionarios para favorecer una buena compensación, generalmente sobrevaluadas. En el caso de Leche Gloria cabe comentar también la posterior venta de las acciones del Estado a los empresarios de transporte Rodríguez, que formaron gracias a esa oportunidad un grupo de poder centrado en Gloria. García quiso también estatizar, sorpresivamente, el sistema financiero en 1987. No obstante, ni los banqueros lo permitieron, ni la opinión pública o

---

<sup>11</sup> Lamentablemente se conoce más de la corrupción de funcionarios que de las ganancias de las empresas.

los sindicatos de empleados bancarios lo apoyaron. Dada la corrupción existente, y los patrones de conducta exhibidos por el gobierno y los apristas, la idea de que toda la banca, empresas de seguro y financieras iban a ser apristizadas no fue bien recibida. El proyecto de nacionalización dio luego lugar a un intenso *lobby* para moderarlo en el Congreso, que terminó limitando la presencia del Estado y permitiendo la propiedad a pequeños accionistas. El Banco de Crédito del Perú (BCP), el más grande, vendió en un solo día la mitad de las acciones a sus empleados, lo que impidió la nacionalización en tanto pasaron a estar «en manos de los pequeños accionistas» y luego, más adelante, volvieron a vendérselas a los grandes accionistas.

- b) La suspensión también sorpresiva –sin discusión en el Congreso y la prensa– de una operación aprobada por el gobierno anterior para comprar 14 aviones caza bombarderos Mirage a Francia es un caso importante por ser temprano y por los montos involucrados. En la operación, aparte de tratantes de armas, participó el empresario de la televisión Héctor Delgado Parker, cercano al Presidente, vinculado al APRA, y que fungía como asesor de García y negociador en París. El gobierno utilizó como intermediario al banco BCCI para la reventa subvaluada. Las investigaciones del Congreso, realizadas durante el primer gobierno de Fujimori, determinaron que en la operación «para reducir el gasto militar» se perdieron US\$25 millones por cada avión (Cateriano 1994: 171).
- c) La firma de más de 189 contratos de estabilidad tributaria por parte del Ministerio de Industria y el Ministerio de Economía garantizó condiciones tributarias generosas a grandes empresas industriales priorizadas según el modelo económico heterodoxo –en favor de la sustitución de importaciones y la descentralización productiva–. Los contratos se negociaron y firmaron con un alto grado de discrecionalidad. El contrato tenía carácter secreto a pesar de ser Ley y variaba de un caso a otro sin explicación.
- d) El control de precios de numerosos productos de primera necesidad permitía la corrupción en tanto generó un lucrativo mercado negro

donde empresas privadas y estatales vendían por lo bajo productos escasos a altos precios. El control de importaciones acentuó el mercado negro y promovió el contrabando. El control de precios de productos de empresas estatales como el acero de SIDERPERÚ dio lugar a procesos especulativos donde «todos ganaban», el vendedor y el productor, pero el Estado perdía, pues la empresa acumulaba pérdidas que luego absorbía el tesoro público. El congelamiento de precios también dio lugar a un intenso contrabando con Bolivia y el Ecuador, en tanto los productos congelados o subsidiados salían al exterior aprovechando la diferencia de precios. Empresas exportadoras e importadores se beneficiaron de esta política.

- e) Ciertas obras públicas, en particular el proyecto del tren eléctrico que uniría el cono sur con el centro de Lima, dieron lugar a cuestionamientos y acusaciones. El jefe del proyecto era el empresario Antonio Biondi, famoso porque hizo las veces de enlace cuando el presidente García convocó en su casa a los doce más grandes grupos de poder económico en julio de 1986, para hablar de la concertación de inversiones. Allí nació el llamado grupo de los «Doce Apóstoles». La vinculación de Biondi con García era tan estrecha como antigua. El propio Presidente reconoció ante la Comisión Olivera, en 1991, que Biondi le prestó US\$20.000 en 1980 para comprarse una propiedad y que utilizó carros suyos para la campaña electoral de 1985 (Cateriano 1994: 44 y 46). Investigaciones del fiscal Vittorio Paraggio en Italia revelaron, en 1993, que las empresas que participaron en el proyecto del tren eléctrico peruano estaban comprometidas en una serie de irregularidades. Un empresario italiano aseveró que se le encargó pagar la coima al propio presidente García y brindó detalles de la operación financiera, investigaciones que conducirían a la captura de Alfredo Zanatti, un empresario amigo del Presidente.
- f) La política de pago limitado de la deuda externa –al 10% del total del valor de las exportaciones– también tenía su lado rentista, en tanto inició una frenética disputa entre los acreedores para que el Estado peruano cumpliera con sus obligaciones, y permitió grandes y rápidas ganancias si se contaba con información privilegiada.

Curiosamente, en 1985, el gobierno no cumplió con dicha meta al pagar el 35%, y el 29% en 1986. Nunca se explicó a qué se debían tales violaciones a la propia política de gobierno, pero la flexibilidad acicateaba el *lobby* y las oportunidades de coima.

- g) Cabe mencionar también la compra de papeles de la deuda externa a precios bajos, esperando que se generaran oportunidades de reventa dependiendo de las decisiones gubernamentales (Burgos 1991: 17, nota 2). El negocio era tan lucrativo que atrajo a inversionistas como Joseph Maiman de Israel y profesionales como Víctor Joy Way, quien luego formaría parte del entorno del presidente Fujimori. Varias grandes empresas peruanas y numerosos *brokers* se dedicaron a comprar papeles de la deuda externa en el exterior, aprovechando los precios bajos y esperando que luego reeditarán más cuando el país normalizara sus relaciones con la banca internacional.
- h) El control de las tasas de interés, particularmente en el caso de la banca estatal de desarrollo, dio lugar a una frenética disputa por acceder a créditos baratos con tasas fijas y bajas, particularmente cuando se desató la inflación en 1987. El Banco Industrial del Perú (BIP) fue considerado un foco particularmente intenso de corrupción. Entidades como el Banco de la Nación también llegaron a otorgar préstamos a empresas, a pesar de no ser una de sus funciones. Panamericana Televisión, Canal 5, era un frecuente solicitador de préstamos del BIP.
- i) La política de devolución de impuestos vía el Certificado de Reintegro Tributario por Exportaciones (CERTEX) a los exportadores de productos manufacturados y semi-manufacturados, en realidad, constituía un subsidio, debido a las tasas altas del certificado. Ello dio lugar a exportaciones falsas –por ejemplo, cajas vacías o rellenas de bienes sin valor– o a la práctica del carrusel, donde un producto era exportado, reimportado y reexportado para recibir más de un CERTEX. Una nueva entidad, el Instituto de Comercio Exterior, casi totalmente apristizada, administraba el CERTEX y tenía fama de ser muy corrupta.

- j) Varias medidas tomadas por el BCRP provocaron escándalos y graves acusaciones. Estos casos también eran importantes porque revelaron un cambio institucional regresivo profundo en la parte más sana del Estado. Siendo el BCRP el organismo mejor pagado, profesional y honesto, y a pesar de estar protegido por su autonomía, cayó en la corrupción al ser capturada la presidencia y parte del directorio –la mitad es nombrada por el Ejecutivo y la mitad por el Legislativo–. Con García, el BCRP entró a un acelerado proceso de degradación institucional. La decisión más importante fue mover las reservas internacionales del Perú, realizada por el BCRP al banco BCCI. Tal entidad fue investigada en los Estados Unidos, cuando quebró a fines de la década de 1980 y debido a sus relaciones con el régimen de Noriega en Panamá. Leonel Figueroa, primer Presidente del BCRP, y su Gerente General, Héctor Neyra, funcionario de línea, se fugaron en 1991, luego de ser acusados de haber recibido una cuantiosa coima del BCCI (Burgos 1991: 16-18). También estuvo implicado Brian Jensen quien, habiendo trabajado en el BCCI, pasó luego a ser funcionario del BCRP durante el período de Figueroa y Neyra. Según las investigaciones de Robert Morgenthau, procurador del Estado de Nueva York, Figueroa y Neyra recibieron US\$3 millones como «comisión» por mover fondos del Estado peruano a una cuenta cifrada de la oficina del BCCI en Panamá por un total de US\$270 millones (Cateriano 1994: 108-109, 144). Cabe anotar que el BCCI fue el banco que utilizaron destacados personajes cleptocráticos como Francois Duvalier de Haití, Ferdinando Marcos de Filipinas, y Manuel Antonio Noriega de Panamá. Al estallar el escándalo, y antes de su fuga, Figueroa declaró el 5 de agosto de 1991, a la revista *Caretas*, que García sí tuvo conocimiento de los depósitos del BCCI (Cateriano 1994: 178). Las revelaciones dieron lugar a la formación de la Comisión Vega Alvear en el Congreso, pero sus investigaciones fueron interrumpidas por el golpe presidencial de 1992.
- k) El caso del mercado múltiple de cambios –dólar MUC– constituyó tanto un foco de rentas como de corrupción a gran escala. Se conoce, por entrevistas, que el propio presidente García llamaba

por teléfono a directores del BCRP para presionarlos a que asignaran el dólar MUC a ciertos importadores. Esta ola especulativa se aceleró a finales del gobierno, cuando eran más escasos los dólares y mayor la cantidad de tasas de cambio. En febrero de 1989, luego de la renuncia del ministro Abel Salinas, que intentó corregir el problema reduciendo las tasas a dos, entró al MEF el ministro Rivas Dávila, quien trasladó centenas de partidas arancelarias al MUC e incrementó nuevamente el número de tasas, lo que generó una mayor ola especulativa. Las sumas transadas eran astronómicas: llegaron a US\$1.162 millones (Congreso de la República 1991). Al respecto, caben dos anotaciones. Primero, que los dos mayores beneficiarios fueron el Estado y las Fuerzas Armadas; y el tercero, curiosamente, era el empresario Zanatti –Cia. de Aviación Faucett–, un nuevo amigo del Presidente, que obtuvo dólares abarataados por un total de \$35 millones<sup>12</sup>. Le seguían numerosas empresas extranjeras y nacionales. Entre los primeros cuarenta beneficiarios estaban cuatro de los «Doce Apóstoles», los inversionistas que se aliaron con García, y varios grandes medios de comunicación (Durand 2003a: 332-335).

- 1) La súbita decisión presidencial de suspender las exportaciones de plata debido a los precios bajos es otra cuestionable medida que creó oportunidades especulativas. Por un breve período se podían comprar barras de plata a precios bajos en el BCRP y esperar a que el gobierno volviera a autorizar las exportaciones. Esa medida, más el dólar MUC y el cambio de las reservas al BCCI, junto a la captura y posterior apristización del BCRP, generó la más profunda crisis institucional en toda la historia del instituto emisor<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> El presidente García reconoció ante la Comisión Olivera que «Zanatti...es un empresario de enorme audacia y del cual yo, en 1985, tenía la peor versión: que le debe a todo el mundo, que subvalúa todo, que no cumple nada...después fue informado por el propio Zanatti que estaba importando vaquillonas para hacer ganadería en el Perú y para mí eso es muy importante. Hay otros que se llevan la plata sin dejar nada en el Perú, se lo puede decir como presidente». (Cateriano 1994: 39).

<sup>13</sup> Numerosas conversaciones con funcionarios del BCRP sostenidas por el autor permiten afirmar tal idea. La recuerdan como la época más aciaga, no solo porque su Presidente y Gerente General terminaron fugándose, sino también porque varios funcionarios se enriquecieron o se les veía hacienda cola para comprar barras de plata. Se habla incluso de uno que se fue al extranjero y se compró una isla en Grecia gracias a las coimas pagadas para autorizar el dólar MUC.

- m) La autorización de alimentos por parte de organismos estatales y la compra de productos importados, particularmente el maíz y el trigo, y su posterior venta a crédito a un grupo pequeño de grandes molinos, principalmente a Nicolini Hermanos, que obtenía el 50% del total, fue considerada una fuente importante de renta y probable corrupción (Lajo 1986). Allí se involucró el ministro de agricultura Remigio Morales Bermúdez, muy cercano a los Nicolini, de quien se sospechaba un rápido enriquecimiento en varios casos, incluido uno de importación de carne podrida (Burgos 1991: 17). El control y las importaciones subsidiadas dieron lugar a una relación especialmente colusiva entre Estado y grandes empresas agroalimentarias, particularmente la ya mencionada Nicolini Hermanos, pero también Ganadera Schilcayo del grupo Romero. Como en el caso del pago limitado de la deuda externa, con la carne también se importaba más toneladas del límite programado (Durand 2003a: 274). Al ponerse el límite y tolerarse «excepciones», en un contexto de relaciones cercanas y colusivas entre empresarios y gobierno, se favorecía el comportamiento rentista y la corrupción.
- n) La compra de armamento y maquinaria del Ministerio del Interior fue otro caso importante de corrupción por estar mejor documentado. Desde el inicio del gobierno, Agustín Mantilla, el jefe de seguridad del APRA, y secretario personal del Presidente de muchos años, fue Viceministro desde 1987 y luego asumió el cargo de Ministro. Se ha comprobado –a raíz de los escándalos de Vladimiro Montesinos, el siniestro y corrupto asesor del presidente Fujimori– que Mantilla y su hermano recibieron coimas por operaciones como las compras sin licitación de ametralladoras, municiones, vehículos orugados y semiorugados para uso de la policía, y grúas, todo ello por un valor de US\$74 millones. Se sospecha que fueron compras sobrevaluadas. El proveedor de armas Svi Sudit, de origen israelí, afirmó haber pagado US\$2 millones y medio al Ministro (*La República*, setiembre 29, 2002). El caso Mantilla hizo recordar que, de acuerdo con las investigaciones de la Comisión Olivera y la información que se obtuvo de comisiones del congreso y del gobierno de los Estados Unidos a raíz del escándalo del

BCCI, se determinó que doce personas, entre ellas, Romulo León Alegría, Remigio Morales Bermúdez y Alfredo Zanatti, todos ellos parte del entorno de García, habían ingresado dinero en efectivo «por montos declarados a la Aduana...que iban desde US\$5,000 hasta US\$400,000...» (Cateriano 1994: 168 y 213). Las operaciones de estos altos funcionarios apristas alanistas, y gente de confianza como Zanatti, podrían ser la base de los fondos negros del APRA –o de Alan García– para financiarse en el futuro.

- o) Otra institución contaminada de arriba a abajo por la corrupción fue la Dirección General de Contribuciones. Sus siglas, DGC, eran conocidas internamente como Dirección General de la Cutra –sinónimo de coima–. El deterioro institucional de la DGC era notorio, tanto por los casos de extorsión provocados por extensas visitas de los auditores a grandes empresas para hacer «auditorías integrales», que les permitían revisar semana tras semana todo tipo de documentos, lo que favorecía una intimidad que hacía posible arreglar la suspensión de tan incómoda presencia; como por arreglos entre contribuyentes y funcionarios bajo la mesa para dejar de pagar impuestos o tolerar casos de documentación fraguada –doble contabilidad–. La falta de medios y la inadecuada infraestructura de la DGC facilitaban los hechos mencionados. Los funcionarios de contribuciones, cerca de 3.000 hacia 1990, trabajaban hacinados en tres pisos del Ministerio de Economía. De ese total, solo 242 se dedicaban a fiscalizar, que era la función principal de la DGC (Durand 2002: 16). La situación de desmanejo llegó a tal punto que, cuando un contribuyente quería cambiar de identidad, lo que hacía era gestionar una nueva Libreta Tributaria. Por ello se llegó a la astronómica cifra de más de 6 millones de Libretas Tributarias, cuando hacia 1990 solo 13.000 empresas y unas 80.000 personas declaraban y pagaban impuestos (Arias 1991: 211). Durante los caóticos años finales del alanismo, el ingreso promedio de un funcionario era de US\$50 mensuales, lo que provocó que muchos prestaran servicios de asesoría tributaria en estudios de abogados o empresas contables; ello generó un evidente conflicto de intereses. Cerca del 25% de los funcionarios tenía otro trabajo en el sector privado (Arias 1991: 202). El testi-

monio de un funcionario revela la generalización de la corrupción: «Cuando trabajaba en auditoría, recuerdo haber visto muchas veces cómo se arreglaban los problemas con los contribuyentes. He visto auditores comprarse casas y carros nuevos, e irse de vacaciones a otros países» (Milk, citado por Durand 2002: 17). El resultado de este deterioro del Estado llevó a un descenso brusco de la recaudación, reflejado en una presión tributaria –lo recaudado como porcentaje del PBI– de 13,2% en 1985 a 4,9% a principios de 1990 (Estela 1992: 3).

De los quince casos listados –lo que incluye múltiples operaciones en casi todos ellos y sumas considerables–, hay algunos más importantes porque fueron tratados por la prensa e investigados en el Congreso, tanto en el Perú como en otros gobiernos. En el caso del Perú, las comisiones parlamentarias cuentan con pocos recursos, tiempo limitado, y operan en medio de un clima político cargado de pasiones, lo que facilita que los acusados traben las investigaciones o, lo que es peor, las presenten como operativos de venganza, de ajuste, de rendición de cuentas. El hecho de que se trate de altas figuras políticas permite justificar las acusaciones de subjetividad y en tanto, rara vez, se analizan los crímenes de cuello y corbata, que son además cuentas y operaciones más difíciles de investigar, la participación empresarial tiende a permanecer oculta. Sintomáticamente, las investigaciones de corrupción del período aprista se han centrado en figuras políticas y, salvo el caso Zanatti, no se ha incluido a empresas o empresarios.

Los indicios y pruebas de que existió corrupción en el más alto nivel, incluidos órganos como la Presidencia y el BCRP, se refieren principalmente al enriquecimiento personal del presidente García, quien como jefe de Estado dejó su modesto departamento en un barrio de clase media de Lima, luego de que en 1987 comprara una mansión en el lujoso barrio de Chacarilla –ofertada por US\$200.000 y adquirida por la mitad, con la mediación de la empresa constructora UPACA, propiedad de los empresarios Piccini, cercanos al régimen– y una casa de playa en el balneario de Naplo al sur de Lima.

La adquisición de la mansión se conoció durante la batalla de los bancos, cuando la prensa publicó copia del cheque de compra que justamente se hizo en una cuenta del Banco de Crédito del Perú, uno de los dos bancos que se intentó expropiar. García no pudo explicar convincentemente de dónde obtuvo sus ingresos, ni pudo presentar evidencia de la correspondencia entre ingresos y gastos en el momento de adquirir las propiedades. Otro caso igual surgiría años después, cuando al residir en el exterior en su etapa de exilio compró una propiedad en el distrito más exclusivo de París. Varios de sus más altos funcionarios acusados o sospechosos de corrupción también adquirieron bienes inmuebles, y mostraron niveles extraordinarios de consumo, como los casos del filósofo García Salvatecci –quien presidió el Banco Industrial del Perú (BIP) y, luego, fue Superintendente de Banca y Seguros– y de R. Morales Bermúdez.

En el caso de Figueroa y Neyra, la información se obtuvo cuando quebró el BCCI y salió a la luz información como el movimiento de reservas del Estado a ese cuestionado banco. Las investigaciones e informaciones que brotaron de procuradores, senadores y periodistas de los Estados Unidos jugaron un papel vital, pues anularon los argumentos del APRA y García, según los cuales los investigadores peruanos estaban motivados por odios políticos. Figueroa y Neyra se fugaron al exterior y, años después, fueron capturados en Brasil y trasladados al Perú. El caso del dolar MUC fue investigado por el Congreso durante el primer gobierno de Fujimori, pero no culminó en acusaciones a la fiscalía. El segundo gobierno de Fujimori logró capturar al empresario Zanatti, luego de que, como resultado de investigaciones sobre corrupción en el exterior, un empresario italiano revelara haber pagado una coima al presidente García, y brindara información sobre el banco y la cuenta donde la referida coima fue depositada –Gran Caymán–. El empresario italiano era el intermediario de una compañía italiana proveedora del tren eléctrico. El caso de Mantilla salió a la luz al conocerse los audios y vídeos donde se observaba que el ex Ministro recibía dinero (US\$30.000) del asesor de Fujimori, Montesinos, donde este prometía ayudar con mayores cantidades en el futuro a cambio de que apoyaran la candidatura de Fujimori en el año 2000. Esto último provocó que investigaran su

patrimonio y cuentas bancarias. Luego, las investigaciones judiciales permitieron determinar que, desde 1991, varias empresas propiedad de Mantilla y su hermano tenían fondos por un valor de US\$2,5 millones en el Union Bank of Switzerland, oficina de Miami, y que movieron fondos por más de US\$70 millones (*La República*, setiembre 29, 2002). Apenas se conoció del caso, García anunció la separación de Mantilla del APRA, intentando dar por terminado el asunto. Sin embargo, debido a declaraciones del propio Mantilla, ello no fue así. El acusado afirmó que se encontraba en prisión «por consigna del Partido [Aprista]» y que el dinero había sido utilizado por el APRA. La afirmación fue rechazada, categóricamente, por el partido en un comunicado del 18 de setiembre del año 2002.

El caso Mantilla ha dado lugar a especulaciones acerca de un patrón de corrupción institucional donde el partido se involucraba en casos de corrupción para financiarse a futuro, encargando las cuentas a gente de confianza. La justificación es que, de esa manera, el partido se liberaba de pedir dinero a empresas y empresarios. De ser así, el caso Mantilla no sería un evento aislado, sino un caso de corrupción institucional.

### **3. El fujimorismo y las tres mafias: 1990-2000**

La corrupción bajo Fujimori se profundizó por ser más sofisticada y operar por mayor tiempo con montos más altos. Comparada con el caso anterior, fue más selectiva y tardía, menos generalizada. La explicación de las diferencias entre los dos gobiernos se debe, fundamentalmente, a tendencias y factores de orden político, pues los factores sociales –la idea del Estado botín, la propensión a aceptar la corrupción, la cultura de redes sociales en torno de familiares y amigos usadas para sobrevivir o ascender en la escala social– son menos variables y ya estaban presentes.

A diferencia de García, que arrancó muy temprano con las operaciones de reventa de los aviones Mirage, en el caso de Fujimori hubo un rechazo inicial al estado de corrupción generado por el gobierno

anterior, lo que despertó a la reserva moral del país. Este hecho se combinó inicialmente con un mayor equilibrio político entre distintas fuerzas –ninguna controlaba el Congreso–. Sin embargo, el gobierno de Fujimori terminó también envuelto en escándalos investigados luego de su caída, lo que dio lugar a la consabida estrategia de defensa, según la cual las investigaciones y denuncias eran operaciones de venganza política. Bajo Fujimori, la corrupción y la renta ocurrieron también por la enorme concentración del poder de personajes claves dispuestos a aprovecharse de su manejo decisonal, en asociación con ciertos sectores empresariales y buscando en la orientación macroeconómica oportunidades de renta en tanto también se disfrazaron de política económica o se escondieron en ella.

En la década de 1990, hubo proclividad a la renta y la corrupción de tres líderes claves: Vladimiro Montesinos, Jorge J. Camet y el Presidente. Un hecho que sobresale es que Montesinos pareció envolver a Fujimori en una lógica de corrupción –sea porque la toleró, la autorizó, o debido a que participó en ella–. Al respecto, cabe citar a Francisco Loayza, el ex agente del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) que presentó a Montesinos al entonces candidato Fujimori. En 1990, antes de que Fujimori fuera Presidente, Montesinos habría dicho: «Hoy más que nunca tenemos que coparlo, existen todas las posibilidades de hacernos del poder». El futuro asesor se percató de la predisposición delictiva del Presidente electo inmediatamente: «...a Fujimori le gusta el billete como caramelo» (2000: 68 y 71).

A partir de cierto momento, Fujimori y Montesinos se consolidaron en el poder y, con el posterior apoyo de Camet en el MEF, los más altos niveles del Estado quedaron envueltos en megaoperaciones que elevaron el grado de desperdicio de recursos vía rentas y fortunas ilícitas. Estas operaciones se organizaron en torno de tres mafias, cada una con su esfera de acumulación y con su propia red social<sup>14</sup>. Más que la permanencia –el fujimorismo estuvo en el poder

<sup>14</sup> ¿Hubo una o varias mafias? Si fue una, ¿qué carácter tenía? La respuesta a estas preguntas no es clara, particularmente la primera. La evidencia empírica tiende a confirmar la existencia de tres, con cierto nivel de coordinación; aunque cada una arma circuitos separados de corrupción y renta. Esta tesis ha sido expuesta en otra obra del autor (2003a). Hay quienes sostienen que el fujimorismo se convirtió en un «narcoestado» (Dammert 2001), lo cual implica

el doble de tiempo que García-, fue más bien la sofisticación de las mafias lo que explicaría un mayor nivel de corrupción.

Inicialmente, el contexto era menos favorable a la corrupción por un conjunto de razones que pasamos a enumerar: a) al principio –julio de 1990 a abril de 1992– no existía concentración de poder, aunque ya Montesinos iba a manejar el SIN y desde ahí las Fuerzas Armadas y policiales y otras instituciones; b) no se había cooptado a la prensa; c) no había intervenido una trama de intereses económicos en la elección del Presidente –era un independiente que llegó de improviso–; d) se dieron cambios en las políticas macroeconómicas en dirección neoliberal –asesorados por los poderes fácticos externos con una orientación sistémica más que rentista, lo que eliminó muchas fuentes de renta, las populistas, aunque creó otras como la privatización–; y e) se recuperó la capacidad de acción del Estado –que estaba a punto de colapsar en el período anterior de hiperinflación, recesión y alta violencia política–. Además, en los dos primeros años democráticos del régimen, se «desapristizó» el Estado con el despido de miles de militantes o simpatizantes, y fue posible reformar y recuperar algunas instituciones claves como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) –creada a partir de la DGC– y el BCRP. Esos dos últimos factores morigeraron la corrupción a ciertos niveles en tanto concentraron capacidades tecnocráticas sanas en algunos aparatos claves, lo que a su vez dio una imagen de menor corrupción, por lo menos en el sentido de que algunas ramas del Estado se libraron de ella, y se formó la imagen de un «Presidente fuerte» que la combatía.

En el caso de la corrupción del fujimorismo, existen pruebas e investigaciones más contundentes de varias comisiones del Congreso que la vienen investigando cerca de tres años. Ello es posible gracias a

---

demostrar que todo el Estado estuvo permeado por esa lógica, cosa que no se ha hecho. La evidencia de corrupción y renta indica que, junto al narcotráfico y el contrabando, «representados» políticamente por Montesinos, hubo múltiples formas de corrupción y renta que no tienen que ver con el narcotráfico. Hay también quienes afirman que la mafia MEF no era sino un instrumento de grandes grupos de poder económico y que, desde allí, se manejaban todos los hilos del poder, incluyendo a la presidencia y el SIN. Esta versión, manifestada en conversaciones por altos funcionarios de gobierno, considera que un gran empresario peruano actuaba como el *capo di tutti capi*.

la continuidad democrática y a que en el Congreso existe una correlación política de fuerzas desfavorable al fujimorismo. Lo que en nuestra opinión caracteriza al régimen no es su carácter corrupto, como se le define con frecuencia sin mayores distinciones cuando se habla de *la mafia*, o el haber sido, como sostienen algunos que llevan la interpretación a un extremo, un «narco Estado» (Dammert 2001). En nuestra interpretación, la corrupción y las rentas de la década de 1990 se concentraron en tres instancias claves del Estado, desde donde operaron no una sino tres mafias cleptocráticas: la Presidencia, el servicio de inteligencia y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este proceso se desató a partir del autogolpe del 5 de abril de 1992, y se aceleró a partir de 1995-1996, cuando Fujimori ganó la segunda elección; y luego las dos mafias rivales lograron desplazar a su hermano del poder, que es el período donde el bajel pirata, parafraseando a Espronceda, tiene viento en popa y marcha a toda vela.

El contexto corruptivo político se genera entonces después de elegido Fujimori, pero, ¿cómo explicar ese vuelco? La respuesta está en la conformación posterior de una estructura concentrada de poder que lo facilitó. A partir de allí, el régimen se relacionó, colusivamente, con grandes empresas y empresarios, neutralizó a los medios de comunicación y manipuló a la opinión pública. Cuando se consolidó, terminó controlando el Congreso, manejando el Poder Judicial –intervenido luego del golpe–, neutralizando y, lógicamente, cooperando los órganos de control interno. En esas condiciones, fue regenerándose la falla sistémica, falla que se completó al redefinirse las relaciones del Estado con la prensa y los empresarios a favor del gobierno.

Una diferencia importante, al menos porque en este caso aparecieron mayores indicios y pruebas, es que en el fujimorismo Montesinos y el SIN utilizaron, extensivamente, las cajas negras y el propio dinero de la corrupción para crear una estructura paralela de ingresos para pagar a jueces, congresistas, periodistas, ministros y otras autoridades. Lo peculiar reside en que las mafias «invertieron» sus ingresos ilícitos para organizar un gobierno cleptocrático de mayor nivel. Para poder ejercer autoridad sobre estos pagos y

contratos, se organizó una industria de vídeos y audios. Este fenómeno de institucionalización de la coima y el chantaje es novedoso y, luego, facilitó, enormemente, las investigaciones y la difusión de los casos de corrupción.

Las relaciones colusivas con el empresariado de los medios de comunicación de masas se basó en un excesivo gasto estatal en publicidad, particularmente en elecciones –1993, 1995, 2000–, en una política exclusiva de intercambio de publicidad por deudas tributarias –que operó regularmente desde 1994–, y en dinero sucio entregado, personalmente, a los dueños de los medios por Montesinos –en el local del SIN, a veces con un «contrato» firmado–. En estas redes cayeron, principalmente, las emisoras de televisión y la «prensa basura» –tabloides–, pero también muchos diarios –con excepción de *El Comercio*, *La República* y *Gestión*– y algunas revistas –con la excepción de *Caretas*–. Este empresariado y muchos periodistas se convirtieron en los más corruptos entre aquellos que operaron en los márgenes de la legalidad, agudizándose una propensión a la venalidad que ya estaba presente en el período anterior.

En la década de 1990, las relaciones con el empresariado fueron, inicialmente, menos colusivas, luego viraron en dirección opuesta. Esta inicial transparencia se explica por varios factores. A comienzos del régimen, existió apoyo empresarial abierto al gobierno y su política conservadora de «paz, progreso y orden». La línea de apoyo político también la siguieron la mayoría de los empresarios de los medios de comunicación (Centro Norte/Sur, 1992, capítulo 4). Gran parte del empresariado apoyó sin ambages el nuevo rumbo de apertura comercial, privatizaciones, debilitamiento sindical y laboral, y desregulación estatal (Durand 2003a, capítulo 7). El viraje recién ocurrió cuando entró el empresario constructor Jorge J. Camet al MEF, en enero de 1993. A partir de ese momento es que se establecieron relaciones estrechas y de trato privilegiado con empresarios y tecnócratas que se beneficiaron de una serie de operaciones, lo que dio lugar a rentas de diverso tipo –privatizaciones, obras públicas, exoneraciones tributarias, contratos de estabilidad tributaria–.

Durante el largo período ministerial Camet –estuvo cinco años y medio al mando del MEF–, se evidenció la existencia de dos puertas revolventes con un grupo selecto de grandes empresas y tecnócratas neomercantilistas con los cuales se estableció una red social. Se formaron con el apoyo del Ministro en torno del BCP y el Instituto Peruano de Economía (IPE), y el BCP tenía la ventaja de actuar directamente como firma e indirectamente como partícipe del IPE. En la primera puerta revolvente se encontraban varios funcionarios del BCP, que pasaron a ser asesores o funcionarios de alto nivel del MEF durante todo el decenio, y que luego, en algunos casos, volverían al BCP –por ejemplo, D. Saettone–. En la segunda, los movimientos fueron más complicados y conviene enumerarlos. Primero, técnicos del IPE pasaron al MEF y Sunat –caso de Abusada y Baca–. Segundo, funcionarios del MEF pasaron al IPE –caso de José Valderrama, Fritz DuBois, Leoni Roca. Tercero, en el directorio del IPE participó un empresario y ex Ministro, Alfonso Bustamante, de Telefónica, la empresa más grande del país. Cuarto, cuando Camet dejó el MEF entró al IPE y, al mismo tiempo, pasó a integrar el directorio del BCP. Quinto, Francisco Moreyra Paz Soldán, otro miembro del IPE, quien fuera asesor de las empresas de Camet, asesoró paralelamente al MEF y al organismo privado encargado de comprar papeles de la deuda externa (*Domingo*, diario *La República*, agosto 24, 2003)<sup>15</sup>.

En el decenio ocurrieron batallas políticas contra la corrupción que también fueron neutralizadas en tanto los más altos poderes del Estado entraron a la lógica de la venalidad. Se dio una lucha sorda entre una tendencia tecnocrática ligada a Santiago Fujimori, que operó en aparatos limpios del Estado (Sunat por un tiempo, BCRP), y las mafias que, finalmente, ganaron al desplazar del poder al hermano del Presidente en 1996. Al cambiar la correlación de fuerzas en el núcleo central del poder, se aceleró la corrupción, pero en condiciones políticas de creciente inestabilidad. El afán hegemónico de la mafia cleptocrática liderada por Montesinos generó las condiciones de su caída. Montesinos se convirtió en un peligro para los poderes

<sup>15</sup> Ver también Arce (en prensa), que solo se refiere a las entradas y salidas, sin mencionar la composición interna del IPE.

fácticos que sostuvieron al gobierno –las grandes empresas, los Estados Unidos–. Los vídeos, que eran una de sus armas de chantaje, su «seguro de vida», terminaron sacándolo del poder cuando una mano oculta y poderosa lo filtró.

A partir del golpe presidencial de abril de 1992, el poder del Estado se concentró en torno de tres mafias del Ejecutivo que manejaron casi todos los poderes gubernamentales y gran parte de la sociedad civil. Concentrado el poder en el Ejecutivo, se cerró el Congreso, se intervino el Poder Judicial y se neutralizó a la Contraloría General. Inmediatamente después del golpe, esta última sufrió el despido de 740 de un total de 860 empleados, siendo encabezada por Víctor Caso Lay, quien se caracterizó por una total pasividad. El SIN, gracias a los manejos de Montesinos, fue rápidamente capturado por oficiales leales al gobierno y, desde allí, se fue sometiendo a las Fuerzas Armadas y Policiales, al Poder Judicial, a gran parte de la prensa, el Congreso –incluyendo elementos de oposición corrompidos por Montesinos– y a los organismos encargados de las elecciones. Montesinos y su red manejaron varios fondos: el Fondo de Operaciones Especiales del SIN, la Caja de Pensiones Policial Militar (CPPM), el dinero negro del narcotráfico, el contrabando y otras operaciones –manejo de juicios–, incluso ayuda externa –la CIA–. También controlaron la capacidad represiva del Estado, tanto la que operaba legalmente como la extralegal. Asimismo, Montesinos montó una maquinaria de chantaje sobre la base de vídeos y audios que comprometían a toda la estructura de poder, incluidos algunos empresarios. Se grabaron y filmaron pagos de coimas y conversaciones comprometedoras, principalmente, en el SIN, pero también en el propio Palacio de Gobierno, en la Sunat y en Aduanas. A través de la participación del SIN y el control de las fuerzas armadas y policiales, Montesinos se convirtió en una bisagra de la corrupción entre la economía subterránea y la legal, lucrando de ambas. Fue el primer personaje de alto nivel en ligarse abiertamente al narcotráfico, pero como un negocio de «su mafia» más que del Estado peruano.

Lo último tiene sentido y permite distinciones si se ve la coloración particular de cada una de las tres mafias. En torno del Presidente operaba la mafia amarilla, formada mayormente por descendien-

tes de chinos y japoneses, más familiares y amigos. Esta mafia estaba centrada en Palacio y el Ministerio de la Presidencia, organismo que arrebató a los ministerios de línea el gasto corriente, y lo concentró en una serie de fondos e instituciones que invirtieron en función de la estrategia electoral y de control político de la sociedad civil. Se conoce que en la Presidencia se manejaron cajas negras. Por ejemplo, Susana Fujimori, la esposa del Presidente, al dejar Palacio de Gobierno en marzo de 1994, durante su divorcio, dejó constancia de la existencia de US\$110.000 en una caja fuerte de su habitación cuyo origen era desconocido (*La República*, septiembre 11, 2003). La mafia palaciega manejaba asimismo las ONG Aken y Apenkai, donde participaba gran parte de la familia Fujimori, y la empresa de seguros Popular y Porvenir, dirigida por Augusto Miyagusuku (CIDEF 2001; *La República*, septiembre 11, 2003)<sup>16</sup>.

En el caso del MEF, donde operaba la mafia blanca, o de clase alta –compuesta por técnicos y empresarios mayormente de origen europeo–, concentraron una serie de funciones claves como son el gasto para obras públicas –principalmente carreteras–, la coordinación y cooptación de una serie de superintendencias –Sunat y Aduanas, SBS– y comités de privatización, las negociaciones de inversión de las empresas multinacionales y los grupos de poder económico nacionales y extranjeros –CONITE–. Asimismo, debido al rol de autorización de gasto, el MEF controló los fondos de privatización, fondos que se incrementaron al irse vendiendo los activos del Estado más valiosos. A partir de ciertos testimonios, se conoce que el MEF también manejó una caja negra proveniente de la banca privada que permitía pagar un sobresueldo a ciertos funcionarios de alto nivel. La más importante operación fue la compra de armamentos luego del conflicto con el Ecuador de 1995, lo que ocasionó una reyerta interna por las rentas que condujo a la salida de Camet del MEF cuando se descubrió que había viajado a Rusia en secreto, sin autorización. El MEF también centralizó las negociaciones de recompra de papeles de la deuda externa y autorizó su uso para algunos proyectos de privatización.

<sup>16</sup> Información proveniente de las investigaciones de la Comisión Herrera hechas públicas en agosto del año 2003.

#### 4. Casuística

Los casos de corrupción y renta más investigados durante el período de Fujimori tienen algunas características similares a los de García y otras enteramente nuevas. He aquí la lista de los casos más importantes:

- a) Si en el gobierno anterior se generaron rentas y hubo corrupción aumentando el tamaño del Estado y ampliando sus funciones, en el siguiente gobierno se generaron rentas reduciéndolo y limitándolo, lo que centralizó los ámbitos operativos de las mafias y los hizo menos visibles. Una de las principales rentas nuevas fue la venta de más de 220 empresas estatales. Las ventas fueron organizadas por la Copri, organismo que, a su vez, formaba comisiones llamadas Cepri, formadas para privatizar cada empresa. Los casos que las comisiones investigadoras del Congreso han investigado luego de la caída de Fujimori son aquellos donde se encuentran personajes que utilizaron la puerta revolvete entre el sector público y privado y donde funcionaron las redes sociales del poder. El caso de Aeroperú se ha cuestionado en tanto que, al venderse en 1996, el Estado perdió una inversión de más de S/.135 millones, además de US\$25 millones invertidos en aeronaves y repuestos, porque la subastó por la mitad de su valor de mercado (CIDEF 2002: 25 y ss.). La CIDEF ha argumentado que hubo colusión con Aeroméxico, la empresa compradora. Aeroméxico fue acusada en su país de mantener vínculos con el narcotráfico. Abusada, asesor de Camet y fundador del IPE, participó como inversionista junto con Aeroméxico y, luego, fue Presidente del Directorio de Aeroperú. Bajo su mandato, su empresa se descapitalizó progresivamente, desviándose ingresos a empresas vinculadas a Aeroméxico fuera del país, «hasta llegar –según la Comisión Diez Canseco– a una situación de absoluta insolvencia».
- b) El otro caso que ha llamado la atención ha sido el del puerto de Matarani (segundo terminal en importancia). Se privatizó en 1999 a un solo postor. En el período anterior, el gobierno invirtió US\$50 millones y se valorizó en US\$70 millones. Santa Sofía Puertos,

empresa del grupo Romero, lo compró por US\$9 millones y medio, comprometiéndose a invertir US\$4,6 millones en 30 años. En la concesión intervino Arturo Woodman, representando al grupo Romero. Woodman, además de funcionario del Estado, y presidente de la Cepri azucarera, fue el primer presidente del IPE. El contrato de estabilidad jurídica se firmó por un plazo curiosamente largo, 30 años, y coincidió sin tener por qué con el período de concesión. En ambos casos de privatización han existido relaciones estrechas empresas-gobierno en tanto el grupo Romero, Abusada y el IPE fueron beneficiados por privatizaciones a precios subvaluados de un régimen político al cual tenían acceso en el más alto nivel, particularmente, pero no únicamente, en el MEF.

- c) Entre los años 1990 y 2001, el Estado gastó S/.2.550 millones en la construcción de carreteras y otras obras. Un grupo de empresas, conocidas como «Las Siete Hermanas», fue responsable del 66% de las adjudicaciones (CIDEF 2002: 127 y ss.). Dentro de ellas se encontraban dos empresas con fuertes vinculaciones con altos funcionarios y asesores del régimen: JJC-Contratistas Generales, empresa fundada por el ministro Camet y transferida a sus hijos –los Camet Piccione–, y G y M, empresa del grupo Graña y Montero, que integró a su directorio a Abusada. En el período en cuestión, a pesar de que JJC-CG era una empresa mediana poco importante –ocupó el puesto 1.285 en 1987–, súbitamente formó parte del selecto grupo de grandes empresas que conformaban «Las Siete Hermanas» (Durand 2003a: 439-440). JJC fue la primera en ganar licitaciones, y G y M fue la quinta. Entre 1992 y 1995, cuando Camet era Ministro –primero de industria y luego de economía–, JJC-CG aumentó sus ventas por un factor de 177 veces. Coincidentemente, fue dicho Ministro quien en 1995 concentró el poder decisonal en materia de obras públicas en el MEF, desplazando así a un comité multisectorial y facilitando el conflicto de intereses (Durand 2003a: 439-440). Como veremos más adelante, igual recurso se observó en el manejo de la deuda externa. Durante las investigaciones, y a partir de testimonios de empresarios, se cree que «Las Siete Hermanas» se repartían las licitaciones y luego encargaban

la obra a subcontratistas sin conexiones políticas<sup>17</sup>. La prensa ha hecho referencia a contratos para JJC-CG obtenidos sin licitación (*Caretas*, enero 29, 1997).

- d) Durante la segunda mitad del decenio, el MEF procedió a autorizar numerosas exoneraciones tributarias como respuesta a demandas empresariales o políticas –por ejemplo, la región selva– y para extender el nuevo sistema de rentas vía impuestos al sector extractivo-exportador. Hacia el año 2000, el costo estimado de las exoneraciones alcanzó la cifra de S/.2.364 millones, equivalente al 1,34% del Producto Bruto Interno. Junto a las privatizaciones, las exoneraciones tributarias constituyeron una fuente notable de rentas que beneficiaron sobre todo a grandes empresas mineras y de hidrocarburos –S/.185 millones y S/.171 millones respectivamente–. También se benefició el sector construcción por S/.110 millones (*La República*, enero 27, 2001). En materia tributaria también se dieron otras rentas como las que permitieron la doble depreciación de activos en casos de fusión o escisión, proceso que dio lugar a fusiones aparentes con empresas de papel, escisiones no justificadas empresarialmente y compra de empresas quebradas. En el período ocurrieron 972 fusiones o escisiones, y se generó una considerable pérdida tributaria al Estado en material de impuesto a la renta. En dos casos extremos, los de las empresas eléctricas Edelnor y Luz del Sur, se ató la exoneración a los convenios de estabilidad tributaria y, prácticamente, no pagaron el impuesto a la renta desde su fundación en 1994 hasta el año 2003 (Durand 2003b).
- e) Con Fujimori se firmaron más de 600 contratos de estabilidad tributaria con un alto grado de discrecionalidad y en secreto, en tanto la norma-ley no fue publicada ni entregada por los organismos firmantes al resto del Estado –el CONITE, vinculado al MEF, y el Ministerio de Energía y Minas– incluida la Sunat. Los contratos, a diferencia de Chile, se otorgaron gratuitamente, en lugar de

---

<sup>17</sup> Conversación con un ex empleado de COSAPI –empresa constructora– que prefirió no ser identificado. Lima, julio del año 2002.

cobrar una sobretasa. Los plazos de vigencia variaban según los casos. En otros, el contrato con una empresa se renegoció varias veces, siempre a favor del sector privado. La mayoría de empresas los obtuvo por 10 años y, excepcionalmente, podían llegar a los 30 años. Los contratos crearon una situación de privilegio tributario para las más grandes empresas nacionales y extranjeras, situación que fue incluso cuestionada por el Fondo Monetario Internacional.

- f) La recompra de papeles de la deuda externa fue una de las grandes operaciones del decenio, donde intervinieron el propio Presidente y el ministro Camet, quienes se reunían en las oficinas del SIN, no en Palacio, para trazar la estrategia y seguir su aplicación. Fue, según los indicios, una operación coordinada por las tres mafias. Esta operación implicó que el gobierno peruano comprara en secreto bonos de la deuda externa que luego se valorizarían, considerablemente, al cumplir el país con sus obligaciones externas. En casos como este, información confidencial privilegiada podía enriquecer de un solo golpe a sus dueños. Los más grandes compradores fueron el Peru Privatization Fund (PPF), formado por inversionistas como el BCP –con 42,9% de las acciones– y bancos extranjeros. Los tenedores tuvieron la ventaja adicional de usarlos para privatizaciones gracias a una ley emitida en 1993. Antes de empezar la recompra, el precio de la deuda externa peruana era de 23% de su valor –marzo de 1994– y, un año y medio después, pasó a más de 67%. Un miembro del IPE, el abogado Francisco Moreyra, revela la existencia de una red social muy bien conectada. Laboró, precisamente, para uno de los bancos externos que participó en el PPF, y también fue asesor del MEF (*Domingo, La República*, agosto 24, 2003). Asimismo, Moreyra fue director de dos empresas que participaban en el PPF. El encargo en el MEF de renegociar la deuda fue Jorge Peschiera, ex empleado de Atlantic Security, empresa del grupo BCP<sup>18</sup>. Ciertas decisiones –como la sesión del 17 de enero de 1995– indican un extremo grado de discrecionalidad en tanto el propio Comité de la Deuda Externa acordó dejar la responsabilidad en manos del Ministro, negando por tanto el rol que tenía como comité. Ni si-

quiera existió un mínimo criterio de control interno. Se realizaron un total de 431 operaciones cerradas por un monto nominal de US\$1.694 millones y un valor cancelado de US\$89 millones. El JP Morgan compró deuda por un valor nominal de US\$253 millones y la canceló por tan solo US\$133 millones (Dammert 2001: 1172). Otra operación fue la cancelación de la deuda con Rusia, adquirida en rublos devaluados al momento de realizarse, pagándose US\$130 millones cuando el valor de mercado era menor al millón (Dammert 2001: 176).

- g) El rescate bancario fue realizado al final del gobierno, cuando diversos bancos se encontraban en insolvencia. Los casos investigados se han concentrado en los bancos Wiese y Latino, que ocupaban el segundo y tercer lugar, respectivamente, en el sistema financiero según el volumen de depósitos. Ambos fueron muy cercanos al régimen. El Banco Wiese era utilizado, regularmente, por Montesinos y sus testaferros, y era conocido como «el banco de la mafia». El Latino era propiedad de los Picasso Salinas, quienes tenían relaciones directas en el más alto nivel de gobierno, particularmente la Presidencia. Argumentando el riesgo de una corrida bancaria, el MEF y la SBS organizaron un costoso rescate, en el que recuperaron muy poco de lo invertido. En el caso del Wiese, el MEF y la SBS acordaron que se le transfiriera su cartera pesada de activos por un valor de US\$700 millones (CIDEF 2002: 94). En el caso del Latino, el gobierno inyectó recursos por valor de varios cientos de millones y luego, en lugar de dejarlo quebrar, lo adquirió (CIDEF 2002: 84-85). En ambos casos se ha conocido que, antes de la insolvencia, los bancos hicieron préstamos a empresas vinculadas a los grupos Wiese y Picasso. El Estado terminó gastando ingentes recursos en bancos quebrados con una mala cartera pesada adquirida a ciegas. De los US\$989 millones usados en el salvataje bancario, solo se han recuperado US\$55 millones.

---

<sup>18</sup> Peschiera fue llamado a comisiones investigadoras en el año 2003, pero se fue del país. Antes de ser llamado, escribió un libro en el que daba su versión de los hechos y afirmaba su inocencia (2002). A diferencia de este último, el ministro Camet acudió a todas las citaciones, y fue arrestado en septiembre del año 2003.

- h) Las operaciones de la mafia verde son diversas, pues incluyen negocios con el empresariado establecido considerado «decen-te», y otros más turbios con el narcotráfico y los mercaderes de armas. Luego del conflicto con el Ecuador de 1995, y gracias a la existencia del fondo de privatizaciones, el gobierno entró a un afebrado proceso armamentista, en cuyo marco se adquirieron aviones MIG y Sukoi rusos y bielorusos. La inversión en esta última fue de US\$ 989 millones. Al llegar los aviones se percataron de que una parte de la flota estaba inservible o tenía bajos niveles de operatividad, lo que obligó a realizar gastos adicionales para elevarlos. Quienes actuaron de intermediarios fueron empresas creadas *ex profeso*, como Treves Intora, que se fundó con un capital de tan solo US\$5.000 y participó en operaciones de cientos de miles. Los precios fueron negociados, personalmente, por Camet o Montesinos. Cabe agregar que la compra de armas se realizó a través de mecanismos cuestionables. Entre los años 1990 y 2000, 104 «decretos secretos» –modalidad insólita, invento de la cleptocracia fujimorista– se expidieron para autorizar, secretamente, diversas operaciones de compra de armas. Las operaciones, particularmente en el ejército y la aviación, estuvieron plagadas de irregularidades administrativas (CIDEF 2001: 113).
- i) Tanto el MEF como el SIN y Palacio establecieron diversos mecanismos de favorecimiento o corrupción con muchos medios de comunicación de masas, sea para intentar neutralizarlos, para comprarlos abiertamente, y utilizarlos como prensa oficialista, o como prensa de ataque a la oposición. Un mecanismo de neutralización fueron los convenios fraguados entre el gobierno y los medios para que canjearan sus deudas tributarias por publicidad, mecanismo que se puso en práctica desde 1994. Ello se complementó con ingentes gastos en publicidad estatal a medios amigos del régimen, práctica que fue particularmente intensa durante elecciones. En ambos casos, las tarifas de avisaje cobradas fueron altas, lo que añade otro elemento de generosidad estatal. Muchos medios, dada la existencia de arreglos políticos con el régimen, y la costumbre de tener patente de curso adquirida por su capacidad de denuncia o por su arrogante cercanía al poder, se convir-

tieron en los peores pagadores de impuestos. Los casos más extremos de corrupción fueron los pagos de varios millones de dólares en efectivo realizados por Montesinos a los dueños de los canales 4 y 5. Ernesto Schutz, de Canal 5, por ejemplo, recibió US\$1 millón en efectivo según se observa en un «vladivideo» (Dammert 2001: 375 y ss.). Aparte de ello, periodistas individuales recibían comisiones disfrazadas de servicios de asesoría de imagen y comunicación de modo regular, sea para evitar mencionar ciertas noticias como para propalar otras, o iniciar campañas de demolición de imagen de personajes de la oposición. Los empresarios de los medios de comunicación –Bresani, Calmell, Crousillat, Delgado Parker, Olaya, Schutz, Vera, Wolfenson– sobresalieron por ser los más corruptos y cínicos.

- j) La mafia verde utilizó la CPPM para diversos tipos de operaciones, incluidas actividades extrañas a sus fines como compras de hoteles, construcción de viviendas, y formación de empresas en el exterior, principalmente en Panamá. La autorización de estas nuevas operaciones fue un recurso para medrar de la caja y hacer favores a sus operadores y aliados. Estas actividades comenzaron en 1995, cuando ocurrió el punto de quiebre político. En la CPPM trabajaban varios de los más importantes socios de Montesinos –Víctor Alberto Venero, Luis Duthurburú y Juan Valencia–. En varias de estas operaciones, como contratistas o prestamistas, intervinieron empresarios políticos como Juan Carlos Hurtado Miller –su empresa Cimex recibió un préstamo por valor de US\$13,5 millones– y la constructora Sagitario, del grupo Wiese. Según Valencia, «todos los propietarios se llevaban la impresión que tenía que cumplir con la comisión [del 10%]» (*La República*, Julio 27, 2001). El Banco de Comercio, que era propiedad de la CPPM, fue también utilizado por Montesinos para hacer préstamos a los canales de televisión adictos al régimen (*La República*, marzo 7, 2001).
- k) Una de las especialidades de Montesinos y su mafia, que le sirvieron para coludirse con el empresariado establecido, fue el arreglo de juicios, sea en el Poder Judicial o el Tribunal Fiscal. En ese último organismo, Montesinos logró colocar como jefe de una de

las salas a su contador. Por su intermedio, y por el manejo de los jueces, de la Corte Suprema para abajo, Montesinos hizo arreglos para favorecer a empresas como el BCP –cobro de deudas a la empresa Hayduk–, Banco Wiese –problemas tributarios por operaciones de exportación de oro–, Yanacocha –conflicto de accionistas–, Luchetti –conflicto con la municipalidad– y otras grandes empresas con problemas legales o tributarios. En los casos tributarios, generalmente, se recurría a denuncias que eran canalizadas por la Sunat cuando fue controlada por las mafias, lo que daba lugar a reclamos que eran arreglados en el Tribunal Fiscal o el Poder Judicial. Así, la Sunat mantenía su fama de dura y luego determinados personajes cobraban su comisión para ablandar al Estado en las instancias superiores de apelación y decisión. La Sunat daba la señal de riesgo, mientras los tribunales daban la señal de alivio. El caso más sonado fue el del banquero Romero –BCP, grupo Romero–, quién se prestó a hacer declaraciones en un diario oficialista –*Expreso*, el más vinculado a la mafia– contra candidatos de la oposición, respondiendo a preguntas y respuestas arregladas por el propio Montesinos luego de una conversación en el SIN que fue grabada.

- 1) En el caso de la mafia amarilla, las operaciones que destacaron fueron los negocios y actividades de dos Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Aken y Apenkai, dirigidas por parientes y amigos del presidente Fujimori, y el manejo de la compañía estatal de seguros Popular y Porvenir. Aken y Apenkai fueron formadas para canalizar donaciones del Japón apenas Fujimori ganó la Presidencia. Como la CPPM, las dos ONG también comenzaron a operar en actividades ajenas a sus fines. Aken recibió donaciones por valor de US\$6 millones, pero también utilizó fondos del Foncodes por valor de US\$13 millones. Apenkai manejó donaciones por montos cercanos a los US\$20 millones. Curiosamente, ambas ONG se dedicaron a operaciones como la compra de bonos bancarios –US\$6,5 millones del Latino y el Wiese, entre otros– e hicieron transferencias al exterior por un valor de US\$3 millones depositados en el Wiese Bank International de Nueva York. Según la Comisión Herrera del Congreso –formada en el año 2002–, las

ONG realizaron operaciones de diverso tipo sin contar con documentación y llevar registros, y se llegó al extremo de haber sustraído información y documentación antes de la fuga al Japón del presidente Fujimori. La hipótesis es que fueron utilizadas para sacar dinero del país, y que el principal conducto fue Víctor Aritomi, cuñado del Presidente, Embajador del Perú en Japón y titular de las cuentas de donaciones japonesas (CIDEF 2001: 29-34). Popular y Porvenir mantenía vínculos con Aken y Apenkai, y realizó diversos tipos de operaciones dolosas. Destacan la contratación de empresas vinculadas a los directores, alquiler y venta de propiedades a precios subvaluados, y pólizas de seguros sobrevaluadas a aeronaves del Estado y un seguro pagado al empresario, ministro y congresista Víctor Joy Way, adquirido luego –¡no antes!– de que su casa sufriera un atentado. Joy Way, que manejaba al mismo tiempo empresas de importación de productos chinos también investigadas por el Congreso, fue otro elemento clave del entorno palaciego. Por su intermedio, el Estado peruano firmó contratos de adquisición de bienes por valor de US\$312 millones. Finalmente, otra operación plenamente documentada que cabe destacar como dudosa es la venta realizada por el Presidente de una de sus propiedades en 1997 por valor de US\$700.000, cifra que parece fuertemente sobrevaluada. El comprador fue una empresa del grupo Gloria, quien ha negado haber hecho algún favor al Presidente.

Todos los casos arriba anotados han sido investigados por el procurador especial José Ugaz durante el gobierno provisional de Paniagua, por diversas comisiones del Congreso durante el gobierno de Toledo, particularmente, la Comisión Diez Canseco y la Comisión Herrera, y también por jueces anticorrupción. Tal reacción institucional positiva, expresión de la existencia de la reserva moral del país, fue el resultado de la indignación nacional que desataron los «vladivideos», prueba irrefutable y contundente de la corrupción, y por revelaciones de posteriores cientos de investigaciones de más de 1.300 procesados. Como parte de esos esfuerzos, y un mayor apoyo internacional, aspecto que también resultó clave en el caso García, se descubrieron una serie de cuentas cifradas de personajes impor-

tantes de las mafias, particularmente de Montesinos y Joy Way. Dado el estado de ánimo nacional, las pruebas e indicios y la estabilidad democrática en un contexto de fortalecimiento parlamentario y mayor independencia del Poder Judicial, esta vez ha existido más rendición de cuentas que ajuste de cuentas.

Como en casos anteriores de crímenes de cuello y corbata, se ha observado la consabida dificultad técnica para profundizar las investigaciones de delito económico, el relativo desinterés de la prensa, la falta de colaboración de varias agencias del Estado en brindar información oportuna y precisa para deslindar responsabilidades, y la labor obstruccionista del *lobby* empresarial en el Congreso. Dado que en varios casos, particularmente entre el empresariado de la comunicación, hubo coimas comprobadas e indicios de tráfico de influencias, la condena y los juicios han ido bastante más allá de los funcionarios públicos. Consecuentemente, la imagen de muchas grandes empresas, y la reputación de algunos grandes empresarios –caso de Dionisio Romero, del BCP–, se han visto fuertemente afectadas. Asimismo, cabe recalcar que, dado que todos los ministros de economía fueron empresarios-políticos, y que el MEF es el responsable del legicidio de los decretos secretos, aquellos también terminaron siendo procesados, tal es el caso de los ex ministros Hurtado Miller, Boloña, Camet, Joy Way, Baca y Goldenberg.

En el caso de Montesinos, la existencia de diversas cuentas bancarias, y propiedades en el Perú y en el exterior, amén de su colección de relojes de lujo, han permitido dar cuenta del nivel de corrupción al que se llegó. Se estima que no menos de \$60 millones se pagaron en comisiones ilícitas solo por la compra de armas (Dammert 2001: 215-216). En una de las operaciones grandes de compra, el testaferro Valencia afirma que le dio a Montesinos US\$12 millones. En realidad, en menos de 10 años, Montesinos acumuló una fortuna equivalente a la generada por los grandes grupos de poder económico en tres generaciones. Las cuentas de Montesinos en el exterior que se han podido detectar, inicialmente, llegan a los US\$70 millones, y se estima que pueden llegar a varios cientos; las de sus secuaces Venero y Valencia llegaron a los US\$40 millones cada una, y las de sus socios

uniformados, los generales Hermoza y Malca, a los US\$20 millones y US\$16 millones, respectivamente (Durand 2003a: 434). En el caso Joy Way también se han encontrado cuentas bancarias por US\$11 millones en bancos suizos a nombre de su esposa. Sobre Fujimori y su círculo abundan indicios, pero no se han encontrado pruebas tan sólidas de enriquecimiento ilícito puesto que no se detectaron propiedades o cuentas. Pierre Bocquet, gerente de Tractabel, empresa que participa en el proyecto de gas de Camisea, afirma haber pagado al presidente Fujimori US\$10 millones entre 1996 y 1998 (*La República*, marzo 19, 2002). Un funcionario de la banca española que participó en una privatización hace una afirmación parecida (*La República*, abril 25, 2002). En ambos casos se trata de investigaciones de corrupción realizadas en el exterior. En el caso de los empresarios y empresas involucradas en casos de corrupción o venta de influencias, no hay ninguna comprobación definitiva, salvo los que recibieron dinero en efectivo en las oficinas del SIN antes sus cámaras ocultas, en su mayoría empresarios del sector comunicaciones. En suma, la política es el camino más rápido para acumular fortunas, y también para perderlas cuando son investigadas, al menos para los políticos, no así en el caso de los empresarios.

Aunque para los empresarios el decenio de 1990 fue una era de paz, orden e inversiones, aspecto del cual se sigue sintiendo orgulloso el ex Presidente en su exilio, y argumento que muchos empresarios siguen repitiendo actualmente como verdad, lo cierto es que, en medio de ese clima de «progreso», ocurrió uno de los desperdicios más grandes de recursos del siglo XX. El hecho de que se vendieran más de dos decenas de grandes empresas estatales por un valor cercano a los US\$10.000 millones y que, diez años después, quedaran menos de US\$ 250 millones –sin saber qué beneficio trajo–, dice tanto del decenio cleptocrático de la década de 1990 como los pilotes inservibles del tren eléctrico del quinquenio anterior.

## 5. Conclusiones

El análisis político de la corrupción es crucial para entenderla no solo porque explica la naturaleza de ciertos gobiernos, sino también por los montos involucrados y porque existen, en casos importantes, una colusión entre políticos y ciertos empresarios. Tanto el gobierno de García como el de Fujimori desarrollaron un carácter cleptocrático que generó fortunas individuales para los políticos empresarios y ganancias para ciertas empresas y empresarios políticos que participaron en los círculos de corrupción.

Este carácter cleptocrático y relacional no cambia o se altera debido a la naturaleza más democrática del gobierno de García o autoritaria de Fujimori, o por el hecho de que uno siguió un modelo de desarrollo industrial proteccionista mientras el otro apoyó el libre mercado. A pesar de las diferencias en materia de libertades ciudadanas y orientación macroeconómica, lo común en ambos casos es que factores y dinámicas políticas particulares favorecieron la corrupción en un alto nivel.

Esos factores siguen una secuencia que despliega tendencias cleptocráticas por un tiempo y luego da origen a una contratendencia. Primero, la cleptocracia se formó cuando ocurrió una concentración considerable del poder en torno de la figura del Presidente y su círculo íntimo de asesores y funcionarios y en torno de ciertas ramas del Ejecutivo. Segundo, la concentración se acentúa apenas llegan al poder, aunque es más temprana durante García, porque controla el Congreso y el partido de gobierno. Tercero, una vez fortalecidos, dado que existe la tendencia a la corrupción en las más altas esferas del Estado por la baja calidad de la clase política, no tardan en desplegar tendencias sultanísticas. Cuarto, ese poder concentrado se usa para controlar la mayoría de resortes del poder, y así cooptar o neutralizar a quienes pudieran investigar o denunciar la corrupción en el Estado y la sociedad civil. La falla sistémica ocurre cuando el resto de poderes y fuerzas se rinde, se acomoda o es derrotado por el Ejecutivo, pero solo ocurre mientras se mantienen en el poder.

Reflexionemos con mayor detalle sobre la naturaleza de los regímenes cleptocráticos peruanos sobre este último punto, y los avances y limitaciones de las contratendencias. La dinámica reactiva contra la corrupción que se activa luego de la caída de un gobierno indica que no es el poder judicial el que ha destacado en su rol vigilante, sino el Congreso y la prensa. Pero lo hicieron de modo limitado, principalmente, al caer el gobierno, solo cuando el poder de los políticos empresarios se desvaneció, no mientras estuvieron en el gobierno. De 1985 al año 2000, a través de diversos mecanismos, destacan tres hechos: la cleptocracia del Ejecutivo controló al Parlamento, se cooptó o corrompió a buena parte de la prensa, y ningún mecanismo de control interno entró en acción en el propio aparato del Estado.

Todo ello conduce a pensar en un problema institucional más serio de falla sistémica que impide detectar, analizar, y movilizar los mecanismos de rendición de cuentas. Insistimos en que esta falla no solo ocurre por la debilidad del Estado, y la idea del Estado botín, que ciertamente coadyuva a ello, sino por la lógica de concentración del poder y de control de la sociedad civil que todo gobierno corrupto desata para defender los negocios cleptocráticos. Se deduce, entonces, que un balance de poderes y una sociedad civil más vigilante y fuerte permitirán reducir los niveles de corrupción al introducir sistemas de chequeo. Obviamente, diversas medidas legislativas se pueden introducir, pero ese tema escapa a las pretensiones de este trabajo. Además de lo arriba señalado, es obvio que los empresarios –como personas, como empresas y gremios– requieren adoptar una actitud ética real y no declarativa, lo que empieza pronunciándose frente a los casos en que miembros de su propia clase están envueltos en escándalos de corrupción.

## Bibliografía

- Andrevski, Stanislav (1968).** *The African Predicament*. New York: Atherton.
- Arce, Moisés (en prensa).** «The Sustainability of Economic Reform in a ‘Most Likely’ Case: Peru». *Comparative Politics*.
- Arias, Luis Alberto (1991).** «Política fiscal», en Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (eds.). *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Lima: GRADE.
- Basadre, Jorge (1981).** *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*. Lima: Editorial Milla Batres.
- Burgos, Hernando (1991).** «El país de los inocentes», en *Quehacer* (julio-agosto). Pp. 16-19.
- Cameron, Maxwell y Philip Mauceri (eds.) (1997).** *The Peruvian Labyrinth*. University Park: Penn State University Press.
- Cateriano, Pedro (1994).** *El caso García*. Lima: Ausonia S.A.
- Centro Norte/Sur (1992).** *Perú 1992: la democracia en cuestión*. Lima: Centro Norte/Sur, Centro Peruano de Estudios Sociales, Instituto de Estudios Peruanos.
- Clinard, Marshall (1979).** *Illegal Corporate Behavior*. Washington: U.S. Department of Justice.
- Congreso de la República (1991).** «Informe preliminar de la Comisión Investigadora del Uso de Dólares MUC». Senado de la República, documento No. 1054-A-90-S (mayo), Anexo No. 5.
- Cotler, Julio y Romeo Grompone (2000).** *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Chehabi, H.E. y Juan J. Linz (eds.) (1998).** *Sultanistic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros-CIDEF (2001).** «Informe final de investigación». Congreso de la República (junio).
- Crabtree, John (1992).** *Peru Under García: An Opportunity Lost*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

**Dammert Ego Aguirre, Manuel (2001).** *Fujimori-Montesinos: el Estado mafioso*. Lima: El Virrey.

**Drake, Paul W. y Heraclio Bonilla (eds.) (1989).** *El APRA: de la ideología a la praxis*. Lima: Gráfica Nuevo Mundo.

**Durand, Francisco (2003a).** *Riqueza económica y pobreza política*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

——— (2003b). «La mano invisible del Estado». Lima: Fundación. F. Ebert, Aportes al Debate.

——— (2002). «Desarrollo institucional de Sunat: factores de éxito y fracaso.» Lima: Fundación F. Ebert, Aportes al Debate N° 6.

**Elliot, Kimberly Ann (ed.) (1997).** *Corruption and the Global Economy*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

**Estela, Manuel (1992).** «La tributación frente a las tendencias de la economía mundial: cambios en la organización (SUNAT)». Anales de la 6ª Asamblea General del CIAT, Montego Bay, Jamaica (junio).

**Kauffman, Daniel (2002).** «Economic Corruption: Some Facts». Trabajo presentado a la 8ª Conferencia Internacional Anti-Corrupción (octubre).

**Klarén, Peter Flindell (2000).** *Peru: Society and Nationhood in the Andes*. New York: Oxford University Press.

**Lajo, Manuel (1986).** *Monopolios, subsidios y alimentación*. Lima: Fundación F. Ebert.

**Loayza, Francisco (2000).** *Montesinos: el rostro oscuro del poder*. Lima: Ediciones San Borja.

**Linz, Juan J. y H.E. Chehabi (1998).** *Sultanistic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

**Lipset, Seymour Martin y Gabriel Salman Lenz (2001).** «Corrupción, cultura y mercados», en Franco, Rodrigo (ed.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI y CEPAL. Pp. 99-120.

**Mokhiber, Russell (1988).** *Corporate Crime and Violence*. San Francisco: Sierra Club Books.

**Naím, Moisés (1995).** «The Corruption Eruption», *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 2, N° 2 (Summer).

**Noonan, John T. Jr. (1984).** *Bribes*. New York: Mc Millan.

**Oppenheimer, Andrés (2001).** *Ojos vendados*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

**Pease, Henry (1987).** «El populismo aprista: ni reformas ni revolución», en *Quehacer*. Junio-julio. Pp. 44-50.

**Peschiera, Jorge (2002).** *El Plan Brady peruano: operaciones de la deuda externa 1993-1997*. Lima: Apoyo Comunicaciones.

**Reyna, Carlos (2000).** *La anunciación de Fujimori: Alan García 1985-1990*. Lima: DESCO - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

**Rose-Ackerman, Susan (1997).** «The Political Economy of Corruption», en Elliot, Kimberly Ann (ed.). *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. Pp. 31-60.

**Transparency International (2003).** *Global Corruption Report 2003*. Berlín.

——— (2002). «Corruption Perceptions Index 2000». Berlín. Agosto 28.

**Aproximación a la corrupción  
desde la ciencia política**



# El tema de la corrupción en la literatura en ciencia política

---

*Farid Kahhat*

## Introducción

El propósito de este ensayo es pasar revista a algunos de los temas más relevantes en la literatura académica sobre el tema de la corrupción. Aunque el ensayo se concentra en la literatura en ciencia política, ocasionalmente, se hace referencia a trabajos desarrollados en otras ciencias sociales. La primera parte presenta el debate en torno de la definición del fenómeno. La segunda parte nos remite al contexto histórico en el que surge el interés académico por este fenómeno, la concepción bajo la que se inserta en la agenda política de los países industrializados, y su evolución posterior. La tercera parte discute la relación entre el régimen político y la corrupción; en lo esencial, intenta responder a dos preguntas: en primer lugar, ¿bajo qué circunstancias la división de poderes y la competencia política contribuyen a reducir la incidencia de la corrupción? La segunda pregunta se refiere a los efectos diferenciados que distintas modalidades de corrupción tienen sobre el desempeño económico de un país.

### 1. ¿En qué consiste la corrupción?

Ninguno entre los múltiples intentos de elaborar una definición de la corrupción que sea, a la vez, exhaustiva y operacionalizable ha conseguido obtener una aceptación consensual dentro de la literatura en ciencia política. Por ejemplo, una de las definiciones de corrupción más empleadas es la de Joseph Nye. Según esa definición, una conducta es corrupta cuando:

se desvía de las obligaciones normales de la función pública en búsqueda de satisfacer intereses privados (de la familia o del grupo privado de referencia), pecuniarios o de status; o cuando viola las reglas contra el ejercicio de ciertas modalidades de influencia privada. Esto incluye conductas como el soborno (es decir, el empleo de recompensas con el fin de pervertir el juicio de una persona en una posición de confianza); el nepotismo (la decisión de contratar y ascender al personal en función a relaciones adscriptivas antes que en función al mérito); y el uso indebido de recursos (es decir, la apropiación ilegal de recursos públicos para beneficio privado) (Gardiner 2002: 9).

Sin embargo, como señala John Gardiner (2002), la definición de Nye no cubre aquellas situaciones en las que el propósito de la acción no es el beneficio privado, sino el del partido político o el grupo étnico al que pertenece el funcionario. La definición, además, requiere que la conducta se desvíe de las obligaciones normales del funcionario, o de las reglas que rigen su conducta. El problema con ese requisito es que en muchos países no existen reglas formales que penalicen prácticas que, como el tráfico de influencias o el conflicto de intereses, habitualmente serían consideradas como corruptas.

Es por eso que la definición más aceptada sigue siendo la más simple: corrupción es «el uso indebido del poder público para beneficio privado» (Lambsdorff 1999: 2)<sup>1</sup>. Pero, en sentido estricto, esa definición solo tiene un significado diáfano dentro del Estado liberal, en el cual existe una distinción claramente establecida entre las esferas pública y privada. Pero incluso en el Estado liberal, la división entre lo público y lo privado no constituye una frontera entre categorías discretas, claramente discernibles la una de la otra. Es más bien una construcción cultural y, en tanto tal, una distinción contingente, que ha de reproducirse a través del tiempo mediante prácticas sociales (discursivas y de otra índole) para perdurar. Piénsese,

<sup>1</sup> «La acepción moderna del concepto se refiere al abuso de la función o los recursos públicos para beneficio privado» (Johnston 2001: 177).

«En la mayoría de casos, el término corrupción nos remite al empleo de la función pública para beneficio privado» (Bardhan 1997: 1321).

por ejemplo, en la evolución del estatus legal de la violencia doméstica en los Estados Unidos. Durante mucho tiempo, la violencia doméstica fue considerada un asunto estrictamente privado, que solo concernía a los cónyuges involucrados. Luego, se introdujo en ciertos códigos legales la denominada «regla del pulgar» (o *rule of thumb*), según la cual el marido podía ejercer legalmente violencia contra su esposa siempre y cuando la vara que usara para ese propósito no excediera el grosor de su dedo pulgar. Con esa medida, la violencia doméstica pasa a tener un estatus legal que atraviesa la distinción formal entre lo público y lo privado: hasta un cierto límite, esta continúa siendo un problema privado. Transpuesto ese umbral, sin embargo, se convierte en un asunto de dominio público. Hoy en día, por el contrario, ni siquiera es necesaria una denuncia de los agraviados para proceder, legalmente, en casos de violencia doméstica: las autoridades judiciales pueden actuar de oficio contra ella. Es decir, el tema se ha convertido en un asunto inserto íntegramente en el ámbito público.

Si la distinción entre lo público y lo privado ha cambiado en el Estado liberal a través del tiempo, bajo formas de Estado patrimonial es, virtualmente, inexistente. Por ejemplo, refiriéndose a la evolución histórica de la civilización occidental, Weber sostenía al respecto lo siguiente: «Legal y realmente, una oficina pública no es considerada una propiedad de la que puede extraerse ingresos, o que puede ser explotada para obtener rentas y emolumentos a cambio de proveer ciertos servicios, como era normalmente el caso en la Edad Media» (Weber 1968: 959). En el mundo contemporáneo podemos pensar en casos como el de Arabia Saudita, donde el apellido de la familia real da nombre al Estado, y donde la distinción entre los bienes del Estado y el patrimonio de la dinastía de los Saud queda a discreción de esta última. Precisamente por eso Van Klaveren (1997) sostiene que, por definición, no puede haber corrupción en un sistema basado únicamente en la dominación patrimonial.

Pero incluso dando por sentada la distinción entre la esfera pública y la privada dentro del Estado liberal moderno, aún subsisten controversias sobre las características que debería tener una definición

apropiada del problema. Probablemente, la más importante atañe al criterio sobre cuya base se debería establecer si determinada conducta constituye o no un uso indebido de un cargo público. James C. Scott plantea el problema en los siguientes términos: «Podemos estar de acuerdo con que la corrupción involucra una desviación respecto a cierto estándar de conducta. La primera pregunta que surge entonces es, ¿qué criterio debería usarse para establecer ese estándar?» (1972: 3).

El debate en este tema se remite a la conveniencia o no de remitirse, exclusivamente, a la legislación existente para establecer dicho estándar. En términos estrictamente formales, ninguna conducta que no esté prohibida por ley puede ser penalizada bajo cargos de corrupción, independientemente del juicio moral que dicha conducta merezca. Desde el punto de vista del estudio de la corrupción, ese estándar hace difícil cualquier análisis comparativo: no es solo que las reglas formales sean distintas en diferentes Estados, sino además que estas varían en alcance. Por ejemplo, si bien el soborno suele ser considerado una práctica corrupta en la mayoría de las legislaciones, no todas ellas tienen reglas explícitas sobre el nepotismo, el clientelismo, el conflicto de intereses, o el financiamiento de las campañas electorales. Por lo demás, la corrupción suele ser un medio para obtener influencia política (en tanto se busca una decisión favorable a ciertos intereses privados de parte de la autoridad pública): ello da origen a diferencias adicionales en torno del umbral que una conducta debe transponer antes de pasar del cabildeo dentro de la ley, a la cooptación y el tráfico de influencias.

Por las razones descritas, hay autores que sugieren que el estándar legal debe ser complementado por un estándar que tome en consideración el efecto que determinada conducta tiene sobre el interés público. Es decir, si la conducta en cuestión es dañina al interés público debe ser considerada una conducta corrupta, incluso si se trata de una conducta legal. Aunque intuitivamente plausible, ese estándar suscita una pregunta obvia: ¿quién tiene competencia para definir el interés público? (para no mencionar los problemas de medición a los que puede dar origen). Ante esta inquietud, quienes pro-

ponen dicho estándar tienden a hacer una distinción entre lo que denominan «grupos de interés público», que pretenden representar «a la comunidad en su conjunto» y cuyas actividades no tienen fines de lucro, y los «grupos de interés privado», que representan a un segmento acotado de la comunidad, y cuyo propósito fundamental es el lucro (Heidenheimer, Johnston y LeVine 1997). Sobre la base de ese criterio, autores como Amitai Etzioni llegan a calificar como formas de «corrupción legalizada» las prácticas desplegadas en los Estados Unidos por los llamados «Comités de Acción Política» (PAC, por sus siglas en inglés) en el proceso de financiamiento de las campañas electorales (Etzioni 1984: 202).

## **2. La corrupción como objeto de estudio y como tema político**

Los estudios sobre corrupción dentro de la literatura en ciencia política adquieren carta de ciudadanía con el proceso de descolonización. Su análisis era parte del estudio de los sistemas políticos que emergían en los nuevos Estados del mundo en desarrollo. Hasta la década de 1960, sin embargo, existía poca o nula investigación en los Estados Unidos o Europa sobre el tema de la corrupción (Heidenheimer y Johnston 1997). Ello porque se suponía que la corrupción, «como la adolescencia, era una etapa pasajera por la que atravesaban todos los países en su proceso de maduración» (Williams 2000: IX), es decir, de modernización política.

No obstante, esa no era la única razón por la que la corrupción no fue privilegiada como objeto de estudio en países industrializados. Otra razón para ello fue que en aquel entonces esta no era percibida, necesariamente, como un problema acuciante para la economía de un país. De hecho, más de un historiador señalaba ejemplos en países como Gran Bretaña y los Estados Unidos, en los cuales la corrupción estuvo asociada a la emergencia de una clase empresarial. Por lo demás, algunas corrientes de pensamiento asumían que, al reducir el peso de las inercias burocráticas y crear mecanismos informales de mercado, la corrupción podía incluso promover el crecimiento.

Así, según Samuel Huntington, «En términos de crecimiento económico, lo único peor que una sociedad con una burocracia rígida, centralizada y corrupta es una sociedad con una burocracia rígida, centralizada e incorruptible» (Huntington 1968: 386).

Esta visión, sin embargo, comienza a cambiar a lo largo de las últimas décadas, debido a una serie de factores. En primer lugar, el proceso de desarrollo se estancó en la mayoría de países pobres en la década de 1980, y nuevos estudios empíricos señalaron que, lejos de proveer incentivos para el crecimiento, la corrupción tenía un efecto adverso sobre el mismo (Bardhan 1997 y Lambsdorff 1999)<sup>2</sup>. De hecho, la relación inversa entre corrupción y crecimiento económico se mantenía incluso entre países con niveles elevados de regulación burocrática, lo cual contradecía la hipótesis según la cual la corrupción proveía de un mecanismo eficaz para sortear ese tipo de regulación (Bardhan 1997).

En segundo lugar, con la multiplicación de casos, la corrupción reapareció como tema de preocupación en las democracias desarrolladas. Además de ello, se detectaron grandes diferencias en el grado y amplitud de su incidencia en el seno de las mismas. Es decir, países en apariencia similares (V.g., democracias representativas, con economía de mercado y un alto nivel de ingreso per cápita), presentaban formas y niveles de corrupción significativamente diferentes (Friedrich 1966).

Ante esos hechos, organismos internacionales como el Consejo de Europa, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) deciden incluir el tema en sus respectivas agendas de trabajo. Se crean además entidades privadas abocadas a esa labor, como Transparencia Internacional, fundada en 1993 por Peter Eigen, antiguo presidente del Banco Mundial (Lascoumes 2000). A su vez, en la

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, «Autores como Fritsch y Klitgaard sugieren que como resultado de la corrupción los controles son entrampados, son seleccionados contratistas inferiores, proyectos públicos inadecuados son promovidos y son implementadas políticas inefectivas. (...) La corrupción y los proyectos de inversión de baja calidad están fuertemente vinculados». (Lambsdorff 1999: 8).

misma época, los organismos dedicados a administrar la asistencia para el desarrollo empiezan a sindicarse a la corrupción como un serio obstáculo para el mismo, y se comienza a condicionar este tipo de ayuda a la adopción de medidas correctivas.

Finalmente, aun antes del 11 de septiembre del año 2001 eran evidentes las implicaciones que la corrupción tiene en materia de seguridad pública, nacional e internacional. Piénsese, por ejemplo, en formas de corrupción como el lavado de dinero del narcotráfico, que en países desarrollados solía concebirse como un pecado venial, hasta que organizaciones como Al Qaeda comenzaron a emplearlas para sus propios fines. El narcotráfico, por otra parte, no solo suele corromper las instituciones públicas, sino que también se ha convertido en una fuente privilegiada de financiamiento de la violencia política (alterando, fundamentalmente, el cálculo de los actores involucrados en la misma, dado que su posición relativa en el conflicto ya no depende del apoyo social que puedan recabar).

Ahora bien, el tema de la corrupción reaparece en la agenda política internacional en una coyuntura particular: a principios de la década de 1980, cuando cobra vigencia la perspectiva neoconservadora encarnada en los gobiernos de Ronald Reagan en los Estados Unidos y Margaret Thatcher en la Gran Bretaña. Este es el período en el que se empieza a condicionar la ayuda exterior a la adopción de políticas de ajuste estructural, lo cual a su vez reflejaba una visión según la cual el gobierno era, con frecuencia, un obstáculo para el desarrollo y la principal fuente de corrupción. En palabras de Ronald Reagan: «El gobierno no es la respuesta a nuestros problemas, el gobierno es el problema» (citado en Williams 2000: XII).

Desde esa perspectiva, la corrupción era, ante todo, la consecuencia necesaria de las distorsiones que la regulación estatal introducía en el funcionamiento de los mercados. Por ende, la propuesta de privatizar empresas públicas y desregular la actividad económica, al reducir las funciones y el tamaño del Estado, debía lograr en forma simultánea dos objetivos diferentes: en primer lugar, crear condiciones propicias para el crecimiento de la economía; en segundo lugar,

reducir las oportunidades e incentivos para la corrupción. A su vez, las diferencias en los niveles de corrupción entre distintos países se explicaban por el grado de distorsión que introducía en los mercados la regulación gubernamental (por ejemplo, al elaborar intrincados sistemas de licencias y permisos).

Esa perspectiva parecía plausible bajo múltiples circunstancias. Por ejemplo, existen estudios empíricos que establecen una relación inversa entre el grado de libertad económica que impera en un país, y el nivel de corrupción que prevalece en él (ver Paldam 1996 y Ades y Di Tella 1996). Asimismo, existen estudios de caso que sugieren que, en ocasiones, eliminar la regulación, es decir, legalizar la actividad que antes se prohibía o se controlaba, contribuye a resolver el problema (piénsese, por ejemplo, en casos como el control de cambios) (ver Bardhan 1997).

Sin embargo, existen otros casos que difícilmente pueden explicarse desde la perspectiva antes esbozada. Esa perspectiva no explica, por ejemplo, por qué muchos analistas coinciden en sostener que, lejos de disminuir, la corrupción se incrementó en Rusia y China después del inicio de las reformas de mercado (Shleifer y Vishny 1993). En esos casos, al menos durante un período de transición, la coexistencia entre la iniciativa privada y los remanentes del viejo orden de regulación tuvo efectos francamente perversos. Por ejemplo, en muchos casos, la privatización de empresas públicas en Rusia fue poco menos que un proceso de saqueo de los bienes del Estado. En otros casos, simplemente, convirtió monopolios públicos en monopolios privados, con la consiguiente transferencia de rentas, pero sin que haya una mayor eficiencia en la asignación de recursos (Bardhan 1997).

Tampoco se explicaría, adecuadamente, desde la perspectiva neoconservadora, por qué, según encuestas de la organización «Business International» realizadas a principios de la década de 1980, los niveles de corrupción eran mucho más grandes en México que en Corea del Sur, pese a que el grado de intervención del Estado, según diversos indicadores, no era muy diferente. Sería también difícil de

explicar por qué países como Dinamarca y Suecia, con niveles mucho más altos de presión tributaria y de regulación pública de la actividad económica que los Estados Unidos, ocupan consistentemente los primeros lugares en los índices de percepción de la corrupción que elabora Transparencia Internacional, mientras que en el informe correspondiente al año 2002 los Estados Unidos figuran en la decimoctava posición, ligeramente por encima de algunos países en desarrollo.

Esos ejemplos ponen de relieve el hecho de que la inquietud por la dimensión ideal del Estado solo cobra sentido una vez que se han definido las funciones que este debe desempeñar y la configuración que debe tener para desempeñarlas con eficiencia. Por ejemplo, si se desea el «Estado gendarme» del liberalismo clásico, una presión tributaria no mayor al 10% del producto (como suele sugerir Milton Friedman) sería más que suficiente. Si, en cambio, se desea un Estado que garantice la igualdad de oportunidades entre sus ciudadanos (como propone el liberalismo moderno), ello implicaría asumir responsabilidades en materia de educación, salud y alimentación que requerirían de un monto de recursos significativamente mayor.

Ahora bien, si decidimos que esta última es la alternativa más adecuada, alguien podría alegar que existen estudios que postulan la existencia de una relación directa entre el nivel de corrupción de un país, y el nivel de la actividad redistributiva desplegada por el Estado, es decir, el nivel de las transferencias y subsidios públicos (La Palombara 1994 y La Porta, López de Silanes, Shleifer y Vishny 1999). En principio, podría responderse que otros estudios encuentran que esa correlación dista de ser estadísticamente significativa (Rose-Ackerman 2001), y que, como vimos, algunos de los Estados con mayor nivel de actividad redistributiva (Vg., Dinamarca y Suecia) se encuentran entre los Estados con menor nivel de corrupción en el mundo. Pero asumamos, por un instante, que esa correlación existe, y no solo eso, sino que además la actividad redistributiva del Estado es una de las causas medulares de la corrupción. Cabría preguntarse, entonces, cuál es la conclusión que debería derivarse de esos hechos: es decir, si la actividad redistributiva del Estado debería ser

eliminada para acabar con una fuente primordial de corrupción, o si más bien habría que idear mecanismos que hagan esa actividad redistributiva más transparente y eficaz.

Ante esa disyuntiva, la respuesta solo puede ser obvia para quien conciba la política económica como un coto reservado a especialistas que conducen la economía sobre la base de criterios técnicos, para lo cual deben, en la medida de lo posible, actuar aislados de presiones sociales y políticas. Que es precisamente como concebían la política connotados tecnócratas como Hernán Buchi, para quien la política parecía importar poco. Esa era, por cierto, una presunción razonable bajo gobiernos autoritarios que, por así decirlo, «endogenizaban» las variables sociales, proscribiendo a los partidos políticos y reprimiendo a los sindicatos. En su variante optimista, esa visión suele suponer que, tarde o temprano, la modernización de la economía habrá de conducir de modo inexorable hacia la modernización política.

Curiosamente, dentro de esa concepción, una disciplina que, como la teoría económica, pretende ser una ciencia positiva, convierte sin solución de continuidad la dimensión normativa de la economía (es decir, los fines que la política económica debiera alcanzar) en un asunto de su competencia. Ello se logra convirtiendo los fines que la política económica debe perseguir en datos incommovibles de la realidad. Así, por ejemplo, si un eventual interlocutor cuestiona el carácter restrictivo de la política monetaria, se expone a que le pregunten en tono conminatorio si desea acaso un retorno a aquellos tiempos aciagos en que la inflación causaba estragos.

Planteado así el asunto, los famosos *trade offs* que constituyen la razón de ser de la economía como disciplina académica dejan de existir: es decir, la idea de que todo curso de acción supone a la vez costos y beneficios, y que distintos cursos de acción distribuyen esos costos y beneficios de manera diferente. Ello explica el hecho de que, en más de una ocasión, durante la aplicación de programas de ajuste estructural, la exigencia de eliminar los programas de distribución pública de alimentos haya sido resistida en las calles por amplios sectores de la población, incluso cuando esos programas suponían

niveles relativamente altos de ineficiencia y corrupción. En ese caso, las opciones de política deberían orientarse a buscar una adecuada administración y focalización de los recursos, y no a la eliminación del programa.

Volviendo al tema de la inflación, en lugar de preguntar si se desea o no convivir con ella, lo relevante sería preguntar cuáles son los niveles de producción y empleo que habría que sacrificar para alcanzar una determinada meta inflacionaria. Una respuesta probable es que la política monetaria no es un instrumento idóneo para estimular la economía, pero ese es precisamente el punto: la disciplina económica puede indicarnos el curso de acción más eficiente dados nuestros objetivos de política económica, puede incluso indicarnos si nuestros objetivos son verosímiles dadas las restricciones que impone el entorno, pero no puede decirnos cuáles deberían ser esos objetivos. La respuesta a esa pregunta tiene una dimensión política ineludible, al menos en un contexto democrático.

Dicho de otro modo, con el fin de garantizar la viabilidad política de las propuestas para reducir la corrupción y mejorar la eficiencia en la administración de los recursos públicos, debería ponderarse las consecuencias distributivas de la alternativa propuesta. Se trata de un tema que, pese a su importancia relativa, suele ser ignorado por la literatura académica sobre el tema de la corrupción (Bardhan 1997).

Ello, a su vez, nos da un indicio de lo equívoco que resulta el uso del término desregulación en este contexto. Como sabía el buen Adam Smith, siempre es probable que, librados a su propia suerte, los capitalistas prefieran coludirse antes que competir. Y, como revelan las teorías más recientes sobre políticas *anti-trust*, las empresas pueden ejercer un poder de mercado incluso en contextos en apariencia competitivos. En esos casos, garantizar la vigencia de condiciones de competencia en la economía es una función de la regulación estatal, y no del propio mercado.

En realidad, cuando se habla de la necesidad de «desregular» la economía, a lo que se alude es a un tipo particular de regulación:

aquella en la que el Estado induce una asignación de recursos diferente de la que produciría el mercado. Y lo que se propone a cambio no es la ausencia de regulación (como el término parece sugerir), sino la sustitución de ese tipo de regulación por otra en la cual el Estado garantice la vigencia de reglas mínimas de competencia dentro de una economía de mercado. Por ejemplo, en los países del Sudeste Asiático, el gasto público fue siempre bajo como proporción del ingreso nacional si se le compara con los países desarrollados. Más de una vez se sugirió que ello contribuía a explicar por qué, durante las últimas décadas, aquellos tuvieron tasas de crecimiento más altas que estos últimos. Sin embargo, cuando en 1997 estalló la crisis en el Sudeste Asiático, el Estado tendió a ser sindicado como el responsable. Pero, en este caso, la presunta explicación no nos remite ni a la ineficiencia de las empresas públicas, ni al déficit fiscal, ni a la elevada presión tributaria como probables causas. Esta se centra más bien en una regulación pública del sistema financiero que permitió a este acumular una cartera pesada excesivamente onerosa, realizar inversiones poco afortunadas, y contraer deudas de corto plazo que no pudo solventar. Podría decirse entonces que lo que este diagnóstico sugiere es la necesidad de una mayor y mejor regulación del sistema financiero, y no una «desregulación» del mismo.

Lo mismo podría decirse sobre el predicamento en el que se encuentra más de una corporación empresarial en los Estados Unidos. Este es el producto de un sistema de regulación que permitía a firmas contables como Arthur Andersen ser a la vez auditor externo y consultor de empresas como Enron, o a bancos de inversión como el JP Morgan evaluar para sus clientes (y para el público en general) las bondades de acciones y bonos emitidos por empresas a las que simultáneamente asesoraba. Es decir, una regulación que, bajo la presunción de que ramas formalmente diferenciadas de una misma compañía se comportarían como si perteneciesen a compañías distintas, permitió que los conflictos de interés se convirtieran en una rutina corporativa.

No obstante, distintas corporaciones privadas mostraron diversos escrúpulos al tomar ventaja de esas fallas de regulación. Curiosa-

mente, una tesis en boga sobre este tema es que ello se explicaría por las distintas culturas corporativas que las inspiraban. Según esta tesis, la «codicia infecciosa» por parte de las corporaciones privadas se «contagia» a través de su cultura organizativa, la cual se define como «el conjunto de ritos y rituales, símbolos y señales, que le dan su carácter distintivo»<sup>3</sup>.

Tom Tierney, consultor de negocios internacionales, sostiene que «La cultura de una corporación es lo que determina cómo la gente se comporta cuando no está siendo observada»<sup>4</sup>. De ser ese el caso, se trata de un fenómeno que elude las explicaciones racionalistas de la conducta humana para internarse en el terreno de la sociología: las conductas que no pueden ser observadas, no son susceptibles de ser premiadas o sancionadas. Es decir, estamos ante normas de conducta que se cumplen porque han sido internalizadas a través de la socialización, y no por la estructura de incentivos que provee el diseño institucional existente. Aunque no abordaré el tema aquí, cabría indicar que este tipo de aproximación ha sido empleada, recientemente, para rescatar el concepto de «cultura política» como variable explicativa de una serie de conductas, aunque desde una perspectiva sociológica que difiere de aquella que prevaleció durante la década de 1960.

### 3. Corrupción y régimen político

Es relativamente usual asumir que el diseño institucional que prevalece en una democracia representativa debería contribuir a reducir los niveles de corrupción que prevalecen en un país. Por ejemplo, un connotado especialista en la materia sostiene que «Es posible formular una ley según la cual el grado de corrupción dentro de un Estado tiene una relación inversa con el grado en el que el poder se ejerce en forma consensual» (Friedrich 1966: 143).

<sup>3</sup> «Corporate Culture: When Something is Rotten», en *The Economist*, Julio 27, 2002: 53.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Las razones por las que se asume que un régimen democrático reduciría la incidencia de la corrupción en un país son las siguientes: en primer lugar, porque provee mecanismos de control ciudadano sobre las actividades del Estado. A su vez, esos mecanismos de control deben su eficacia relativa al hecho de que las democracias reconocen a sus ciudadanos el derecho a obtener información sobre dichas actividades. Por ello, en los casos en que el gobierno no hace pública en forma regular ese tipo de información, «las leyes que otorgan a los ciudadanos un derecho de acceder a esta información pueden constituir una condición previa importante para un control público efectivo» (Rose-Ackerman 2001: 226). De otro lado, existen estudios que sugieren que la libertad de prensa y la independencia judicial disminuyen los índices de corrupción, y ambas son características propias de un régimen democrático (Lambsdorff 1999).

Pero los rasgos institucionales de un régimen democrático más importantes para disminuir la incidencia de la corrupción en el sistema político son los siguientes: en primer lugar, el grado de competencia política que existe en su interior; en segundo lugar, la división de poderes (tanto funcional como entre niveles de gobierno) que es parte esencial de todo Estado de derecho. Ambas características crean mecanismos de contrapeso institucional que dificultan la colusión para delinquir a costa del erario público, o, cuando menos, facilitan su detección: Vg., «las instituciones democráticas construyen mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia a diferentes niveles, lo que hace difícil sostener redes de corrupción por un largo período de tiempo» (Bardhan 1997: 1330). Sin embargo, la influencia de la competencia política y de la división de poderes sobre la incidencia de la corrupción dentro del sistema político no es unívoca, como veremos a continuación.

#### **4.1 La división de poderes**

Podría cuestionarse lo antes dicho sosteniendo que la experiencia reciente de América Latina demuestra que la democracia no ha tenido mayores inconvenientes en coexistir con ingentes niveles de corrupción. No obstante, esos casos demuestran lo poco democráti-

cos que son la mayoría de los regímenes de la región, antes que lo poco eficaces que serían los mecanismos de control propios de una democracia. Uno solo tiene que recordar experiencias como la de Alberto Fujimori en el Perú o la de Hugo Chávez en Venezuela para percatarse de la fragilidad de los mecanismos de contrapeso institucional entre los presidencialismos latinoamericanos.

No es solo que en determinados ámbitos de la política pública los dirigentes electos deban abdicar sus prerrogativas legales ante la presión de los poderes fácticos, sino que en ocasiones ellos mismos actúan como un poder fáctico más. Ello, a su vez, no hace sino poner de relieve la importancia de establecer una división operativa de poderes.

Ciertamente, nada garantiza que las instituciones públicas que fungen de contrapeso al poder del Ejecutivo posean una agenda democrática. Más aún, nada garantiza que ejerzan sus funciones de un modo responsable. Cabría recordar, por ejemplo, que el denominado «efecto zamba» tuvo como detonante la moratoria decretada por el gobernador de Minas Gerais (el ex Presidente Itamar Franco) del servicio de la deuda que su Estado tiene con el gobierno federal del Brasil. Sin embargo, cabría recordar también que los constitucionalistas norteamericanos postulaban la necesidad de una división de poderes dentro del Estado precisamente porque tenían una visión sombría de la naturaleza humana: el modesto propósito de su propuesta era que las ambiciones de poder contrapuestas se neutralizaran mutuamente.

Ahora bien, si la división de poderes contribuye a reducir la corrupción, cabría suponer que la descentralización política, en tanto división del poder entre el gobierno central y los gobiernos locales, debería tener el mismo efecto. No obstante, eso no es necesariamente cierto, porque al mismo tiempo ese proceso multiplica las vías de acceso de los intereses privados a los procesos públicos de toma de decisiones. Es por ello que, por ejemplo, buena parte de la corrupción que tiene lugar dentro del sistema político norteamericano se produce en el nivel estatal y local. En esos casos, hay quienes propo-

nen que, en lugar de conceder a cada funcionario una esfera de influencia claramente definida sobre la que tendría un control monopólico, se deberían crear oficinas con jurisdicciones superpuestas, obligándolas a competir.

## 4.2 La competencia política

A diferencia de un régimen autoritario, en una democracia, el ejercicio de funciones de gobierno requiere de una competencia electoral entre las distintas fuerzas políticas para obtener el sufragio de los ciudadanos. En principio eso debería inducir a esas fuerzas políticas a prestar mayor atención a los intereses de los electores, además de proveerles de un incentivo para ejercer funciones de fiscalización recíproca. Sin embargo, el carácter electivo de los cargos también da origen a una vulnerabilidad frente a la corrupción propia de las democracias: es decir, el financiamiento de las campañas electorales.

A su vez, el tema del financiamiento de las campañas electorales es una instancia de un problema más general, a saber: cómo mantener el carácter democrático del proceso político bajo una economía de mercado. O, en otras palabras, cómo mantener separados el poder político del poder económico, es decir, cómo aislar al gobierno de los intereses privados.

No son desconocidas, incluso entre democracias desarrolladas, las prácticas de financiar las campañas electorales con fondos obtenidos ilícitamente, presumiblemente a cambio de favores políticos. Así, mientras estas democracias suelen ser eficaces en el propósito de hacer cumplir las leyes, no son necesariamente eficaces en el intento de reducir la influencia de los intereses privados en el proceso de elaboración de las mismas (Bardhan 1997). Por eso se reconoce la necesidad de limitar el impacto de los intereses privados sobre los políticos electos, exigiéndole a ambos hacer públicos sus intereses económicos (Rose-Ackerman 2001: 186).

Además de ello se suele legislar sobre las fuentes y el monto del financiamiento al que pueden apelar los partidos políticos para fi-

nanciar sus campañas, incluido el acceso a financiamiento público. Ese tipo de legislación, sin embargo, requiere de una estimación realista sobre sus posibles consecuencias, puesto que una reforma demasiado restrictiva al sistema de financiación puede crear incentivos perversos, al cerrar las alternativas legales a las que pueden recurrir los partidos.

### **4.3 Consecuencias diferenciadas de distintas formas de corrupción**

En general, el tema de la corrupción no puede ser abordado sin tomar en consideración la naturaleza del Estado que debe poner en práctica las políticas que se le recomiendan. Por ejemplo, asumir que todos los Estados son depredadores, como tiende a hacer la literatura de elección pública para los países pobres, no ayuda a entender por qué la corrupción es mayor en algunos países que en otros (incluso con niveles similares de intervención estatal), o por qué en países con niveles similares de corrupción, los efectos que esta tiene sobre los niveles de productividad y crecimiento son diferentes (Bar-dhan 1997).

Distintos tipos de corrupción pueden tener diferentes consecuencias sobre el bienestar público. Un factor particularmente importante para ponderar las consecuencias económicas de la corrupción es el grado de centralización de los mecanismos de recolección de rentas en una economía. Gobiernos débiles y fragmentados (incluso bajo regímenes autoritarios) suelen ser menos eficaces en sus intentos por controlar la corrupción. Por ejemplo, algunos Estados del África sub-sahariana se tornan depredadores y se preocupan más por la extracción de rentas que por el crecimiento económico debido precisamente a su debilidad relativa. Es decir, en la medida en que carecen de la capacidad institucional para hacer cumplir las leyes y los derechos de propiedad, fundamentos esenciales de una economía de mercado, carecen además de la capacidad para implementar políticas públicas con una mínima probabilidad de éxito, independientemente de su contenido.

Los países del Este de Asia, con sus mecanismos centralizados de recolección de rentas, y sus densas redes de representación de los intereses empresariales, son un contraste marcado con esas experiencias, pese a que, en ciertos rubros, sus niveles de corrupción siguen siendo significativos. El problema en estos casos no es la falta de capacidad institucional para hacer cumplir la ley, sino más bien el grado de autonomía institucional del Estado respecto a grupos de interés privados.

En general, parece que la corrupción centralizada es menos nociva para la economía que la de carácter descentralizado, dado que en el primer caso el sistema internaliza parte del efecto distorsionador de la corrupción. De hecho, esa es la forma en que algunos autores explican la diferencia en cuanto a niveles de corrupción entre la Rusia soviética y la Rusia actual. Según esta visión, el mecanismo centralizado de recolección de sobornos monitoreaba las desviaciones respecto a los patrones de corrupción establecidos (Shleifer y Vishny 1993). Ello a su vez explicaría por qué países que, durante el período de la post-guerra, padecieron problemas endémicos de corrupción (como Italia, Brasil o Corea del Sur), lograron sin embargo niveles de crecimiento económico elevados, en términos comparativos.

## Bibliografía

**Ades, A. y R. Di Tella (1996).** «The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions», en *Institute of Development Studies Bulletin*, XXVII. Brighton. Pp. 6-12.

**Bardhan, Pranab (1997).** «Corruption and Development: A Review of Issues», en *Journal of Economic Literature*, Vol. 35. Nº 3. September. Pp. 1320-1346.

**Beck, Paul J. y Michael W. Macher (1986).** «A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets», en *Economic Letters*, 20. Pp. 1-5.

**Cadot, Olivier (1987).** «Corruption as a Gamble», en *Public Economy*, 33. Pp. 224-244.

**Calsamiglia, Albert (2000).** *Cuestiones de lealtad*. Madrid: Paidós Estado y Sociedad.

**Crespo, José Antonio (2001).** *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados.

**Etzioni, Amitai (1984).** *Capital Corruption: The New Attack on American Democracy*. Nueva York: Harcourt, Brace Jovanovich.

**Friedrich, Carl (1966).** «Corruption Concepts in Historical Perspective», en Heidenheimer, Arnold J. y Michael Johnston (eds.). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Nueva Jersey: Transaction Publishers, 1997.

**Gardiner, John (2002).** *Defining Corruption*, en Heidenheimer, Arnold J. y Michael Johnston (eds.). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.

**Gupta S; H. Davoodi y R. Alonso-Terme (1998).** *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* International Monetary Fund Working Paper Nº 98/76.

**Heidenheimer, Arnold J. y Michael Johnston (eds.). (1997).** *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.

**Henderson, D.R. (1999).** *Power Corrupts-Editorial Comment*. The Wall Street Journal. 19 de abril de 1999.

**Huntington, Samuel P. (1968).** *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

**Johnson, S.; D. Kauffmann y P. Zoido-Lobaton (1998).** «Regulatory Discretion and the Unofficial Economy», en *The American Economic Review*, Papers and Proceedings LXXXVIII. Pp. 387-392.

**Johnston, Michael (2001).** «Corruption», en *The Oxford Companion to Politics of the World*. Oxford University Press. Pp. 177-78.

**Kauffmann, D; Wei, S, J (1999).** *Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce?*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 7093.

**La Palombara, J. (1994).** *Structural and Institutional Aspects of Corruption*. Social Research, LXI. Pp. 325-350.

**La Porta, R.; F. López de Silanes, A. Shleifer y R.W. Vishny (1999).** «The Quality of Government», en *The Journal of Law, Economics and Organization*, XV. Pp. 222-276.

**Lambsdorff, Johann Graf (2001).** *Cómo afecta la corrupción gubernamental al bienestar público*. Disertación N° 9. Center for Globalization and Europeanization of the Economy and Georg-August Universität, Göttingen.

——— (1999). *Corruption in Empirical Research-A Review*. Internet Center for Corruption Research. Bajo Cargado. <http://www.gwdu05.gwdg.de>.

**Lascoumes, Pierre (2000).** *Corrupción, el poder frente a la ética*. Barcelona: Bellaterra.

**Leff, Nathaniel (1964).** «Economic Development through Bureaucratic Corruption», en *The American Behavioral Scientist*. November. Pp. 8-14.

**Lehoucq, Fabrice (2003).** *Electoral Fraud: Causes, Types and Consequences*. México: CIDE-DEP. Documento de Trabajo 147.

**Leite, C. y J. Weidmann (1999).** *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth*. International Monetary Fund Working Paper, 99/85.

**Paldam, M. (1996).** «The Big Pattern Corruption. Economics, Culture and Seesaw Dynamics». Manuscrito no publicado. Aarhus University.

**Rasmusen, Eric y J. Mark Ramseyer (1994).** «Cheap Bribes and the Corruption Ban: A Coordination Game among Rational Legislators», en *Public Choice*, 78. March Pp. 5-38.

**Rose-Ackerman, Susan (2001).** *La corrupción y los gobiernos, causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

**Sachs, J. y A. Warner (1995).** *Economic Reform and the Process of Global Integration*. Brooking Papers on Economic Activity. Pp. 6-12.

**Scott, James C. (1972).** *Comparative Political Corruption*. Engelwood Cliffs: Prentice-Hall.

**Shleifer, Andrei y Robert W. Vishny (1993).** «Corruption», en *Quarterly Journal of Economics*, 108. August. Pp. 599-617.

**Swamy, A.; A. St. Knack, Y. Lee y O. Azfar (1999).** *Gender and Corruption*. Draft Paper, IRIS Center. University of Maryland.

**Treisman, D. (1999).** «The Causes of Corruption: A Cross-National Study». Manuscrito no publicado. UCLA.

**Van Klaveren, Jacob (1997).** «The Concept of Corruption», en Heidenheimer, Arnold; Michael Johnston y Víctor LeVine. *Political Corruption, A Handbook*. Nueva Haven: Transaction Publishers.

**Weber, Max (1968).** *Economy and Society, III*. New York: Bedminster Press.

**Williams, Robert (ed.) (2000).** *Explaining Corruption*. Northampton, USA: E. Elgar Publishers.



# La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo<sup>1</sup>

---

*Martín Tanaka*

En este trabajo se proponen algunos elementos teóricos, tomados de la ciencia política, para analizar la dinámica y las modalidades de la corrupción en el caso peruano de las últimas dos décadas. Propongo que podemos sintetizar en dos las variables de análisis pertinentes: el grado efectivo de competencia política y el grado de concentración o difusión del poder en la estructura del Estado. La combinación de esas variables configuraría escenarios que determinarían las oportunidades de la corrupción. Durante el fujimorismo tuvimos una escasa competencia y un alto grado de concentración del poder, lo que permite entender la sofisticación y manejo centralizado de la corrupción. Por el contrario, el gobierno actual enfrenta una situación marcada por un alto grado de competencia y una alta dispersión del poder, lo que hace que las oportunidades de la corrupción aparezcan difusamente en todo el Estado, aunque solo permitan escalas relativamente menores de operación; el gobierno aprista se caracterizaría por quedar en una región intermedia entre ambos extremos. Sobre la base de este análisis, señalo que pese a lo negativo de nuestra historia inmediata en cuanto a este tema, y a que en la percepción de muchos la problemática de la corrupción incluso ha empeorado en los últimos años, cabe tener moderadas esperanzas de una mejora en el futuro.

## **Algunas consideraciones teóricas y comparativas y la estructura de oportunidad política de la corrupción**

Existen muchas dificultades para hacer un estudio serio sobre la corrupción. La falta de datos confiables y sistemáticos hace que en

---

<sup>1</sup> Agradezco mucho los inteligentes comentarios de Cynthia Sanborn a una versión preliminar de este trabajo.

los análisis se suele caer en el impresionismo y en la pura especulación; peor aún, hace que los resultados de esas elucubraciones, al coincidir con cierto sentido común, se instalen como «verdades» cuando no son tales. Todo esto dificulta la acumulación de conocimiento y la realización de comparaciones históricas e internacionales que pongan las cosas en perspectiva. En este texto presento algunas hipótesis de trabajo para pensar la dinámica y modalidades de la corrupción en el Perú de las últimas dos décadas, las variables que permiten explicar su proliferación o limitación, y sus tipos principales, tomando algunas herramientas teóricas de la ciencia política.

El punto de partida en mi análisis es que la conducta corrupta puede pensarse provechosamente como «moldeada» por incentivos, y que estos incentivos a su vez están determinados por los entornos políticos e institucionales en los que se ubican los funcionarios públicos. La intuición básica es que las posibilidades de la corrupción aumentan allí donde no hay controles ni sanciones efectivas; por el contrario, se limitan allí donde hay supervisión constante y una alta probabilidad de ser detectado y luego castigado por cometer una falta. Así, tenemos entornos institucionales que pueden terminar haciendo delinquir a funcionarios supuestamente honestos, y hay otros que desincentivan a los inescrupulosos a cometer delitos; como puede verse, lo decisivo aquí es trabajar para construir los entornos institucionales y políticos que estimulen la conducta honesta y desincentiven la corrupción, no tanto hacer llamados líricos a la moralidad. En otras palabras, la corrupción no es tanto consecuencia de una crisis de valores, sino del colapso del Estado ocurrido en las últimas décadas, de la práctica ausencia de instituciones con capacidad de imponer un *enforcement*<sup>2</sup> efectivo.

El camino analítico que propongo, con énfasis institucionalista, se inscribe dentro de una importante tradición de la ciencia política, que ha tendido a convertirse en mayoritaria en los últimos años (ver

---

<sup>2</sup> No quiero sugerir con esto que no considere válidas aproximaciones culturales, históricas, psicológicas o éticas al tema de la corrupción, simplemente que no me parecen las más útiles para explicar la dinámica y modalidades de esta en el Perú de los últimos años.

Aureano y Ducatzenzeiler 2002); la noción de que la conducta corrupta se puede explicar sobre la base de incentivos es un supuesto que se comparte con algunas aproximaciones desde la economía (ver Ortiz de Zevallos y Pollarolo 2002)<sup>3</sup>. En el fondo, la idea de que los males políticos, dentro de los cuales destaca la corrupción, responden a incentivos institucionales determinados por las características del Estado, que pueden ser corregidos para lograr un funcionamiento virtuoso, es una vieja piedra angular del pensamiento político, tanto en sus vertientes republicana, liberal y democrática (ver O'Donnell 1998).

Desde la tradición republicana se pensó que la concentración del poder lleva a la tiranía, a la arbitrariedad; por ello, debían trazarse claros límites al ejercicio del poder, debía construirse una esfera pública claramente delimitada y separada de la privada. Para esto era imprescindible desconcentrar y dispersar el poder (de allí la creación de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial), de modo de lograr una lógica de equilibrios y controles mutuos (*checks and balances*). La tradición democrática sostuvo que el poder sólo puede funcionar representando genuinamente los intereses sociales (y no intereses particulares o de grupo) si es que se asegura el involucramiento de la sociedad en los asuntos del Estado. Para ello, resultan centrales diversos mecanismos de participación, como la elección (ya sea por medio del voto como del sorteo) de autoridades entre los ciudadanos comunes, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, en general, formas de asegurarse que no se produzca una barrera entre sociedad y Estado. Finalmente, la tradición liberal es, en cierto modo, más «pesimista» y asumió que el Estado, supuesta representación de la sociedad y de sus intereses, casi inevitablemente tenderá a desarrollar lógicas particularistas, por lo que correspondería contar con un Estado «mínimo», que cumpliera las funciones colectivas públicas estrictamente necesarias, pero cuidando de no darle herramientas o poder que pudiera, finalmente, aprovechar para avasallar la esfera privada del ciudadano.

---

<sup>3</sup> Pollarolo (2002) cita una fórmula explicativa de la corrupción de tres variables: Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Transparencia.

Para modelar en concreto de qué manera las instituciones encuadran los incentivos y modelan la racionalidad de los actores, me parece útil remitirnos al concepto de *estructura de oportunidad política* (Tarrow 1994), concepto utilizado para analizar la dinámica de los movimientos sociales, pero que podría adaptarse para explicar también la dinámica de la corrupción. Según Tarrow, el sistema político puede incentivar o no la movilización según el grado de apertura del sistema político, según la existencia o no de grupos de apoyo, entre otros factores. La idea que quiero retener aquí es que las características del sistema político también pueden incentivar o desincentivar la corrupción. Propongo sintetizar en dos, para lograr un modelo «parsimonioso» de análisis, las variables pertinentes: primero, el grado *efectivo* de competencia política. Con más competencia, los actores políticos utilizarán en sus disputas interpartidarias a la fiscalización como una herramienta más (y, particularmente, efectiva frente a la sensibilidad ciudadana) para contener a sus adversarios en el poder. Así, la lógica de competencia hace que las posibilidades de ser pillado en falta aumenten, lo que desincentiva la corrupción. Además, la lógica de la competencia no se queda solamente en el ámbito político partidario, sino que involucra también a actores sociales cercanos o no a los diferentes referentes políticos, lo que facilita la participación de la sociedad civil en las tareas de fiscalización. Un producto positivo que también surge en el largo plazo, como consecuencia de la lógica de la competencia, es la necesidad de encontrar mecanismos impersonales de resolución de controversias y conflictos, que superen imparcialmente las disputas interpartidarias; es así como históricamente se han gestado los procesos de institucionalización estatal.

Por el contrario, con menor competencia, es decir, con monopolios políticos (un solo actor hegemónico) o con la formación de cárteles (alianzas entre un grupo reducido de actores hegemónicos), las oportunidades para la corrupción proliferan. En mi modelo hablo de competencia política *efectiva*, y eso es porque no basta que haya un grupo de actores participando en la arena política: es necesario también que las relaciones entre ellos esté marcada por un relativo equilibrio, de modo que el poder de unos contrapesa el de otros, y ningun-

no de ellos, o una coalición de ellos, tenga el poder de imponerse por completo sobre los demás. Así, puede haber competencia efectiva en diversos formatos de sistemas de partidos (bipartidistas o multipartidistas). Pensando en ilustraciones concretas, es fácil ver en algunos casos que el menor grado de competencia facilita la corrupción: casos como el de México bajo el dominio del PRI o el del partido Colorado en Paraguay vienen rápidamente a la mente, situaciones en las que un virtual monopolio partidario hace casi imposible la fiscalización y la sanción efectiva. En estos dos casos se trata de monopolios políticos altamente institucionalizados; otras situaciones de casi monopolio, aunque no institucionalizado, serían las del Perú durante el fujimorismo o Venezuela con el Chávez posterior al año 2000.

Pero no solamente con monopolios institucionalizados o claras hegemonías partidarias es que se limita sustantivamente la competencia y, por ende, los controles: los sistemas de partidos pueden funcionar también como sistemas cartelizados. Es decir, puede haber en apariencia mucha competencia entre un grupo reducido de actores, pero ellos pueden también desarrollar pactos y alianzas que hacen que, en la práctica, funcionen de manera monopólica. Ilustra esta situación Colombia durante los años de vigencia de los acuerdos del Frente Nacional, años en los que hubo bipartidismo, pero en realidad funcionó un cogobierno. Un caso parecido, aunque sin la rigidez del Frente Nacional, se dio en Venezuela durante los años de vigencia del pacto de «Punto Fijo», según el cual sí hubo competencia, pero acotada por diversos mecanismos de reconocimiento de espacios para la oposición, lo que desalentaba la posibilidad de usar la fiscalización como herramienta para obtener ganancias políticas. Otra situación relativamente equivalente, aunque con un grado de institucionalización mucho menor que estos dos casos, la tendríamos en la Bolivia «pactista» entre 1985 y 2000; si bien hubo una intensa competencia interpartidaria, el hecho de que todos los competidores principales (MNR, ADN y MIR) hayan integrado la coalición de gobierno con alguno de los otros en algún momento, hace que la competencia se vea menoscabada, lo que explica la percepción ciudadana de que lo que caracterizó sucesivamente a los gobiernos es el reparto de «pegas», o beneficios en el aparato público, lo que,

como sabemos, terminó siendo altamente costoso desde el año 2002. Finalmente, otra modalidad de cartel se da con una suerte de división o segmentación de mercados: es decir, puede haber mucha competencia en el ámbito nacional, vista en términos agregados; sin embargo, hay un control monopólico en algunas regiones. El sistema de partidos regionalizado del Ecuador encaja en esta situación.

Siendo así las cosas, podríamos dar cuenta de algunos cambios en la dinámica de la corrupción siguiendo el desempeño del sistema político en cuanto al grado efectivo de competencia entre sus actores. Así, el desarrollo de nuevas fuerzas políticas, o la mayor competitividad de unos actores frente a los otros, puede romper monopolios, hegemonías o lógicas cartelizadas, abriendo espacio a la competencia y reduciendo las oportunidades para la corrupción. Nuevamente, el caso de México de las últimas décadas y, especialmente, desde el triunfo de la oposición en la elección del gobierno federal marca un cambio fundamental en las oportunidades de la corrupción en México en un sentido altamente positivo.

Pero hay otra variable fundamental para analizar las formas que asume la corrupción: esta es la manera en que está organizado el poder. En un extremo, este puede estar centralizado en la cúpula, lo que hace que las oportunidades de corrupción se concentren en las altas esferas, lo que a su vez lleva a que la corrupción asuma formas de gran nivel de sofisticación e implique altos montos. Esto porque el poder centralizado facilita la organización de esas actividades y porque el acceso a los niveles altos del Estado permite el acceso a las oportunidades más «rentables» de actividades ilegales. En el otro extremo, el poder puede estar disperso, sin responder a ninguna institucionalidad, red u organización. En este caso, la corrupción se presenta de manera difusa en toda la estructura del Estado, e involucra a grupos que actúan de manera autónoma y en competencia, con grados diversos de organización. Esta situación da lugar a una corrupción generalizada, pero de menores montos y menos sofisticada. Si bien, desde el punto de vista de las pérdidas que sufre el Estado, este tipo de corrupción puede ser más «benigno» que aquel que involucra a redes centralizadas, el problema acá es que la corrupción

«descentralizada» es más difícil de ocultar, se hace evidente y termina siendo altamente costosa desde el punto de vista de la pérdida de legitimidad del Estado ante la población.

Un control centralizado difícilmente tolera la competencia. La clave de un control centralizado es precisamente que, para acceder a las oportunidades de corrupción, se debe integrar la red central, no competir con ella; está en el interés de esa red central desarticular intentos de construir redes paralelas o en competencia. Por esta razón, la corrupción centralizada no está reñida necesariamente con el combate a la corrupción en otros niveles o con grupos en competencia, lo que permite que se beneficie en términos de imagen. La peor situación posible es aquella en la que se logra construir e institucionalizar una red de corrupción desde la cúpula que termine cubriendo el conjunto del Estado. Esta situación combina los males de los dos extremos vistos: sofisticación, alto nivel, junto con su generalización en todo el Estado y alta visibilidad para los ciudadanos. Este tipo de combinación solo parece ser posible cuando se tiene en el poder a un partido altamente disciplinado e institucionalizado, y los ejemplos del PRI mexicano o del Partido Justicialista argentino serían los primeros que vendrían a la mente.

Sobre la base de estos elementos, nos permitimos esbozar algunas hipótesis para abordar el estudio de la corrupción en el caso peruano en las últimas dos décadas.

### **Algunas hipótesis sobre la dinámica y modalidades de la corrupción en el Perú en las últimas dos décadas**

Empecemos con algunas hipótesis sobre la corrupción durante los años del fujimorismo. Podríamos entender la magnitud y sofisticación de la corrupción sobre la base del desempeño de nuestras dos grandes variables de análisis. Primero, esos años se caracterizaron por una reducción sustantiva de la competencia política, consecuencia del colapso del sistema de partidos y de la construcción posterior de un nuevo orden político con un solo actor hegemónico (ver

Tanaka 2001). Sin equilibrio de poderes, ni controles impuestos por la competencia interpartidaria, las oportunidades para la corrupción aumentaron sustantivamente respecto del pasado. Además, esta situación coincidió con el hecho de que durante el fujimorismo se reconstituyó el Estado, después del colapso asociado a la crisis hiperinflacionaria de 1988-1990. El fujimorismo se benefició del relativo éxito de las políticas de estabilización y reforma neoliberal, que permitieron la recuperación de las arcas fiscales, el acceso al crédito internacional, y el lanzamiento de una agresiva política de privatizaciones, que generó ingresos por más de 10.000 millones de dólares.

El Estado se recupera notablemente en el contexto de las reformas neoliberales, hecho que muchas veces es pasado por alto. Por ejemplo, el Presupuesto General de la República aumentó 4.8 veces entre 1992 y 1998, pasando de 6'107,494 soles en 1992 a 29'523,775 soles en 1998. El Presupuesto como porcentaje del PBI ha ido de un 11.6% en 1992 hasta un 15.1% en 1998; además, al estar el PBI «inflado» aproximadamente en un 20%, según muchos analistas, este porcentaje podría en realidad estar bordeando el 18% del PBI. La recuperación de las finanzas estatales ha permitido un aumento significativo del gasto social en los últimos años. En 1992 el gasto social implicó al 19.2% del presupuesto, mientras que en 1998 este porcentaje llegó hasta el 40%. El gasto social per cápita también aumentó de manera notable: en 1990 fue de 23.9 dólares de 1979; en 1995, llegó a 61.3 dólares. A pesar de ser uno de los niveles más bajos de la región, lo importante en términos políticos es que aumentó en términos absolutos a nivel nacional. Desde este punto de vista, el Estado no ha hecho sino crecer y hacerse más presente en la vida de los peruanos, lo que por supuesto le permite construir sus bases de legitimación (Tanaka 1999: 130-131).

Este importantísimo aumento de recursos, en un contexto de ausencia de fiscalización y controles efectivos, permite entender la magnitud y alcances de la corrupción. Es importante resaltar que el sentido común liberal proponía reformas como la liberalización y privatización de la economía como medidas que tendrían, entre otras virtudes, la reducción de las oportunidades para la corrupción. Si

bien puede ser cierto, en términos abstractos, que un Estado pequeño y eficiente es menos vulnerable a la corrupción que un Estado grande y con muchas formas de intervención sobre la sociedad, también lo es que las experiencias concretas de liberalización y privatización en nuestros países han estado empañadas por grandes escándalos; esto porque estas políticas, que implican el acceso a enormes sumas de dinero, son también enormes fuentes de corrupción si es que no se cuenta con un mínimo de institucionalidad estatal regulatoria y fiscalizadora. La historia de los últimos años muestra que las experiencias de liberalización y privatización en los países en desarrollo dieron lugar, muchas veces, a negociaciones ilegales entre funcionarios públicos y grupos de interés (ver Schamis 1998 y Manzetti 2003).

De otro lado, el fujimorismo fue una estructura de poder altamente centralizada en la cúpula estatal, altamente personalizada, con un escaso nivel de institucionalización. El fujimorismo no fue propiamente un partido, una organización política, que controlara el conjunto del Estado. Hasta podría decirse que, en algunas áreas, y durante algunos años, más bien lo que había era la proliferación de algunas islas de modernización e independencia (Indecopi, Sunat y otras)<sup>4</sup>. El hecho de que Fujimori no haya tenido propiamente un partido o un aparato político hizo necesaria la presencia de «independientes» dentro del Estado, lo que dificultó que la corrupción apareciera de manera transparente y generalizada. La combinación de la existencia de una red de corrupción concentrada en la cúpula con islotes de modernización e independencia en el Estado ayuda a entender la paradójica posición relativa del Perú en los índices de corrupción de Transparencia Internacional (TI); ellos se construyen sobre la base de las percepciones de la corrupción<sup>5</sup>. Durante los años finales del fujimorismo, el Perú no destaca como particularmente corrupto en la región.

<sup>4</sup> Sobre el punto, ver Wise 2003.

<sup>5</sup> «IPC significa Índice de Percepción de la Corrupción. Mide cómo perciben los empresarios, analistas y miembros del público (locales y extranjeros), el nivel de la corrupción en cada país de políticos y funcionarios. Transparencia Internacional extrae los datos de encuestas comisionadas a nuevas instituciones independientes. A los fines del IPC, la corrupción es definida como el abuso de cargos públicos con el fin de obtener ganancias personales». Tomado de Latin American Newsletters, 3 de septiembre de 2002.

**Cuadro 1**  
**Índice de percepción de la corrupción, 1995-2000**  
**(Transparencia Internacional)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ranking en 1998	Ranking en 2000
Dinamarca	9,32	9,33	9,94	10	10	9,8	1	2
Finlandia	9,12	9,05	9,48	9,6	9,6	10	2	1
Suecia	8,87	9,08	9,35	9,5	8,3	9,4	3	3
Nueva Zelanda	9,55	9,43	9,23	9,4	9,4	9,4	4	3
Canadá	8,87	8,96	9,1	9,2	9,2	9,2	6	5
Singapur	9,26	8,8	8,66	9,1	5,7	9,1	7	6
Reino Unido	8,57	8,44	8,22	8,7	8,7	8,7	11	10
Alemania	8,14	8,27	8,23	7,9	6,2	7,6	15	17
Hong Kong	7,12	7,01	7,28	7,8	7,7	7,7	16	15
Estados Unidos	7,79	7,66	7,61	7,5	7,5	7,8	18	14
Chile	7,94	6,8	6,05	6,8	6,9	7,4	20	18
Portugal	5,56	6,53	6,97	6,5	6,4		22	23
España	4,35	4,31	5,9	6,1	5,3	7	23	20
Costa Rica			6,45	5,6	5,1	5,4	27	30
Bélgica	6,85	6,84	5,25	5,4	6,8	6,1	28	25
Malasia	5,28	5,32	5,01	5,3	3,9	4,8	29	36
Sudáfrica	5,62	5,68	4,95	5,2		5	32	34
Hungría	4,12	4,86	5,18	5		5,2	33	32
Italia	2,99	3,42	5,03	4,6	3,7	4,6	39	39
Perú				4,5	4,5	4,4	41	41
Uruguay			4,14	4,3	4,4		42	
Brasil	2,7	2,96	3,56	4	4,1	3,9	46	49
El Salvador				3,6	3,9	4,1	51	43
China	2,16	2,43	2,88	3,5	3,1	3,1	52	63
México	3,18	3,3	2,66	3,3	3,4	3,3	55	59
Filipinas	2,77	2,69	3,05	3,3		2,8	56	69
Argentina	5,24	3,41	2,81	3	3	3,5	61	52
Tailandia	2,79	3,33	3,06	3		3,2	62	60
Bolivia		3,4	2,05	2,8	2,5	2,7	69	71
Uganda		2,71		2,6		2,3	73	80
Venezuela	2,66	2,5	2,77	2,3		2,7	77	71
Ecuador		3,19		2,3	2,4	2,6	78	74
Colombia	3,44	2,73	2,23	2,2	2,9	3,2	79	60
Honduras				1,7	1,8		83	
Paraguay				1,5	2		84	
Camerún		2,46		1,4		2	85	84
Bangladesh		2,29						
Número de países	41	54	52	85	98	90		
Media	5,93	5,53	5,67	4,89	5,43	5,7		
Mínimo	1,94	0,69	1,76	1,4	1,8	2		
Máximo	9,55	9,43	9,94	10	10	9,8		

Fuente: Morales Coronel, Eloy (2001). «Corrupción, desarrollo y crecimiento», en *Umbrales*, Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, n° 10, agosto. La Paz, Bolivia: CIDES – UMSA.

¿Qué se puede decir del gobierno actual? Es temprano para hacer una evaluación, pero es claro que las oportunidades para la corrupción son más escasas que aquellas de la década de 1990. De un lado, hay un renovado nivel de competencia política, con un gobierno con una mayoría precaria, que articula una coalición muy inestable, con un muy bajo nivel de aprobación ciudadana, y que enfrenta una oposición fuerte (en cuanto a número de parlamentarios, control de gobiernos locales y regionales, acceso a medios, entre otros indicadores), a la que le conviene recurrir a la fiscalización como arma para limitar la acción del gobierno y contruir una estrategia de legitimación. Todo esto genera cierto equilibrio entre los poderes del Estado, abre espacios para la prensa independiente, lo que reduce las posibilidades de corrupción desde el gobierno central. Además, el gobierno actual enfrenta una situación de escasez fiscal, lo que también limita las oportunidades para la conducta corrupta. De otro lado, respecto al grado de concentración del poder, tenemos que Perú Posible como partido exhibe grados muy bajos de organización y disciplina, y carga con el peso de un crecimiento aluvional sobre la base de individuos y sectores que buscan algún tipo de beneficio que pueda extraerse del sector público. Esta suerte de oportunismo en la base, junto con la escasa disciplina y organización partidaria, hace que en todo el Estado se registre, difusamente asociada al partido de gobierno, una suerte de micro corrupción, dispersa y de poca monta. Todo esto coincide con la gestión de un Presidente con escasa credibilidad y respaldo ciudadano como Alejandro Toledo y, ciertamente, su escasa legitimidad social tiende a magnificar la percepción de los problemas asociados a su gobierno. Esto permite entender por qué, según el índice de TI, la corrupción ha aumentado en el país *después* de la caída de Fujimori<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Unas palabras más sobre las percepciones. Es evidente que no importan tanto las magnitudes objetivas, sino las percepciones y la tolerancia frente a la corrupción. Mucha gente está dispuesta a tolerar grandes magnitudes si es que ellas van acompañadas con «obras»; por el contrario, en un contexto de crisis, con un gobierno deslegitimado socialmente, la tolerancia es muy baja, y puede llevar a que la percepción de la corrupción se magnifique, más allá de sus magnitudes «reales».

**Cuadro 2**  
**Índice de percepción de la corrupción, 2001-2002**  
**(Transparencia Internacional)**

Índice de corrupción: las posiciones							
Ubicación por país	Ranking en el IPC	Ranking 2001	Ranking 2002	Ubicación por país	Ranking en el IPC	Ranking 2001	Ranking 2002
EE.UU.	7,7	16	16	Dominicana	3,5	63	59
Chile	7,5	18	17	El Salvador	3,4	54	62
España	7,1	22	22	Panamá	3,0	51	67
Uruguay	5,1	35	32	Argentina	2,8	57	70
Trinidad y Tobago	4,9	31	33	Honduras	2,7	71	71
Costa Rica	4,5	40	40	Guatemala	2,5	65	81
Brasil	4,0	46	45	Nicaragua	2,5	77	81
Jamaica	4,0	n.d.	45	Venezuela	2,5	69	81
<b>Perú</b>	<b>4,0</b>	<b>44</b>	<b>45</b>	Bolivia	2,2	84	89
Colombia	3,6	50	57	Ecuador	2,2	79	89
México	3,6	51	57	Haití	2,2	n.d.	89
				Paraguay	1,7	n.d.	98

**Fuente:** Transparencia Internacional, 2002.

Tomado de *Latin American Newsletters*, 3 de septiembre de 2002.

Podemos decir que la percepción que recoge TI es, en cierto modo, injusta con el gobierno actual, pero esto no nos debe llevar a pasar por alto la percepción de que el gobierno de Alejandro Toledo enfrenta problemas serios de corrupción, y que esta muestra incluso un carácter más abierto y generalizado que el que se tenía durante el gobierno de Fujimori. En este gobierno se tenía una red de corrupción muy sofisticada en la cúpula, pero en cuanto al desempeño del Estado en su conjunto, no nos encontramos por debajo de los promedios históricos nacionales en cuanto a corrupción; ya explicamos que ello es consecuencia del carácter centralista y personalista del poder durante el fujimorismo. Por el contrario, durante el gobierno actual, dada la inexistencia de una estructura de poder disciplinada capaz de imponer algunos límites de manera efectiva, la corrupción se percibe como generalizada en todo el aparato público. Según una encuesta de la Universidad de Lima de diciembre del año 2003, la corrupción aparece como el problema más importante del país, incluso por encima del desempleo y la crisis económica (ver cuadro 3).

¿Qué es peor? ¿Una corrupción centralizada, de altos montos y gran sofisticación, o una corrupción dispersa, generalizada, de pocos montos y organización? Ciertamente, la primera implica mayores pérdidas en recursos para el Estado, pero la segunda es muy costosa en términos de confianza y legitimidad ciudadana.

**Cuadro 3**  
**¿Cuál es el problema más importante que tenemos en el Perú en este momento? (respuesta asistida)**

	Marzo	Agosto	Diciembre
<b>Corrupción</b>	<b>14,8</b>	<b>15,1</b>	<b>24,9</b>
Desempleo	31,1	24,2	20,9
Crisis económica	22,1	20,5	20,4
Crisis de valores	7,3	9,4	8,3
Pobreza	11,0	12,9	8,3
Delincuencia	4,9	7,4	5,9
Educación deficiente	2,8	2,6	4,2
Centralismo	2,3	2,3	1,5
Drogas	1,7	0,7	1,2
Escasez de viviendas	0,2	0,2	0,9
Inflación	0,7	0,9	0,8
Deterioro del medio ambiente	0,0	0,2	0,2
Servicios de salud precarios	0,2	0,0	0,0
Terrorismo	0,0	0,9	0,0
Otro	0,6	0,1	1,3
No sabe / no contesta	0,3	2,6	1,2
	100,0	100,0	100,0

Encuesta de la Universidad de Lima del 13 y 14 de diciembre de 2003. Datos de Lima Metropolitana.

Respecto al gobierno de Alan García, este también sufrió cuando menos de la percepción de un problema de corrupción generalizada en todos los niveles del Estado, cuestión reconocida incluso por el propio García en la campaña electoral del año 2001. Este caso se sitúa en una suerte de región intermedia respecto a los otros dos. De un lado, durante el gobierno del APRA, la competencia interpartidaria fue muchísimo mayor que la de los años del fujimorismo, a través de un sistema de partidos activo, una sociedad civil movilizadora, una

prensa independiente, durante y después del gobierno, lo que limitó las posibilidades de desarrollo de la corrupción; sin embargo, en comparación con el actual gobierno de Perú Posible, la competencia efectiva, en términos del equilibrio entre gobierno y oposición, aparece menor, dado que el gobierno actual posee una mayoría muy frágil y no cuenta con un partido consolidado, a diferencia del gobierno de García. Es bastante clara la diferencia, piénsese solamente que durante el gobierno de García las denuncias de corrupción provenían de la oposición, que además encontraba dificultades para ejercer sus funciones de fiscalización dado su carácter minoritario en el Congreso; mientras que con el gobierno actual las denuncias provienen tanto de la oposición como del interior del propio partido de gobierno y, frecuentemente, tienen como resultado la sanción o separación de los funcionarios denunciados.

De otro lado, en lo que respecta al grado de concentración o dispersión del poder en el aparato del Estado, tenemos que, si bien hubo cierto control centralizado en la Presidencia durante los primeros dos años de gobierno, el APRA como partido impuso también límites a un ejercicio del poder puramente presidencial, especialmente desde agosto de 1987 y la fallida estatización de la banca. Así, la presencia del APRA como partido hizo que el poder no se concentrara tanto como ocurrió con el fujimorismo. Sin embargo, el mismo hecho de que el poder se concentrara en las estructuras del partido, y que se tratara de un partido mínimamente consistente y organizado centralizadamente, hizo que quienes aprovecharon las oportunidades de la corrupción asociadas a la debilidad institucional del Estado hayan aparecido generalmente asociados al partido en el poder, lo que hizo que la percepción de la corrupción asumiera directamente la responsabilidad partidaria, a diferencia de lo ocurrido con los gobiernos de Fujimori y Toledo. De allí que el gobierno aprista haya sufrido la percepción de que se trató de un gobierno particularmente corrupto. Durante el fujimorismo, la corrupción se centró en una cúpula no partidaria; y, con el gobierno de Alejandro Toledo, la corrupción suele involucrar *familiares y amigos*, antes que *correligionarios*, expresión de la inexistencia de un partido, y de pequeñas redes de corrupción actuando de manera dispersa y descentralizada.

Un breve comentario sobre el gobierno de Fernando Belaunde: la percepción es que se trató de un gobierno *relativamente* menos corrupto, lo que no significa por supuesto que no haya habido corrupción. Si comparamos este gobierno con el de García y nos remitimos al desempeño de nuestras dos variables de análisis, tenemos que, en cuanto al grado de competencia, durante el gobierno de AP, la situación fue relativamente equivalente a la del gobierno aprista (fuerte competencia interpartidaria, pero atenuada por la construcción de una mayoría relativamente estable), pero hay una diferencia importante en cuanto a la organización del poder. AP como partido mostró un grado de organización y consistencia sustancialmente menor, por lo que no se dio la imagen de un partido que tomaba ventaja de las oportunidades de la corrupción. Esta se percibía como actuando de manera más dispersa, sin involucrar necesariamente al partido de gobierno y, lo que es más importante, sin involucrar al Presidente en persona.

### Para concluir: algunas perspectivas

A manera de resumen, a partir de las dos variables de análisis que hemos seleccionado, distinguimos dinámicas y modalidades de corrupción, sobre la base de la estructura de incentivos delineada por el sistema político. Seleccionamos dos variables de análisis: el grado de competencia política efectiva, y el grado de concentración o dispersión del poder; el casillero que combina baja competencia política y poder disperso está vacío porque no hay un caso aplicable en el pasado reciente.

**Cuadro 4**  
**Resumen**

	Menor competencia	Mayor competencia
Poder centralizado	Fujimorismo	APRA
Poder disperso	—————	Perú Posible

Así, el fujimorismo se caracterizaría por un muy bajo nivel de competencia política y un control centralizado del poder; el gobierno actual, por una alta competencia y una gran dispersión del poder. El gobierno de Alan García está un poco en el medio: un grado significativo de competencia, pero menor que frente al gobierno actual, dada la mayoría más sólida del gobierno aprista, y su mayor consistencia partidaria. De otro lado, el poder estuvo relativamente centralizado, al estar enmarcado dentro de un partido; no tan desconcentrado como con Perú Posible, dado que su debilidad como partido lleva a una suerte de atomización; pero no tan centralizado como en el fujimorismo, altamente concentrado en la cúpula, porque el partido y sus pugnas internas balancearon relativamente el poder del Presidente.

A partir de esto surge una agenda de temas de investigación y un conjunto posible de recomendaciones. En cuanto a estas últimas, más allá de las recomendaciones estrictamente judiciales y procesales en cuanto al combate a la corrupción, resulta importante, en el ámbito del sistema político, propiciar mayor competencia política, y el desarrollo de una lógica de controles y equilibrios mutuos entre los actores partidarios, tanto en los ámbitos nacionales centrales como en los regionales y locales, mucho más en el contexto del proceso de descentralización, que ocurre, como sabemos, en un marco de precariedad estatal y debilidad de los movimientos políticos. ¿Cómo evitar que la descentralización –si bien reduce la posibilidad de una corrupción global, sistemática, centralizada– no genere una corrupción generalizada y dispersa en todos los niveles subnacionales? Algunas ideas asociadas a la idea de propiciar mayor competencia y controles mutuos serían, por ejemplo, que la elección del Contralor General de la República requiera una mayoría calificada en el Congreso, y que surja por iniciativa de los grupos de oposición. Otra, que concierne a los gobiernos regionales y locales, sería introducir un criterio de representación proporcional en las asambleas regionales y concejos municipales, abandonando el criterio actual que asigna mayoría automática al ganador. Esto lleva a una necesaria reforma del sistema electoral en su conjunto.

¿Qué puede decirse de las perspectivas que se abren hacia adelante, después de las experiencias con la corrupción en las últimas dos décadas? Pese a que, según Transparencia Internacional, la percepción entre las élites es que la corrupción ha empeorado en el país en los últimos años, aun después del gobierno de Fujimori, en realidad, es plausible pensar que nuestros estándares ahora son mucho más exigentes que en el pasado, que hay una mucho menor disposición a tolerar la conducta corrupta. En una investigación que realizamos con Patricia Zárate (Tanaka y Zárate 2002), basada en tres encuestas nacionales de opinión aplicadas en noviembre de 1998, 1999 y 2001, encontramos, en general, una tendencia a tolerar menos prácticas de corrupción, mayor disposición a hacer denuncias, y un mayor sentimiento de «eficacia política», esto es, de que por medio de la acción ciudadana puede controlarse al poder.

**Cuadro 5**  
**Agilización de trámites a través de una «coima» 1998 – 2001**  
(Promedios)

Si tuviera la posibilidad de hacer un trámite más rápido dándole dinero («coima») a un funcionario público ¿lo haría?	1998	1999	2001
Nunca lo haría	57,2	59,1	66,6
Lo haría en caso necesario	42,8	40,9	33,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Tanaka y Zárate 2002.

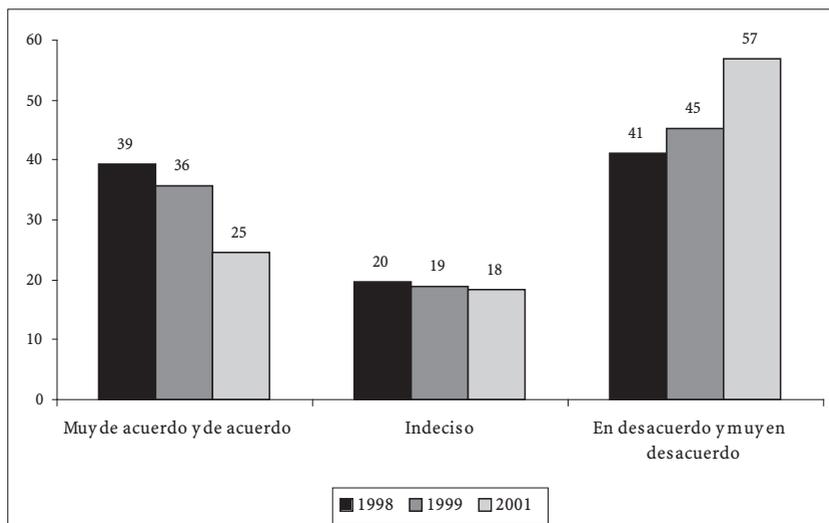
**Cuadro 6**  
**Denunciaría un acto de corrupción 1998 – 2001**  
 (Porcentajes)

Hablando de los actos de corrupción (por ejemplo que un servidor público pida dinero/«coimas»), le voy a leer tres frases y quisiera que me dijera con cuál de ellas se identifica más:

	1998	1999	2001
Denunciaría el hecho porque es mi responsabilidad	40,6	43,4	52,5
Lo denunciaría solo si me afectara de alguna manera	27,3	27,7	23,1
No lo denunciaría porque no me harían caso	24,2	22,6	19,2
No lo denunciaría porque no me importa	7,9	6,3	5,3
Total	100	100	100

Fuente: Tanaka y Zárate 2002.

**Gráfico 1**  
**Hasta qué punto está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase: «Los políticos deciden lo que quieren y no puedo hacer nada para impedirlo» 1998 – 2001 (Porcentajes)**



Fuente: Tanaka y Zárate 2002.

Esto nos muestra que, en los últimos años, como consecuencia de los escándalos de corrupción ocurridos en el tramo final del gobierno de Fujimori, la ciudadanía ha elevado sus expectativas de cómo debe comportarse el gobierno, y está más atenta que antes a beneficios indebidos de la gestión pública. Esto puede entenderse también por el hecho de que la población sufre los efectos de una aguda recesión desde finales de la década de 1990, que el crecimiento del PBI registrado en los últimos años todavía no ha logrado revertir; la insatisfacción económica genera mayor impaciencia política. Este mayor celo ciudadano es un factor altamente positivo porque incentiva a los actores políticos a utilizar la fiscalización como herramienta política, y desincentiva la conducta ilegal en las autoridades, al elevar sus costos políticos. Recordemos que los escándalos de la corrupción pueden tener la virtud de propiciar aprendizajes políticos que hagan posible la construcción de instituciones más eficaces y el desarrollo de un nuevo sentido común tanto para las élites políticas como para los ciudadanos<sup>7</sup>. Además, tomando en cuenta lo que se puede prever respecto a los grados de competencia política efectiva y las posibles configuraciones de poder en el Estado en los próximos años, seguramente, los próximos años estarán caracterizados por precarios equilibrios entre fuerzas relativamente parejas, que, además, difícilmente podrán jugar a «copar» el Estado a partir de sus propios cuadros, lo que dificultará el desarrollo de oportunidades para la corrupción. Adicionalmente, si es que se logra avanzar algo en los próximos años en cuanto a reforma del Estado, el establecimiento de una carrera pública, la consolidación de un sistema anti-corrupción, cabe abrigar esperanzas moderadas mirando hacia el futuro.

---

<sup>7</sup> Según Elster (1991), los escándalos de corrupción pueden terminar constituyendo elementos cohesionadores de la vida social, en la medida en que generan respuestas éticas.

## Bibliografía

**Aureano, Guillermo y Graciela Ducatzenzeiler (2002).** «Corrupción y democracia: algunas consideraciones a partir del caso argentino», en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 64, nº 1. Enero–marzo. México D.F.: IIS-UNAM.

**Elster, Jon (1991).** *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social* (1989). Barcelona: Gedisa ed.

**Iniciativa Nacional Anticorrupción (2001).** *Un Perú sin corrupción. Documentos de trabajo*. Lima: Ministerio de Justicia.

**Manzetti, Luigi (2003).** «Political Manipulations and Market Reforms Failures», en *World Politics*, 55. Abril.

**O'Donnell, Guillermo (1998).** «Accountability horizontal» (1997), en *Agora*. Nº 8. Verano. Buenos Aires.

**Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Pollarolo (eds.) (2002).** *Estrategias anticorrupción en el Perú*. Lima: Instituto Apoyo.

**Pollarolo, Pierina (2002).** «Cómo combatir la corrupción», en *Servicio de Asesoría Económica al Congreso*. Año 1, nº 3. Marzo. Lima: Instituto Apoyo.

**Schamis, Héctor (1998).** «The Politics of Economic Reform: Distributional Coalitions and Policy Change in Latin America». Working Paper nº 250. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

**Tanaka, Martín (2001).** «¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000», en Marcus, Jane y Martín Tanaka. *Lecciones del final del fujimorismo. La legitimidad presidencial y la acción política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

——— (1999). «La participación social y política de los pobladores populares urbanos: ¿del *movimientismo* a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino», en Tanaka, Martín (comp.). *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**Tanaka, Martín y Patricia Zárate (2002).** «Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001». Lima: Instituto de Estudios Peruanos – Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

**Tarrow, Sidney (1994).** *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Wise, Carol (2003).** *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.



## Juzgando a los señores. Reflexiones sobre los procesos anticorrupción en el Perú

---

*Eduardo Dargent\**

*Pero hay una cosa en este país ante la cual todos los hombres son creados iguales. Hay una institución humana que hace a un mendigo el igual de un Rockefeller, a un estúpido el igual de un Einstein, y al hombre ignorante el igual de un director de Colegio. Esta institución, caballeros, es un tribunal. Puede ser la Corte Suprema de los Estados Unidos o el Juzgado de Instrucción más humilde del país, o este honorable tribunal que ustedes componen. Nuestros tribunales tienen sus defectos, como los tienen todas las instituciones humanas, pero en este país nuestros tribunales son los grandes niveladores, y para nuestros tribunales todos los hombres han nacido iguales.*  
(Atticus Finch defendiendo a Tom Robinson en *Matar un ruiseñor*, Harper Lee)

La defensa de Atticus Finch a Tom Robinson, joven negro acusado injustamente de violar a una mujer blanca, en *Matar un ruiseñor*, remueve nuestras más profundas convicciones sobre la justicia y la igualdad. Finch apela a un valor esencial en toda república que se precie de estar compuesta de ciudadanos libres e iguales: exige que a Robinson se le juzgue imparcialmente. Al no haber pruebas en su contra, debía ser declarado inocente. Los que han leído el libro, o visto su estupenda adaptación, conocen el resultado del proceso: el jurado, cargado de prejuicios sociales y racismo, condenó a Robinson.

Esta distancia entre la igualdad declarada en la ley y la forma en que las instituciones estatales aplican las normas también es común

---

\* Abogado auxiliar de la Procuraduría Ad Hoc para el caso Fujimori-Montesinos. Las opiniones del autor no vinculan el trabajo institucional de la Procuraduría Ad Hoc.

en el Perú. Múltiples trabajos muestran cómo en nuestro país aquellos sectores alejados de la ciudadanía, principalmente por sus carencias económicas, han servido muchas veces como chivos expiatorios. El reciente informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación nos ha mostrado, una vez más, cómo en el Perú el Estado y sus agentes pueden vulnerar los derechos de quienes se encuentran en los sectores marginados de la sociedad con relativa facilidad. Entre estas instituciones está incluida la justicia penal, pues tradicionalmente para los tribunales en el Perú los hombres no han nacido iguales.

Pero, ¿qué sucede cuando las instituciones estatales actúan, ya no contra sectores alejados del poder, sino contra personas que están, o han estado, **por encima de la ley**? La situación se invierte. Gozarán de amplios márgenes de impunidad, y la sanción penal a personas con poder será una excepción. Y esta excepción, normalmente, tiene que ver con intrigas y conflictos políticos antes que con la acción imparcial de la justicia. Recursos económicos, contactos con sectores políticos, empresariales o militares, presencia en los medios, son todos factores que abonan en favor de poder romper la ley sin consecuencia alguna.

Considero, sin embargo, que las investigaciones en torno de la red de corrupción de Fujimori y Montesinos son una excepción a esta tradición. En los procesos en curso se juzga a ex militares de alta graduación, empresarios, ex magistrados supremos, ex congresistas, políticos de todos los sectores, entre otros. A pesar de su afinidad política con partidos en el poder, el dinero que se tenga o los amigos con los que se cuente, la justicia viene actuando en su contra.

En este ensayo discutiré las razones que explican el relativo éxito alcanzado hasta el momento en los procesos contra los implicados en actos de corrupción de alto nivel durante el régimen pasado. Defenderé la tesis de que la principal razón para ello es haber tomado las precauciones para balancear el poder y recursos de los procesados. Utilizando mecanismos para combatir la criminalidad organizada, se ha fortalecido a las instituciones a cargo de estos procesos. Sostendré, sin embargo, que para que el actual proceso sea efectivo

en el largo plazo debe ser comprendido de manera radicalmente distinta. No como un problema del pasado, sino como un ejemplo de las medidas que deben tomarse a futuro para reducir la corrupción.

Sin duda hay problemas, especialmente relacionados con la demora en juicios llevados con normas procesales inadecuadas para combatir en forma efectiva la criminalidad actual. Pero los procesos avanzan, mostrando que, en determinadas condiciones, la justicia puede ser capaz de romper la inercia de su actuación normal y someter a las personas a la ley en condición de igualdad, más allá del poder que ellas tengan. La lección es que la debilidad de nuestras instituciones no debe verse como una situación fatal.

Antes de continuar, quiero señalar que estas líneas no tienen por objeto promover una justicia «jacobina» que repita frente a sectores poderosos las taras que nos muestra en su trato con personas de sectores marginales. De lo que se trata es que la justicia actúe imparcialmente y respetando las libertades básicas de toda persona, sea quien sea esta.

## 1. Corrupción, igualdad y poder

Las instituciones del Estado democrático son las llamadas a aplicar la ley en forma imparcial<sup>1</sup>. Es el Estado, en su actuación diaria, el que debe demostrar que el principio de igualdad de los ciudadanos no es un concepto meramente formal, sino que tiene un contenido real. La legitimidad de las democracias liberales pasa, en buena cuenta, por demostrar que la distancia entre este principio y la realidad es nula o mínima.

Sobra decir que el problema de garantizar la igualdad se da en toda sociedad, incluso en las democracias más consolidadas. No obstante, en el Perú, como en otros estados en vías de desarrollo, esta

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, la importancia fundamental de las instituciones para garantizar el **igual valor** de la libertad en una sociedad justa en la teoría de John Rawls (Rawls 1971, especialmente los capítulos IV-VI).

distancia es enorme. Puede apreciarse un trato diferenciado en la forma como las instituciones se relacionan con ciudadanos de distintos niveles sociales<sup>2</sup>.

Ello sucede porque, al aplicar la ley, los funcionarios públicos tienen espacio para interpretarla y, en ese espacio, se colarán prejuicios e intereses concretos que permitirán tratos muy diferenciados. El resultado es que, frente a sectores con poco poder, el funcionario podrá aplicar la ley drásticamente, incluso en forma ilegal o abusiva, sin que hayan consecuencias contra él. Por el contrario, frente a sectores poderosos, será especialmente cuidadoso, pues afectar determinados intereses podría perjudicarlo. Peor aún cuando los funcionarios dependen para su ascenso o estabilidad de las relaciones informales al interior de su institución.

Ante la ausencia de una real carrera administrativa, lo relevante para obtener ascensos y mejoras no será el mérito, sino la cercanía a quienes puedan influir en modificar el estado de cosas y otorgarnos mayores beneficios. Situaciones como esta generan relaciones de clientelaje y fuertes dependencias en el momento de tomar decisiones que reducirán, sustancialmente, la autonomía de los funcionarios<sup>3</sup>. Las instituciones sujetas a estas reglas informales no solo serán, normalmente, ineficientes al enfrentar al poder, sino que también constituyen campo fértil para la corrupción.

Es en sectores críticos como la justicia penal, donde se discute la libertad de las personas, que el respeto a la igualdad se convierte en un tema fundamental para la legitimidad del Estado. Una justicia pe-

<sup>2</sup> Al respecto, señala Sinesio López: «En general, los ciudadanos de primera clase, sobre todo aquellos que tienen altos niveles de ciudadanía acceden por igual a todos los derechos ciudadanos –civiles, políticos y sociales- y su capacidad de incidir en la reducción de la desigualdad de clase es más alta, mientras que los ciudadanos de segunda clase no acceden por igual al conjunto de derechos ciudadanos, sobre todo a los derechos sociales, y su capacidad de cambiar las relaciones de desigualdad de clase es mucho menor. (...) Las personas y los distritos más pobres, especialmente los de extrema pobreza, tienen un menor nivel de ciudadanía y una menor consistencia ciudadana. Esas personas son generalmente ciudadanos de segunda clase con una alta inconsistencia ciudadana, esto es, personas que no acceden por igual a los derechos y prácticas ciudadanas» (1997: 35).

<sup>3</sup> Sandoval Huertas concluye que «a dichos aplicadores les queda espacio legal - y es éste, así como la forma en que es utilizado, lo que aquí más interesa- para interpretar las normas, para subsanar sus oscuridades o vacíos y, en fin, para decidir cuándo se aplican y cuándo no (...)» (1989: 33).

nal que reacciona en forma diferente en función de la persona que tiene al frente, será apreciada con desconfianza por la población. Y ello, lamentablemente, es común en nuestros estados. Las instituciones integrantes de la justicia penal (jueces, fiscales, policía) no se han caracterizado por ser eficaces frente a los delitos de agentes con poder económico o político. Como señala Villalba: «Ni la policía en particular, ni la justicia en general, han sido diseñadas para entenderse con miembros de grupos ubicados en las posiciones de prestigio» (1976: 62).

Frente a la corrupción de alto nivel y el inmenso daño que ocasiona,<sup>4</sup> el sistema penal debería poder actuar en forma eficiente e imparcial, con el fin de enviar un mensaje claro a la sociedad de que este tipo de conductas no serán toleradas, sea quien sea el que las cometa<sup>5</sup>. Como se ha discutido, nuestra administración de justicia está lejos de ello. Para ser eficaz en su objetivo de sancionar los actos de corrupción de alto nivel, garantizando la igualdad de los ciudadanos, debería tener las siguientes características:

- En primer lugar, debe ser **independiente**. Los Fiscales deben estar en capacidad de investigar y los jueces de conducir el proceso demostrando una actuación imparcial en sus acciones, resistiendo las presiones de las que puedan ser objeto (Comisión Andina de Juristas 2003: 17-36).
- Asimismo, deberá contar con los **mecanismos legales** necesarios para desarrollar, en forma efectiva, su labor. Estos mecanismos in-

---

<sup>4</sup> Los tipos de corrupción que encontramos en los países en vía de desarrollo pueden ser divididos, a grandes rasgos, en dos. Por un lado, la **corrupción menuda** que existe en todos los niveles de la administración pública y que, muchas veces, se encuentra ya institucionalizada, con lo cual afecta la legitimidad del Estado y genera la pérdida de valiosos recursos. En segundo lugar, la **alta corrupción**, aquella que se mezcla con el poder político y económico, y que resulta muy difícil de controlar si no existen instituciones autónomas (Gonzales Fraga 1993: 10). En este ensayo me concentraré en el segundo tipo de corrupción, sin querer con ello decir que la corrupción del primer tipo no constituya uno de los problemas fundamentales de nuestros Estados ni negar la evidente relación entre una y otra.

<sup>5</sup> Sería un error considerar únicamente al control judicial como un remedio adecuado contra la corrupción. También hay otros órganos de control que deben ser fortalecidos (Contraloría General de la República, Congreso de la República en cumplimiento de su función fiscalizadora, órganos de control interno, entre otras) y requieren implementarse medidas que promuevan la transparencia de la gestión pública y faciliten la rendición de cuentas (normas claras de carrera administrativa y de procedimientos administrativos, transparencia y publicidad en las adquisiciones del Estado, publicación de declaraciones juradas de los funcionarios, por mencionar algunas).

cluyen leyes que tipifiquen los delitos de funcionarios públicos y de las personas que participen y se beneficien de actos de corrupción, normas que otorguen beneficios a quienes colaboren con la justicia (derecho penal premial), protección a testigos, entre otras.

- Además, contar con los **recursos y capacidades adecuados** para cumplir su función. Su autonomía presupuestal será una garantía de independencia frente al poder político. Un órgano judicial que no pueda solicitar se realicen pericias, que no cuente con tecnología, personal administrativo suficiente y materiales adecuados, será ineficiente en lograr un efectivo control de la corrupción. Sus funcionarios deben tener los conocimientos necesarios para enfrentar un fenómeno complejo como es este en la actualidad, especialmente cuando, para investigar las actuales modalidades de corrupción, se requieren conocimientos de aspectos financieros, cooperación judicial internacional, mercados internacionales, transferencias bancarias, entre otros.

Como bien sabemos, durante el gobierno de Alberto Fujimori, la corrupción desde el gobierno creció a muy altos niveles. Como discutiré, considero que el control casi total de los órganos por parte del gobierno fue la principal causa de este crecimiento al garantizar la impunidad.

## 2. Fujimorismo y corrupción

El gobierno fujimorista controló, de una forma u otra, las principales instituciones autónomas del país: el Congreso, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Jurado Nacional de Elecciones, el Tribunal Constitucional, entre otros. Este control de los órganos encargados de fiscalizar al gobierno impidió una adecuada supervisión de sus actos, tolerando y promoviendo el incremento de las conductas corruptas.

La concentración de poder tenía como supuesto objetivo oculto desarrollar un plan político militar que pusiera orden en el país e

impulsara reformas administrativas y económicas. A través de la década, este plan inicial, si alguna vez fue tomado en serio, fue corrompiéndose y fue utilizado en beneficio propio, hasta llegar a los niveles observados en el año 2000. Como varias veces en nuestra historia, el autoritarismo engendró altos niveles de corrupción<sup>6</sup>.

En el centro del poder estaba el Presidente, su asesor y una serie de aliados militares que participaron en los beneficios de los actos ilícitos<sup>7</sup>. Se estableció todo un sistema de corrupción gubernativa en diferentes ámbitos del Estado. Como hemos podido apreciar en los vídeos, el control del Estado fue facilitado por el manejo indebido de fondos públicos.

Pero la corrupción no solo fue estatal. Se construyeron alianzas con el mundo privado con el fin de obtener su apoyo para el gobierno. El caso más evidente fue la compra de la línea editorial de diversos medios de comunicación, con pagos directos a sus dueños para que apoyasen la reelección de Aberto Fujimori y atacasen a los opositores del régimen. El canibalismo político se vivía en cada esquina, plagada de portadas denigrantes. En vez de ser el mundo privado el que corrompía al público, como es común en otros casos de corrupción, aquí vivimos también la curiosa experiencia de un Estado que compró favores y conciencias<sup>8</sup>.

El resultado fue un autoritarismo que se perpetuó durante una década y vació a la democracia de su contenido esencial. Pero no verán en estas líneas la denuncia de una supuesta conspiración perfecta o el fácil uso de la palabra dictadura. Creo que ello nos exculpa y evita una reconocimiento de culpa necesario entre buena parte de la población que aceptó ese estado de cosas y, al hacerlo, permitió el

<sup>6</sup> Sobre la relación entre la ausencia de democracia y el crecimiento de la corrupción, ver Laporta 1997: 29-34.

<sup>7</sup> Respecto a la definición del fujimorismo como un gobierno de camarilla, ver Cotler y Grompone 2000.

<sup>8</sup> El daño producido por la corrupción es difícil de cuantificar. No solo debe tomarse en cuenta el dinero saqueado del Estado, sino todo aquel que fue mal empleado. No olvidemos que durante la década pasada se realizó un proceso de privatización cuyo objetivo era reducir los gastos del Estado y utilizar los fondos obtenidos en reformas estructurales que privilegiaran el desarrollo a largo plazo. Determinar cuánto de este dinero se perdió en medidas populistas, compras inadecuadas, obras mal realizadas o por saqueo directo requiere una investigación detallada.

crecimiento de la corrupción. Fujimori gozó de amplia popularidad, y esta lo acompañó hasta el final de su mandato. Ya sea por simpatía personal, manipulación de medios o uso de recursos del Estado en forma populista, Fujimori encantó a un importante sector, inmune a las continuas denuncias presentadas por la prensa contra su gobierno.

En todo caso, mientras crecía la corrupción, la justicia no solo fue incapaz de investigar estos hechos, sino que incluso muchas de sus autoridades participaron, activamente, en encubrirlos y en sus beneficios. Cada vez que existía un caso delicado contrario a los intereses del gobierno, se le encargaba a un fiscal ad hoc que, poco tiempo después, lo archivaba sin consecuencia alguna. Del mismo modo, cortes especializadas eran competentes para evaluar todo proceso relacionado con temas delicados para el régimen (procesos de garantía constitucional, narcotráfico, delitos tributarios y aduaneros). Una supuesta reforma judicial, apoyada desde dentro de la justicia por diversos magistrados, facilitó estas acciones de control sobre los jueces y fiscales, anulando toda acción de control sobre los actos de gobierno (CAJ 2003: cap. IV).

Tras la abrupta caída del régimen, se debía juzgar a los involucrados en actos de corrupción, especialmente a los principales miembros de la camarilla del poder<sup>9</sup>. La justicia penal, ya tradicionalmente débil, estaba además infiltrada por personas involucradas en estos actos. Jueces y fiscales subordinados al SIN seguían en sus puestos. En estas condiciones, los juzgadores no ofrecían garantías para poder cumplir con la labor que tenían por delante.

---

<sup>9</sup> Considero que para explicar la caída del régimen no debemos centrarnos en la fuerza de la protesta social en su contra ni creer que una reacción ética de la población fue la que lo derrumbó tras la difusión del video Kouri Montesinos. Sin duda, la protesta fue importante, pero no creo que fundamental. Creo que los quiebres internos en la alianza en el poder explican la caída. Por ello, considero más adecuada la explicación brindada por Martín Tanaka (2001) frente a otras interpretaciones que otorgan mayor peso a la protesta social, como las de Carlos Iván Degregori (2000) o Hugo Neira (2001). Asimismo, considero que Vergara explica, en forma adecuada, el impacto del video Kouri Montesinos. No fue solo una reacción contra lo que allí se veía, sino, principalmente, causó terror en personas en posiciones claves que apreciaron en esas imágenes sus propios actos: ellos habían estado allí, se sabían filmadas, y el guardián de las cintas ya no les ofrecía seguridad alguna. La consecuencia fue descontrol y miedo, lo que desestabilizó al régimen (Vergara 2002).

Contra este pronóstico negativo, después de tres años de proceso anticorrupción, considero que la justicia ha respondido en forma adecuada frente al problema. En el siguiente apartado discutiré los resultados alcanzados hasta el momento en la lucha contra la corrupción, así como las razones que considero explican esta actuación. Sin embargo, queda algo más por decir respecto a la corrupción fujimorista.

En mi opinión, es un error ver la corrupción vivida meramente como acciones criminales que buscaban el beneficio material de los involucrados. Dividir el tema en malos y buenos nos hace olvidar lo normal que fueron las conductas corruptas y la cantidad de personas que se prestaron, gustosas, para realizar las mismas. Sin duda hay un alto grado de ambición personal en estos actos, pero es necesario reconocer cómo la corrupción fue un medio para buscar estabilidad política en favor del régimen, y lo eficiente que resultó por buen tiempo.

Montesinos, al servicio de Fujimori, utilizó al Estado como fuente de prebendas y beneficios para los que se relacionaban con él. Nunca faltaron voluntarios en la salita del SIN. Muchas de las conductas delictivas hoy juzgadas (recibir dinero del presupuesto público, solicitar «favores» a cambio de dinero u otros beneficios, entre otros) eran consideradas, hasta cierto punto, normales por los visitantes; parte de los beneficios del poder.

Neira nos alerta sobre la permanencia en la sociedad de las tendencias autoritarias que este régimen nos mostró: «El Fujimorismo ha probado con qué facilidad un gobierno que se sustituye a la democracia puede ligar «masas» y «élites», sin caer en las retóricas ni de los caudillos ni de los fascismos históricos (...) Los componentes que lo constituyeron no se han disgregado en la sociedad peruana: el presidencialismo sin límites institucionales, la necesidad de un caudillo, la indiferencia de los anexados desde abajo al poder, a la lucha por el poder mismo» (2001: 168). Por ello, como discutiré en las conclusiones, ver lo vivido como algo del pasado es ingenuo y peligroso. La corrupción nace de una forma de hacer política en el país, de la cual el fujimorismo fue un ejemplo depurado. Pero las tendencias

que permitieron esta forma de gobierno siguen siendo parte de nosotros.

### 3. Resultados del proceso

Tras casi tres años de iniciados los procesos anticorrupción, los resultados son importantes. Si bien no creo que el proceso puede ser calificado como exitoso hasta que sean sancionados todos aquellos a los que se les pruebe responsabilidad, sí considero posible señalar que, a diferencia de otras oportunidades, esta vez no ha ganado la impunidad. Incluso si el proceso terminara hoy ya existe un precedente importante sobre las consecuencias perjudiciales de delinquir desde el Estado, que tendrá que ser tomado en cuenta por futuros corruptos y corruptores.

Existen en la actualidad 126 procesos con 1.384 procesados en curso, de un total inicial de siete procesos y 54 procesados en enero del año 2001. Entre ellos se encuentran militares en retiro de muy alta graduación, empresarios, políticos de todas las bancadas, miembros del sistema financiero, ex magistrados, vendedores de armas, entre otros. De todos ellos, cerca de 181 se encuentran sometidos a medidas restrictivas de libertad (106 detenciones, 75 arrestos domiciliarios), lo cual demuestra que las medidas de este tipo no han sido la norma, sino una medida excepcional, como corresponde en un Estado de derecho.

Medida limitativa	Número de procesados
Detención	106
Arresto domiciliario	75
Ausentes y no habidos	116
Libertad provisional	9
Comparecencia	1.077
<b>Total</b>	<b>1.384</b>

En lo que respecta al aspecto económico, se han logrado recuperar, aproximadamente, US\$150.876.966,00 de cuentas en el extranjero. Hay otros 82.005.676,00 millones congelados en bancos del extranjero por recuperar. La cooperación internacional ha resultado fundamental para el desarrollo de estas investigaciones. Como se discutirá, la colaboración de los propios procesados ha permitido recuperar una cantidad importante del dinero al acceder a solicitar que los fondos sean transferidos de sus cuentas al Estado peruano. Asimismo, se ha logrado incautar una cantidad importante de bienes muebles e inmuebles de los encausados, cuya propiedad ha pasado al Estado; además de los bienes que se encuentran embargados en los procesos para garantizar el pago de la reparación civil en cada uno de ellos. Si bien el daño económico producido es enorme, estos bienes y cuentas permitirán reparar parte del mismo.

---

Fondos recuperados	<b>US\$ 150. 876. 966,00</b> (incluyen los intereses obtenidos mientras estuvieron congelados).
Fondos por recuperar	<b>US\$ 82.005.676,00</b> (más los intereses que produzcan).

---

Además de estos resultados cuantitativos, deben tenerse en cuenta aspectos cualitativos positivos. Los procesos vienen siendo públicos, y la ciudadanía puede apreciar la consistencia de las acusaciones y los argumentos de defensa de los inculpados. Del mismo modo, se ha dado especial importancia a la actividad probatoria que permitirá conocer a profundidad las formas de corrupción empleadas por los involucrados en estos actos. Esta experiencia será muy valiosa para prevenir futuros fenómenos de corrupción organizada. En la actualidad se están desarrollando o se acercan los procesos orales contra Montesinos por los delitos más graves que se le imputan: Barrios Altos, Tráfico de Armas a las FARC, adquisiciones irregulares de armas, entre otros. En ellos se podrán conocer detalles de la forma en que operó el régimen anterior para mantenerse en el poder y cómo la corrupción no fue asunto de unos pocos, sino una forma de hacer política.

Pero considero que el principal éxito cualitativo es, precisamente, el tema de este artículo. Hasta el momento, la población puede ver que se viene procesando a personas de todos los niveles sociales, sin que esta posición haya afectado, sustancialmente, la marcha de los procesos. Esta experiencia permite reforzar el principio de igualdad al mostrar que una actuación adecuada de la justicia es posible.

Por ello, es necesario reconocer, en este caso, la acción efectiva del Poder Judicial, Ministerio Público y Policía Nacional, generalmente vapuleados por la opinión pública. Funcionarios públicos, muchas veces con sueldos bajos, han sido capaces de juzgar en forma honesta y transparente a los poseedores de abundantes recursos producto de la corrupción. Los resultados obtenidos ya constituyen un quiebre con lo que ha sido el juzgamiento de actos de corrupción de alto nivel en nuestro país. ¿Por qué se ha logrado ello? En la siguiente sección discutiré algunas razones que permiten explicarlo.

#### **4. ¿Por qué avanza el proceso?**

Hay diferentes razones para explicar por qué la justicia ha sido eficiente al procesar a personas con poder en la sociedad. En este apartado defenderé que gran parte del éxito se debe a haber reconocido el poder de quienes se tenía al frente, lo cual llevó a fortalecer los órganos del Estado para balancearlo.

Sin embargo, antes de considerar estas razones es preciso discutir un tema previo que invalidaría esta tesis. Podría señalarse que el actual proceso no es exitoso, sino solo un caso más de justicia contra los vencidos. Esto es, un proceso dirigido hacia personas que ya no tenían poder, por lo tanto, incapaces de resistir en forma adecuada a la acción de las instituciones estatales.

Se podría argumentar, por ejemplo, que los militares procesados, al pasar al retiro y con evidencia abundante de su responsabilidad, no contaron con ningún apoyo institucional ni de simpatía entre la población. Al ser tan abrupta la caída del régimen, no hubo tiempo

de lograr las garantías de impunidad que los involucrados buscaban y quedaron desprotegidos frente a la acción de la justicia. A ello también abona que ya no cuenten con el libre uso de sus recursos económicos. Desde esta perspectiva, el proceso anticorrupción no sería más que otro caso en el que las instituciones han actuado en forma eficiente, pues no tenían ya nada que perder frente a los procesados.

Sin duda hay quienes quedaron en desgracia tras la caída del régimen. Ello es cierto, por ejemplo, para un sector de los ex militares procesados con los cuales sus instituciones han marcado una distancia clara. Sin embargo, creo que ello no ha reducido, sustancialmente, las dificultades y resistencias de iniciar e impulsar los procesos.

En primer lugar, porque hay diversos procesados que mantenían su poder intacto y sus contactos vigentes en el momento de iniciarse los procesos. Basta mirar a los procesados para confirmarlo. Hay, por ejemplo, personas vinculadas, directa o indirectamente, a los principales partidos políticos del momento y otros que mantuvieron el control de medios de comunicación de su propiedad desde donde atacaron las acciones de la justicia. Además, los empresarios procesados, nacionales y extranjeros, no perdieron su poder con la caída del régimen. Incluso se vienen costeadando *lobbies* en el extranjero en busca de impunidad.

No obstante, creo que hay un dato más importante para evaluar el grado de resistencia que existía contra el proceso: el miedo. Hay diversas personas que acudieron al SIN sobre las cuales, hasta el momento, no existe evidencia. Pero estas personas saben bien que esa información puede aparecer en cualquier momento, ya sea por documentos, vídeos filtrados o proporcionados por colaboradores eficaces. El avance del proceso pone nerviosas a muchas personas que, de una manera u otra, saldrían favorecidas si este se detiene. Directa o indirectamente, harán lo posible por afectarlo.

Entonces, no me parece adecuado hablar de una justicia para los vencidos. A diferencia de otros procesos por actos de corrupción

cometidos desde el gobierno, aquí estamos frente a procesos públicos, con el derecho de defensa garantizado y sujeto a control de otros órganos, nacionales e internacionales<sup>10</sup>.

Veamos ahora sí los factores que han permitido la continuidad del proceso frente a la resistencia de sectores de poder. Un primer dato importante por considerar es el apoyo decidido de algunos medios de prensa que, sin dejar de criticar acciones que consideran inadecuadas, han seguido de cerca el proceso. La prensa de investigación independiente ha aportado evidencia importante para iniciar muchos de los procesos en curso. Sin duda, ello ha reforzado la sensibilidad de la opinión pública frente al proceso y todavía sigue siendo parte de la agenda de los medios. Por ello, creo que existe una sensibilidad social favorable a que la justicia anticorrupción actúe, aunque con una sana visión crítica de la misma.

Debe sumarse a este apoyo de los medios de comunicación, la acción de los representantes políticos que han contribuido a impulsar el proceso desde los ámbitos que les correspondía. Así, por ejemplo, la acción del Congreso de la República, por medio de comisiones investigadoras, permitió esclarecer múltiples actos de corrupción desde los primeros días de la huída de Montesinos. Del mismo modo, han sabido llevar adelante procesos de acusación constitucional con el fin de poder autorizar el juzgamiento a los altos funcionarios que gozaban del beneficio de antejuicio involucrados en estos hechos. El apoyo del Poder Ejecutivo, al establecer medidas para apoyar a los órganos del sistema, ha sido también importante.

Sin embargo, a mi juicio, el factor fundamental para lograr una mayor efectividad de la justicia pasa por haber sabido reconocer, desde el inicio, la debilidad de las instituciones que debían actuar, y

---

<sup>10</sup> Cabe señalar ante quienes indican que hay un sesgo político contra los políticos o simpatizantes fujimoristas en las investigaciones, que ello no es cierto. El número de ex congresistas del fujimorismo procesados es de seis, sin incluir entre ellos a los congresistas tráfugas procesados. Contra los demás congresistas del fujimorismo no se han encontrado indicios sobre actos de corrupción, por lo que la justicia parece haber sabido distinguir entre actos políticos y actos criminales. Los procesados son aquellos frente a los que existen acusaciones o indicios de participación en actos que deben ser aclarados.

las limitaciones propias del sistema judicial penal peruano. Ante una justicia deslegitimada por la corrupción política y económica, se optó por asegurar que los órganos del sistema contasen con una estructura adecuada y con las herramientas legales necesarias para actuar frente a un fenómeno de criminalidad organizada.

Tres son, en mi opinión, los aspectos principales que permitieron lograr estos avances (el orden en que se presentan no significa una mayor o menor importancia):

- 1. Justicia y Policía Anticorrupción.** Como he indicado, considero que las instituciones no estaban en capacidad de enfrentar, adecuadamente, el proceso, tanto por razones estructurales como de coyuntura. Si se hubiera dejado desperdigados los casos en los múltiples juzgados y fiscalías penales de Lima, sin que existiera un trabajo centralizado, el proceso, muy probablemente, habría fracasado, tanto por presiones externas como por las carencias internas de la justicia penal.

Las autoridades del Poder Judicial, Ministerio Público y del Ministerio del Interior, conscientes de estas limitaciones, optaron por establecer un sistema de «blindaje» con respecto a las presiones a las que serían sometidos estos agentes en su actuación diaria. Para ello se siguió el ejemplo de otros Estados que, para luchar contra fenómenos de criminalidad compleja, han establecido sub especialidades que han permitido una actuación eficiente de la justicia. Pensemos en los jueces anti mafia en Italia, por ejemplo.

Como lo indica el Tribunal Constitucional, en una sentencia en la que señala que en los procesos no se está vulnerando el derecho al Juez Natural de los procesados, estas medidas fueron adoptadas para responder a un fenómeno de «criminalidad gubernativa», reconociendo la complejidad que tenía el caso y el poder de los involucrados en las investigaciones. El sistema es una «subespecialización en el seno de la justicia penal, derivado de las particulares exigencias que se desprenden de un conjunto de ilícitos penales practicados en las más altas instancias gubernativa».

mentales. (...) Este fenómeno, que en el derecho comparado se denomina «criminalidad gubernativa», si bien no constituye una categoría técnico-jurídica, sí posee rasgos propios, pues está integrado por varios tipos delictivos, y resulta legítimo como criterio de racionalización y sub-especialización procesal penal, en la medida que ellos son cometidos por personas que, por razón del cargo, disfrutaban de una especial capacidad de información e influencia»<sup>11</sup>.

Hasta el momento, los órganos del sistema vienen actuando en forma adecuada. Sin duda hay aspectos por mejorar, y faltan recursos que permitan profundizar las investigaciones, pero el esfuerzo desarrollado es importante. La actitud de los magistrados y fiscales involucrados en estos procesos, al actuar con independencia y transparencia, también constituye un cambio con referencia a lo que, tradicionalmente, ha sido nuestra justicia. Ojalá magistrados como estos puedan ocupar en el futuro cargos directivos que permitan modificar ciertas tendencias negativas de la justicia en su relación con el poder.

2. **Creación de la Procuraduría Ad Hoc.** En noviembre del año 2000 se nombró un **Procurador Ad Hoc** encargado de la defensa de los intereses del Estado en las investigaciones y procesos penales instaurados contra Vladimiro Montesinos. Posteriormente, se amplió su competencia para incluir a Alberto Fujimori y demás personas relacionadas con el fenómeno de corrupción gubernativa vivido. El Procurador y su equipo son abogados del Estado que actúan en los procesos para garantizar sus intereses. Al inicio, el Procurador tuvo que dedicarse a aportar pruebas que permitiesen a los órganos de la justicia penal dar comienzo a las investigaciones. Para ello fue fundamental el apoyo del periodismo de investigación y los procesos de colaboración eficaz aprobados.

Esta Procuraduría, a diferencia de otras en el país, tiene competencia horizontal a través de todos los sectores del Estado. Esto

---

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional EXP.N.º 1076-2003-HC/TC.

es, concentra la competencia para llevar los procesos relacionados con la corrupción de la década pasada sin importar el sector del Estado en los que estos actos se hayan cometido. Ello permite contar con información centralizada de las distintas actividades corruptas desarrolladas.

Es muy importante tener en cuenta que la fortaleza de la Procuraduría está en su autonomía, a pesar de que, formalmente, no cuenta con autonomía institucional ni salvaguardas que la garanticen. El Procurador es nombrado por Resolución Suprema y su estabilidad depende del Poder Ejecutivo. Por ello, el apoyo brindado por el gobierno de transición, así como por el actual gobierno, al no interferir con su actividad, ha sido esencial para el proceso.

3. Asimismo, ha sido importante la aprobación de una serie de **normas** para impulsar el proceso. Entre las principales, se encuentran las siguientes:

- Con el propósito de evitar que los procesados puedan eludir la acción de la justicia y obtener pruebas en su contra antes de que estas desaparezcan, se otorgó a los Fiscales la facultad de solicitar a los Jueces que se tomaran **medidas limitativas preliminares** (Ley N° 27379). Estas medidas permiten ordenar la detención preliminar, el impedimento de salida del país, la incautación y la interceptación de documentos privados, los embargos, el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, la exhibición y la remisión de información en poder de instituciones públicas, el allanamiento de inmuebles, la inmovilización de bienes muebles, entre otras. El control judicial de estas medidas busca que sean razonables y proporcionales a los fines buscados.
- Tal vez la norma que más resultados ha permitido obtener en el proceso es la de la colaboración eficaz (Ley N° 27378), que consiste en la aprobación de **beneficios por colaboración eficaz** a las personas que, reconociendo su responsabilidad, entreguen información que sirva para esclarecer en juicio los

hechos y demostrar la responsabilidad de los involucrados. Los beneficios van desde la disminución de la pena hasta su reducción proporcional. Asimismo, se sujeta al beneficiado a una serie de limitaciones que garanticen su colaboración con la justicia, que no incurra en nuevos delitos y que abone la reparación civil correspondiente por el daño causado al Estado. Los procesos de colaboración eficaz han permitido profundizar las investigaciones, además de facilitar la repatriación de dinero ubicado en cuentas del extranjero.

- Del mismo modo, nuestra Constitución prevé el beneficio de antejuicio a los funcionarios considerados en los artículos 99° y 100°. La regulación previa a los procesos anticorrupción impedía una actuación célere de la justicia, pues había que esperar la autorización del Congreso para poder tomar medidas contra estas personas. Como es obvio, estas podían escapar del país, como efectivamente ocurrió en algunos casos como el del ex ministro Víctor Malca Villanueva. Para evitar esta situación, se aprobó una norma que, sin vaciar de contenido las inmunidades de los altos cargos, permitía establecer **medidas cautelares personales** a los funcionarios con beneficio de antejuicio (Ley N° 27399). Una medida que puede imponerse es, precisamente, el impedimento de salida del país, lo que reduce el peligro de fuga<sup>12</sup>.

Estas medidas son las que permiten explicar el avance del proceso. No se trata de una receta nueva: reforzar a la justicia y adecuar las normas legales para enfrentar en forma adecuada actos criminales complejos ha sido la manera en que se ha logrado combatirlos en forma efectiva en diferentes Estados. Creo, por ello, que el caso peruano ofrece una lección interesante para otros países con fenóme-

---

<sup>12</sup> Sin embargo, son necesarios mayores cambios legales, e incluso constitucionales, con el fin de aclarar la aplicación de los artículos 99° y 100° de la Constitución. Su regulación actual mezcla la figura del antejuicio con la de un supuesto proceso político por infracciones a la Constitución. Estas infracciones no están tipificadas y, en la práctica, queda a la voluntad de la mayoría parlamentaria establecer si procede la acusación o no. Además, la resolución del Congreso vincula al Ministerio Público y el Poder Judicial, lo que, a mi juicio, vulnera la separación de poderes. Sobre estos y otros temas referidos a la inadecuada regulación de estos artículos, ver Bernaldes et al 2001: 124-133.

nos parecidos de corrupción de alto nivel. Además, sirve para discutir la idoneidad de establecer medidas similares para otras formas de criminalidad organizada en nuestro país, tal como viene sucediendo en el caso del terrorismo. Esta es la gran lección del proceso: una actuación inteligente y precavida ha permitido superar las taras de nuestras instituciones. No pretendo afirmar que no hay fallas, como, por ejemplo, la mencionada demora en la tramitación de los procesos, pero creo que los logros merecen ser reconocidos.

Hay otros aspectos interesantes del proceso que se explican también por la posición de muchos de los procesados.

En primer lugar, el hecho de que la justicia penal actúe contra procesados con buenas defensas y recursos ha dado lugar a una inusitada actividad de control de la justicia por parte de la propia justicia, por medio de recursos de garantía constitucional (procesos de hábeas corpus, amparo). La jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional en materia de debido proceso relacionada con procesados en casos de corrupción ha sido bastante numerosa en los últimos dos años. El respeto al derecho al juez natural, la razonabilidad de una detención, garantizar el derecho de defensa, los plazos de detención, entre otros temas, son ahora parte de la discusión cotidiana en la prensa.

Tradicionalmente, el control constitucional de la justicia era una excepción; ahora, esto se viene produciendo en forma muy activa. Diversas vulneraciones al debido proceso se han cometido en nuestro país sin que la justicia constitucional haya respondido en forma adecuada a estos excesos. Hasta el momento, el Tribunal Constitucional ha señalado que, en la inmensa mayoría de los casos, en los procesos anticorrupción se respetan las garantías del debido proceso, pero en sus resoluciones deja en claro estándares a los que debe sujetarse la acción de la justicia en *todo proceso penal*. Asimismo, establece, claramente, su competencia para intervenir en el caso que estas garantías no fueran respetadas. La estrecha vigilancia del Tribunal Constitucional permite controlar que el sistema no se desnaturalice de su función.

Otro aspecto interesante es la sanción que se viene dando a los agentes privados involucrados en actos de corrupción, dejando de lado posiciones que consideraban responsables penales únicamente a los funcionarios públicos involucrados. Hasta el momento, la tesis seguida por los magistrados es que los agentes privados que participan en estos actos también tienen responsabilidad penal. Quien recibe dinero de un funcionario público, sabiendo que aquel provenía del presupuesto público, es sancionado como cómplice de peculado. Tal ha sido el caso de Luis Bedoya de Vivanco y, de ser hallados responsables, de todos los propietarios de medios de comunicación que recibieron dinero en el SIN. Por otro lado, aquellos que, a cambio de una acción a su favor por parte de un funcionario público, otorgan un beneficio a este último, serán considerados instigadores del delito de tráfico de influencias y, por tanto, pasibles de sanción.

Esta interpretación es, sin duda, un tema abierto a la discusión dogmática. Pero lo que me interesa resaltar es que **recién** se discuten en la justicia los alcances de estos tipos penales, cuando el peculado y el tráfico de influencias son delitos viejos y comunes en el país. Ya existían sentencias anteriores sobre estos temas, pero no podemos hablar de una jurisprudencia homogénea ni lo suficientemente numerosa frente a fenómenos generalizados.

Asimismo, es interesante ver cómo se han realizado críticas por la lentitud de los juicios, los requisitos formales que dificultan que las audiencias sean ágiles, la relativa facilidad con la que los procesados pueden demorar cada caso por medio de recusaciones, entre otros temas procesales. Comparto esas críticas, pero es bueno dejar en claro que esa es la justicia peruana en todos sus casos, no solo en estos. Un código procesal anticuado, poco adecuado para procesos como los actuales, es la principal causa. Esos han sido los procesos penales en el Perú desde siempre. Otra vez, recién nos sorprendemos de una situación común en la justicia. Por ello, cuando se promocionaron los juicios a Montesinos, una gran cantidad de personas imaginaba escenas como las de Perry Mason. En realidad, encontraron un espectáculo lento y aburrido. Ojalá esta exposición pública

de los procesos penales sirva para impulsar una reforma procesal penal reclamada desde hace décadas.

Preocupa, además, que las penas por delitos de corrupción sean bajas comparadas con otras contenidas en el Código Penal para delitos de mucho menor daño social. No se trata de apelar a la lógica inquisitiva y agravar las penas en forma desproporcionada para responder a un fenómeno social, como sucedió durante la década pasada con múltiples delitos. Pero sí es preciso realizar una revisión de las penas en el Código penal con la finalidad de establecer proporciones adecuadas. No es casual que durante el fujimorismo se agravasen casi todos los delitos, menos los referidos a actos de corrupción.

He querido, entonces, presentar algunas particularidades del proceso y los avances realizados. Sin embargo, quedarnos en lo obtenido es olvidar que un proceso contra la corrupción no puede basarse solo en hechos del pasado. Y creo que esta es la principal debilidad del actual proceso: mira hacia atrás, no hacia adelante.

## **5. Debilidades del proceso**

Para que el proceso actual sea exitoso en cambiar tendencias en nuestra sociedad que facilitan el crecimiento de la corrupción, pienso que se requiere de una visión integral que lo proyecte hacia el futuro. En la medida que la corrupción siga siendo funcional a quienes participan en ella, verla como un tema de buenos y malos, o como un asunto meramente criminal, es muy ingenuo. A decir de Adela Cortina, la ética debe ser parte de lo cotidiano, no la conducta exigida a héroes en un mundo de lobos (Cortina 1997: 253).

Sin duda, la experiencia actual es un buen inicio para marcar un punto de quiebre. La actual sensibilidad pública frente a actos de corrupción, vista en recientes casos de denuncia a Presidentes Regionales o de militantes del partido de gobierno, por ejemplo, puede ser una señal de este cambio en nuestra relación con las autoridades.

Pero no basta. En la medida que no existan reformas integrales y las instituciones de control sigan siendo consideradas débiles y limitadas a reaccionar frente a los hechos, antes que a diseñar estrategias de prevención, será difícil cambiar el estado de las cosas.

Es preciso, por ello, reconocer que estamos frente a un problema histórico que se nutre de una forma clientelista de hacer política y de manejar el Estado. Los partidos políticos saben que, en un país pobre, con recursos limitados, lo único que pueden ofrecer a su militancia son puestos públicos o favores de llegar al poder (titulación de tierras, contratos, adquisiciones, entre otras). El Estado es visto como una fuente de recursos y los militantes hacen sentir su protesta al no ser considerados en esos beneficios. En muchos casos, estas quejas pueden producir más inestabilidad al gobierno que la propia oposición.

No hay incentivos para evitar estas conductas clientelistas, ya que son funcionales a una forma tradicional de hacer política. Más transparencia reduciría los márgenes de este manejo populista del Estado y, con ello, habría menos posibilidad de realizar actos de corrupción. Pero, en el corto plazo, ello debilitaría la relación de clientelaje de los grupos políticos con sectores que los apoyan. Esta situación explica la resistencia a la implementación de normas de carrera administrativa o una ley de partidos políticos por parte de los grupos en el Congreso.

El fujimorismo fue un ejemplo de este manejo, aunque claramente concentrado en las altas esferas del poder. La corrupción hizo el trabajo político del régimen: se lograron alianzas y fidelidades de funcionarios, en teoría, autónomos, se compró a los opositores, se alquiló la prensa. Montesinos y el dinero estatal fueron el partido que Fujimori nunca tuvo.

¿Cómo enfrentar esta situación? Sin duda hay diversas áreas donde son necesarios los cambios. Sería escapar a este artículo hablar de las necesarias reformas en los órganos de control y la implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas en la

gestión pública. Me concentraré en aspectos relacionados con el sistema de justicia.

Considero necesario, en primer lugar, reforzar el actual sistema y hacerlo permanente en el tiempo. Esto es, establecer una real justicia anticorrupción con competencia nacional y no juzgados encargados de un fenómeno de corrupción gubernativa del pasado<sup>13</sup>. Parte de ello pasa por una profunda reforma judicial que dote a la justicia de autonomía y que cambie el perfil de sus funcionarios, así como una reforma procesal que permita una mejor tramitación de las causas. Complicado balance, pues los magistrados de mayor edad en puestos de decisión parecen no poder realizar este cambio, atrapados en sus propias costumbres y las limitaciones de la institución. Pero, por otro lado, hay razones de sobra para temer intromisiones externas que subordinen a los magistrados.

Asimismo, es necesario lograr una mejor capacitación de los operadores de la justicia en temas de cooperación judicial internacional y recuperación de activos. Es preciso, además, reforzar la recientemente creada Unidad de Investigación Financiera con el fin de que preste este apoyo especializado y alimente de casos al sistema judicial. Una adecuada vigilancia de los movimientos de dinero permitirá reducir la relativa facilidad con la que se puede esconder el producto de lo ilícitamente obtenido.

En cuanto a las mejoras que deben realizarse al actual sistema, sería adecuado implementar un programa eficaz de protección de testigos, tal como lo señalan las normas existentes. Esta ausencia es la pata de la que cojea toda medida contra la criminalidad organizada en nuestro país. Hasta el momento, las limitaciones presupuestarias no han permitido otorgar una protección efectiva a los testigos que participan en los procesos. Esta medida complementaría el sistema de colaboración eficaz.

<sup>13</sup> Cabe señalar que, con posterioridad a la presentación de este artículo, tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público ampliaron las facultades de los juzgados y fiscalías anticorrupción para que investiguen todo tipo de delitos de alta corrupción y no solo los vinculados al caso Fujimori-Montesinos.

Finalmente, la experiencia adquirida con la Procuraduría Ad Hoc debería llevar a reforzar una institución similar, especializada en defender los casos de corrupción en que haya sido perjudicado el Estado. Para garantizar la imparcialidad e independencia de una institución de este tipo, resultaría apropiado dotarla de mayor autonomía frente al Poder Ejecutivo. No hay que olvidar que la actual Procuraduría ha mantenido su independencia en buena parte por la acción respetuosa de los gobiernos y por las cualidades de los procuradores que han ocupado el cargo, pero sus salvaguardas institucionales son nulas. De no existir voluntad política de continuar con el proceso podría ser desactivada en cualquier momento.

## 6. Conclusión

En este ensayo he defendido la tesis de que la principal razón por la que en el caso peruano la justicia ha sido eficiente para enfrentar a la corrupción de alto nivel son las medidas adoptadas para balancear el poder de los procesados. Haber reforzado las instituciones involucradas e implementado normas adecuadas ha permitido una actuación eficiente de la justicia frente al fenómeno. Hay, por tanto, razones para creer que la actual lucha anticorrupción, de culminar con éxito, también servirá para fortalecer el principio de igualdad en el país al demostrar que, por esta vez, la justicia ha cumplido con su deber de imparcialidad.

Pero es preciso reconocer que se requiere mucho más para que estos logros se proyecten hacia el futuro. Es necesario institucionalizar parte de estas medidas, para evitar que sean pasajeras. Hay razones de sobra para creer que la corrupción y la impunidad de los poderosos nos acompañarán todavía por buen tiempo. Los Lituma sancionados por atreverse a descubrir quién mató a Palomino Mole-ro, los jueces que en Rancas certifican que los campesinos pueden morir por infartos masivos o los humillados por la justicia que paseen de noche apedreando las casas de las autoridades, como Calixto Garmendia, son aún comunes en el país. Por ello, la necesidad de aprender de lo ocurrido y ver en este proceso solo una muestra de que esta realidad no es inamovible.

## Bibliografía

**Bernales, Enrique et al (2001).** *Parlamento y ciudadanía* Lima: Comisión Andina de Juristas.

**Comisión Andina de Juristas (2003).** *Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana.* Lima: Comisión Andina de Juristas.

**Cotler, Julio y Romeo Grompone (2000).** *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**Cortina, Adela (1997).** «Ética de la sociedad civil: un antídoto contra la corrupción», en Laporta, Francisco y Silvina Álvarez (eds.). *La corrupción política.* Madrid: Alianza Editorial.

**Dargent, Eduardo (2000).** «Hijos de un Dios menor: cifras, súbditos e inocentes», en Dargent, Eduardo y Alberto Vergara. *La batalla de los días primeros* Lima: El Virrey.

**Degregori, Carlos Iván (2000).** *La década de la antipolítica* Lima: IEP.

**Gonzales Fraga, Javier (1993).** «Corruptos y corruptores», en Grondona, Mariano. *La corrupción.* Buenos Aires: Planeta.

**Laporta, Francisco (1997).** «La corrupción política: introducción general», en Laporta, Francisco y Silvina Álvarez (eds.). *La corrupción política.* Madrid: Alianza Editorial.

**López Jiménez, Sinesio (1997).** *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones de la ciudadanía en el Perú.* Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

**Neira, Hugo (2001).** *El mal peruano.* Lima: Sidea.

**Rawls, John (1971).** *Teoría de la justicia.* México: Fondo de Cultura Económica, 1979. Edición original 1971.

**Sandoval Huertas, Emilio (1989).** «Aplicación de las normas penales,» en *Sistema penal y criminología crítica.* Bogotá: Temis.

**Tanaka, Martín (2001)** *Lecciones sobre el final del fujimorismo* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**Villalba, Carlos (1976).** *La justicia sobornada*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

**Vergara, Alberto (2002).** «Lumpen, empresariado y derrumbe del fujimorato», en *Quehacer* N° 134. Enero-febrero. Pp. 24-29.

## **Crimen versus «mal gobierno»: textos regionales en la lucha contra la corrupción**

---

*María Eugenia Mujica*

*«Corruption exists everywhere but it does more harm in those areas where resources are already limited. Everyone must fight corruption, in the north as well as in the south, in the east as well as in the west»*

(Eveline Herfkens, entonces Ministra de Cooperación para el Desarrollo de Países Bajos, en The Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity La Haya, May 2001)

En los ciclos de amenazas temáticas alrededor de los cuales suele organizarse las actividades programáticas del sistema internacional, actualmente, la «plaga» de la corrupción ocupa un lugar privilegiado. Así, se exhibe una gran preocupación internacional por los altos costos económicos, sociales y políticos que esta acarrea a las sociedades. Agentes diversos —globales, regionales, subregionales, nacionales, locales, públicos, privados, multinacionales— lideran estrategias para combatirla. Los organismos y las instituciones financieras internacionales comenzaron a contemplar la corrupción como un aspecto de política importante desde fines de la década de 1980, posiblemente, debido a los efectos adversos sobre sus actividades en el terreno. Dicha convergencia de intereses alrededor del tema de la corrupción nos lleva a afirmar que hay una comunidad de ideas en torno de la lucha contra la corrupción. ¿Se puede hablar de la misma como una institución internacional?<sup>1</sup> Además de ello, ¿se pueden identificar correas de transmisión de las convenciones y estrategias in-

---

<sup>1</sup> Se define institución como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos sobre un tema determinado, que producen una convergencia de las expectativas de los actores.

ternacionales sobre corrupción a las acciones emprendidas por los gobiernos nacionales?

Este artículo se centra en las dos primeras preguntas planteadas, i.e. la lucha contra la corrupción como comunidad ideológica internacional y/o como institución internacional. Para ello, se sirve de algunos aportes conceptuales de las diversas vertientes del institucionalismo en la economía política internacional. Asimismo, toma, libremente, el término «texto» del postestructuralismo, el cual es utilizado, ocasionalmente, por enfoques constructivistas, que permite resaltar posibles deslindes entre el principio, la regla, la definición, y la realidad.

## 1. La construcción social de la anticorrupción

En una revisión del concepto de comunidades pluralistas de seguridad de Deutsch, Adler y Barnett (1996) se basan en los supuestos constructivistas para establecer las condiciones de emergencia de una comunidad de seguridad. Dichas comunidades requieren de la identificación de un grupo de pertenencia —y por analogía de uno de no-pertenencia— y se definen como aquellos espacios de transacciones multisectoriales múltiples, entendimientos compartidos, y valores comunes derivados de instituciones comunes y respuestas mutuas en torno de temas de seguridad.

Para que se construya una comunidad, debe haber identificación entre sus miembros i.e. el «nosotros» versus el «los otros», que en este caso se define en torno de la identificación del grupo como adverso a la corrupción, y a la voluntad de combatir el problema. Dada la naturaleza de la corrupción —que provoca rechazos generalizados—, el grupo de pertenencia es universal i.e. todos —estados, organismos internacionales, instituciones financieras, ONG transnacionales, etc.— son parte de la comunidad. Se trata de una gran comunidad —debido a su amplitud— de seguridad, que busca proteger esferas económicas, políticas y sociales, grupales e individuales, del flagelo de la corrupción. ¿Quiénes son «los otros»? En este

caso de gran comunidad, «los otros» serían identificados en torno de elementos normativos (éticos y/o morales), que los llevarían a (i) no reconocer el contenido negativo del acto corrupto, o a (ii) reconocerlo pero buscar beneficiarse del mismo. En términos de la estructura del sistema internacional, dicha composición de identidades aglutinaría/enfrentaría a estados nacionales con organizaciones internacionales con movimientos sociales con grupos de crimen transnacional con grupos criminales nacionales, en función del gran tema de la corrupción. Así, iría construyendo una gran estructura alrededor de la idea de corrupción, que determinaría interacciones gruesas entre los diversos actores, básicamente, en términos de quién está a favor y quién en contra.

Dentro de la comunidad anticorrupción, construida en los párrafos anteriores, es posible explorar sus contenidos a través de la lectura de los diversos textos para determinar su composición, la intensidad de las transacciones, y los entendimientos compartidos<sup>2</sup>. El estudio sobre composición permite conocer la naturaleza de los agentes involucrados: estados, organizaciones internacionales, banca internacional, ONG transnacionales, y aventurar algunas hipótesis sobre sus intereses. Este artículo supone que existe, al menos, un interés general que equivale a la valoración común de «la corrupción es mala y hay que combatirla», sin importar la naturaleza del agente. Esta última, sin embargo, sí tiene incidencia en la formación de intereses más específicos, la cual está relacionada con el entendimiento particular que exista sobre el tema de corrupción.

## **2. Textos globales en el combate a la corrupción**

Para desarrollar esta sección, se estudió diversos textos de la lucha contra la corrupción de organismos internacionales con membresías estatales (Asamblea General de ONU y PNUD; OECD; Banco Mundial) y agencias bilaterales de cooperación para el desarrollo de algunos de los estados de mayor desarrollo relativo (DFID y USAID).

---

<sup>2</sup> Se entendería como valor común la valoración «la corrupción es mala».

## 2.1 Naciones Unidas

### *La corrupción como crimen*

En 1997, la Asamblea General de la ONU solicitó al Secretario General fortalecer la asistencia técnica a los países miembros, con el fin de diseñar estrategias para prevenir y controlar la corrupción (Res AG 51/610). La resolución enfatizó la naturaleza transnacional del problema como justificación de la cooperación internacional, y criminalizó el problema de la corrupción. También hizo referencias a los efectos nefastos del problema de corrupción en la seguridad del sistema internacional, en los valores democráticos y morales, y en el desarrollo social, económico y político de los países (ver primer considerando)<sup>3</sup>.

El fortalecimiento del mandato de lucha contra la corrupción llevó a la creación del Centro de Naciones Unidas para la Prevención del Crimen Internacional en 1997, adscrito a la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC), con el objetivo de ayudar a los estados miembros a fortalecer el estado de derecho, promover sistemas de justicia criminal viables y estables, y combatir las amenazas del crimen transnacional organizado, la corrupción y el tráfico de personas. Esta misma oficina estableció, posteriormente, el Programa Global contra la Corrupción<sup>4</sup>, encargado de brindar cooperación técnica a los países miembros, para ayudarlos a «construir integridad para prevenir la corrupción» (ver [www.unodc.org](http://www.unodc.org)). A la fecha, el programa tiene proyectos piloto en Nigeria, Hungría, Rumania, Sudáfrica, Uganda y Líbano.

### *La corrupción como problema de desarrollo*

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aborda la corrupción como un problema de gobernanza. Para esta agencia, la minimización de la corrupción es una condición *sine qua non*

<sup>3</sup> La Asamblea ya se había pronunciado sobre temas de corrupción (ver, por ejemplo, Res AG 45/121 de 1990; Res 46/152 de 1991; Res ECOSOC 1992/22; Res ECOSOC 1993/32; y Res ECOSOC 1994/19), aunque no de manera tan explícita.

<sup>4</sup> En colaboración con el Instituto de Investigación Interregional sobre Crimen y Justicia de Naciones Unidas.

para tener éxito en los programas de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible. La posición del PNUD está expresada, formalmente, en el documento *Fighting Corruption to Improve Governance* (PNUD 1999). Este define corrupción como «*the misuse of public power, office or authority for private benefit —through bribery, extortion, influence peddling, nepotism, fraud, speed money or embezzlement*» (Ibíd. 7), y trabaja las clasificaciones de corrupción en función de los incentivos y oportunidades existentes. Al adoptar un enfoque institucional —que entiende la corrupción como el resultado de fallas institucionales—, centra las acciones del PNUD en el marco de estrategias de fortalecimiento institucional como medios para reducir la corrupción. De acuerdo con el documento citado, las estrategias deben involucrar a todas las partes interesadas —gobiernos, donantes, sociedad civil, otros organismos y ONG internacionales— en un diálogo abierto y participativo.

Gran parte de las actividades anticorrupción son llevadas a cabo por el Programa para el Rendimiento de Cuentas y la Transparencia (PACT), adscrito a la División de Gobernanza y Gestión del Desarrollo del área de Gobernanza Democrática. Este programa está a cargo de construir y fortalecer capacidades para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas por medio de la asistencia técnica en temas de gestión financiera e iniciativas de mejoramiento de la integridad (i.e. iniciativas anticorrupción). Otras actividades de combate a la corrupción más específicas, como por ejemplo conferencias para fortalecer temas de ética e integridad en países determinados, son canalizadas a través de las oficinas regionales.

## 2.2 Banco Mundial

Históricamente, el Banco Mundial ha tenido que lidiar con problemas de corrupción al interior de sus propios proyectos<sup>5</sup>. Sin embargo, no trató el tema explícitamente en sus estrategias de desarrollo sino hasta mediados de la década de 1990; hasta ese momento, la

---

<sup>5</sup> Al respecto, los acuerdos del Banco Mundial incluyen artículos que requieren garantías sobre los destinos de los préstamos, y parten de la base de que los procesos de toma de decisiones están regidos por consideraciones de eficiencia económica (Shihata 2000: 207).

corrupción había sido denominada el *C-word*, y los economistas se habían referido a ella como *rent-seeking* (Kaufman 1999: 21). En las reuniones anuales del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en octubre de 1996, su Presidente, James D. Wolfensohn, habló del «cáncer de la corrupción» y se refirió a sus efectos corrosivos en el desarrollo económico y en las estrategias de alivio de la pobreza. Dados estos impactos nefastos, Wolfensohn ofreció asistencia técnica para implementar programas anticorrupción en los países que la solicitasen (Tamesis 1997: 84).

En 1997, la Junta Ejecutiva del Banco aprobó un marco para las acciones anticorrupción. Considerando la corrupción como un problema de buen gobierno y desarrollo económico (Banco Mundial 1997), se fijaron cuatro líneas de acción:

- Prevención del fraude y la corrupción en los proyectos y programas financiados por el Banco Mundial.
- Asistencia técnica en políticas anticorrupción a los países que la soliciten. Las estrategias recomendadas por los expertos del Banco Mundial incluyen (i) el fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel político; (ii) el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil; (iii) la creación de un sector privado competitivo; (iv) los constreñimientos institucionales del poder; y (v) el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos.
- Incorporar el tema de la corrupción y sus impactos en el pensamiento prevalente correspondiente a los análisis de riesgo-país y la toma de decisiones sobre créditos.
- Apoyo a los esfuerzos internacionales para combatir la corrupción.

En textos más recientes circulados en el Banco Mundial (ver, por ejemplo, Banco Mundial 2000 y 2002), las estrategias anticorrupción contempladas —por ejemplo, mencionan la necesidad de incorporar a la sociedad civil en los procesos de diálogo sobre corrupción—son más amplias e inclusivas que las propuestas iniciales. Dichas pro-

puestas son también trabajadas por la división de gobierno y corrupción del World Bank Institute, encargada de programas de capacitación y análisis sobre estos temas.

### **2.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD)**

Para la OECD, la corrupción es una ofensa criminal. Esta agrupación ataca el problema de la corrupción por medio de tres estrategias distintas:

- El Grupo de Trabajo sobre Soborno en Transacciones Financieras Internacionales, creado en 1989, trata los temas de soborno de empleados públicos extranjeros por agentes económicos nacionales en transacciones comerciales y financieras.
- Relacionado con esta estrategia, la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos en las Transacciones de Negocios Internacionales fue firmada en 1997 por 34 países y, a la fecha, ha sido ratificada por 32. De estos, 30 países tienen leyes que criminalizan el soborno de empleados públicos extranjeros en transacciones de negocios internacionales.
- La unidad de *Public Management Service* analiza las maneras de fortalecer los sistemas anticorrupción en la administración pública de los países de la OECD.
- El *Development Assistance Committee* se encarga del control de la corrupción en los países en desarrollo. Esta última estrategia, concentrada en los temas de compras estatales, busca combatir la corrupción como condición necesaria para mejorar la calidad de la gobernanza.

### **2.4 Agencias de Cooperación Bilaterales: USAID y DFID**

Para los Estados Unidos y el Reino Unido, la corrupción es un problema de gobierno, con implicancias en el desarrollo económico y político de los países.

El programa anticorrupción de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América fue creado en 1989 e, inicialmente, se concentró en temas de gestión financiera. El programa adquirió mayor fortaleza y dio un cambio de giro en la primera mitad de la década de 1990, cuando se vincularon los problemas de corrupción con problemas de vacíos e ineficiencias institucionales. En otras palabras, se identificó la corrupción como un problema de gobernanza. Dicho cambio se tradujo en la creación del *Democracy and Governance Center* en 1994. A fines de 1997, se creó un grupo de trabajo multidisciplinario (con miembros de divisiones de gobierno y crecimiento económico) con los objetivos de intercambiar información y coordinar acciones de la estrategia anticorrupción. Las actividades de USAID en el combate contra la corrupción se clasifican en dos categorías: (i) reforma de instituciones gubernamentales (fortalecimiento de instituciones de rendición de cuentas y reducción de oportunidades de corrupción); y (ii) apoyo de actividades de la sociedad civil (programas conjuntos con Transparencia Internacional, como el Americas Accountability Anti-Corruption Network).

Al igual que algunos de los organismos listados, el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional-DFID define la corrupción como un problema de gobernanza, y entiende el combate contra esta como un elemento crucial en las estrategias de eliminación de la pobreza. Adicionalmente, DFID vincula la corrupción con problemas de derechos humanos, y afirma que esta se origina y afecta, de igual manera y con igual intensidad, a los sectores público y privado. La estrategia de la intervención del DFID se da por medio de la promoción de asociaciones civiles, y de la búsqueda de compromiso y diálogo con los gobiernos y otros sectores de la sociedad.

### 3. Textos americanos

Esta sección trabaja la construcción de una comunidad regional de lucha contra la corrupción en América Latina. Para ello, se han revisado los textos de la Cumbre de las Américas, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, en menor medida, la Comunidad Andina.

### 3.1 Cumbres de las Américas

La revisión de los textos vinculados con la Cumbre de las Américas (Cumbre de las Américas 1994, 1998 y 2001) permite afirmar que los gobernantes de América Latina han expresado su rechazo a la corrupción desde el inicio de estas reuniones, y han incluido estrategias para combatirla en los planes de acción. De las declaraciones de principios, se puede observar que en todas

- hay pronunciamientos sobre la relación inversa entre la fortaleza del régimen democrático y los niveles de corrupción;
- a pesar de reconocer que el problema de la corrupción pertenece a los sectores público y privado, se adoptan enfoques que privilegian su tratamiento en el sector público;
- se adopta el enfoque de la corrupción como problema de gobernanza.

Por estas razones, los instrumentos mencionados para reducir la corrupción son la modernización del Estado, la desregulación, la privatización, la simplificación administrativa y la reforma del sector judicial y de la administración de justicia.

¿A qué se comprometen los jefes de Estado de las Américas? Una lectura de los planes de acción acordados en las tres cumbres realizadas muestra que estos son extensos y ambiciosos, especialmente en la Cumbre de Miami (Cumbre de las Américas 1994), donde los jefes de Estado se comprometen a lo siguiente:

- promover el debate público de los problemas más importantes del gobierno, priorizar la reforma del Estado que logre una gestión más transparente y una mejor rendición de cuentas;
- asegurar la supervisión adecuada de las funciones gubernamentales por medio del fortalecimiento de mecanismos internos –incluye la capacidad de investigación y *enforcement* relacionado

con actos de corrupción– y la facilitación del acceso del público a esta información;

- tomar medidas contra el soborno en las transacciones comerciales y financieras –aquí, se propone invitar a la OEA a establecer vínculos con el Grupo de Trabajo de la OECD sobre Soborno en Transacciones Financieras Internacionales;
- dar prioridad al fortalecimiento de la regulación en las áreas de compras gubernamentales, recaudación tributaria, administración de justicia y procesos electorales y legislativos;
- en la OEA, negociar un acuerdo hemisférico sobre la sanción de actos de corrupción, que incluya la posibilidad de extradición y la persecución de individuos acusados.

La revisión de los planes de acción de las cumbres de 1998 y 2001 muestra que este primer conjunto de compromisos fue, excesivamente, optimista; por lo tanto, se produce un deslinde entre el texto y el contenido o realidad. Sin embargo, permitió gestar una identidad colectiva y regional de rechazo de la corrupción y de búsqueda de mecanismos para combatirla.

Los compromisos producidos en la Segunda (1998) y la Tercera Cumbre (2001) son bastante más específicos:

- dada la firma de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción en 1996, los jefes de Estado se comprometen a apoyar el «Programa Interamericano de Combate de la Corrupción», a diseñar estrategias para lograr la ratificación de la Convención, y a proponer y lograr acuerdos sobre un mecanismo de seguimiento;
- redactar códigos de conducta para funcionarios públicos de acuerdo con las legislaciones nacionales;
- incluir reglas en las legislaciones nacionales que obliguen a los funcionarios públicos de alto nivel a someter información precisa sobre sus activos y pasivos personales a la agencia respectiva;

- estudiar el problema de lavado de activos derivados de actos de corrupción;
- promover campañas de información sobre los valores éticos que sustentan el sistema democrático.

### 3.2 OEA – Convención Interamericana contra la Corrupción

En seguimiento a los compromisos adquiridos en la Primera Cumbre de las Américas, en enero de 1996, el Grupo de Trabajo de la OEA sobre Probidad y Ética Pública sometió para la aprobación de los estados miembros el documento «Fundamentals of a Possible Program for Inter-American Cooperation in the Fight Against Corruption» (CP/GT/PEC-39/96). En este se mencionaba que la OEA estaba dedicada a redactar la Convención Interamericana y que debía continuar en esa línea. La Convención Interamericana contra la Corrupción se adoptó en 1996 (firmaron 26 de 34 países) en el marco de los esfuerzos de la región para prevenir, detectar, castigar y erradicar la corrupción. Su Plan de Acción, preparado por el Secretario General de la OEA, fue aprobado en mayo del mismo año.

La Convención es el documento legal clave de lucha contra la corrupción en el ámbito regional. En términos generales, requiere la cooperación transnacional, y busca el fortalecimiento de la legislación doméstica, el establecimiento de autoridades centrales encargadas de temas de corrupción en el nivel gubernamental, y exige que los países prohíban y sancionen el enriquecimiento ilícito y el soborno. Al igual que en los casos de organismos multilaterales, establece una relación entre democracia y corrupción (el combate de la corrupción fortalece las formas democráticas), y afirma que esta última debilita la legitimidad de las instituciones públicas, y golpea la sociedad, el orden moral y la justicia, estableciendo también un vínculo inverso entre corrupción y buen gobierno.

Uno de los aportes principales de la Convención es la inclusión de una definición de acto de corrupción alrededor de la cual existe consenso entre los estados firmantes. Hay acto de corrupción (i) (por

parte de quien regala y de quien recibe) cuando se da regalos a un empleado gubernamental o un individuo en ejercicio de la función pública, a cambio de algún tipo de cambio en su conducta como funcionario público; (ii) cuando hay variación en su comportamiento con el objetivo de obtener beneficios ilícitamente para él o una tercera parte; (iii) cuando hay uso fraudulento u ocultamiento de la propiedad derivada de estos actos de corrupción; y (iv) cuando hay participación primaria o secundaria en los actos listados. En las menciones de actos de corrupción específicos, hay prevalencia de los casos de enriquecimiento ilícito y soborno transnacional.

La Convención incluye medidas preventivas (art III)<sup>6</sup>; medidas legislativas que buscan que la legislación doméstica dé el carácter de ofensa criminal a los actos de corrupción (art VII); y provisiones específicas sobre soborno transnacional (art VIII) y enriquecimiento ilícito (art IX). Las ofensas incluidas en la Convención son extraditables; en este contexto, la Convención contiene provisiones sobre la utilización de propiedades y recursos provenientes de actos de corrupción (identificación, seguimiento, congelamiento, confiscación).

El plan de acción asociado con la Convención, el Programa Interamericano de Cooperación para la Lucha Anticorrupción, busca tender puentes entre esta y las realidades nacionales por medio de la recomendación de reformas legislativas (basada en estudios comparativos de las legislaturas nacionales) y de la creación de mecanismos consultivos para compartir las buenas prácticas y fomentar el intercambio de información entre los estados de la OEA. El objetivo es involucrar organizaciones internacionales, instituciones financieras internacionales y representantes de la sociedad civil en el proceso de reducción de la corrupción y fortalecimiento de prácticas en pro de la transparencia.

---

<sup>6</sup> Dentro de las medidas preventivas se incluye la capacitación de funcionarios públicos; la obligatoriedad del registro de ingresos, activos y pasivos de los funcionarios públicos; la apertura, el incremento de eficiencia de los sistemas de contratación y de compras gubernamentales; leyes que nieguen un tratamiento tributario favorable a individuos o corporaciones cuyos gastos violan las provisiones de las leyes anticorrupción; sistemas de protección de denunciantes de actos de corrupción; y mecanismos que promuevan la participación de sociedad civil y ONG en esfuerzos anticorrupción.

### 3.3 El mecanismo de seguimiento

Desde la firma de la Convención, hubo consenso entre los países de la OEA en que debía haber un mecanismo de seguimiento. Entre 1997 y 2001, se realizaron una serie de actividades y se adoptaron resoluciones con el fin de acelerar el establecimiento del mecanismo de seguimiento mencionado. En noviembre de 1998, se organizó un simposio sobre el fortalecimiento de la probidad en el hemisferio (en Santiago de Chile), que respondía a las reuniones planeadas en el Plan Tentativo de Actividades del programa interamericano. En dicho simposio se discutió el trabajo desempeñado por las instituciones oficiales, los acuerdos de coordinación con otras instituciones oficiales destinadas a la lucha anticorrupción; la experiencia de organizaciones internacionales en el combate a la corrupción y el fortalecimiento de probidad. El informe final –preparado por los relatores de las delegaciones de Argentina, Canadá y Venezuela– tiene implicaciones interesantes. Afirma que la corrupción es universal, y que es posible controlar y reducir sus efectos negativos. Reconoce la magnitud del progreso en los esfuerzos anticorrupción en América Latina, especialmente en el ámbito jurídico. Identifica el fortalecimiento de la probidad y la ética pública como esencial para atacar un problema definido como multidisciplinario. En este sentido, argumenta que el instrumento principal del elemento preventivo es la educación. Los aspectos correctivos están ligados a problemas de derecho criminal y administrativo: en este punto, considera necesario eliminar la impunidad. Al percibir la corrupción como un problema de los sectores público y privado en un contexto de globalización económica, clama que es necesario consensuar medidas conjuntas entre los sectores empresariales y las instituciones de la sociedad civil de los diversos países, y los gobiernos, con el apoyo de las organizaciones internacionales –especialmente los bancos de desarrollo. Este simposio y otros llevados a cabo en la misma época dieron mayor visibilidad al tema y aumentaron el perfil de esfuerzos anticorrupción claves, en particular las convenciones de la OEA y la OECD. Desde ese momento, hubo cambios sustanciales en la lucha contra la corrupción en América Latina.

En el año 2000, los países miembros de la OEA instruyeron al Consejo Permanente (Res AG/ 1723) para analizar los mecanismos de seguimiento existentes en los ámbitos regional e internacional con el objeto de recomendar el modelo más apropiado para que los estados puedan monitorear la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Este recién fue adoptado en junio del año 2001 (Res. AG 1784) por 18 países<sup>7</sup>. Las acciones posteriores de la OEA, en este sentido, han sido dirigidas a urgir a los países que aún no han ratificado la Convención a que lo hagan y a que participen en la implementación del mecanismo de seguimiento (ver Res. AG 1785 y 1870, respectivamente).

La aprobación del mecanismo de seguimiento volvió a poner a la región americana en el plano internacional de lucha contra la corrupción y, en este sentido, favoreció la cooperación interorganizacional en este tema. Un ejemplo interesante es el Foro Latinoamericano de Gobierno y Lucha contra la Corrupción iniciado en el año 2001 por la OEA y la OECD, con el objetivo de apoyar la implementación de las Convenciones<sup>8</sup>. Por otro lado, los países de la región se vieron presionados a mostrar sus avances en la lucha contra la corrupción, y a llevarlos a cabo realmente. De acuerdo con ello, se puede apreciar que, a partir del año 2001, muchos países de América Latina comenzaron a «colgar», en una página web especialmente diseñada para este fin, las medidas tomadas para combatir la corrupción (ver [www.oas.org/juridico/](http://www.oas.org/juridico/) en este link se encuentran los esfuerzos legales de cada país en la lucha contra la corrupción).

#### **4. Cuando la lucha anticorrupción se convierte en una norma social**

Los textos revisados sugieren que se está desarrollando una comunidad de identidades en lo que respecta a la normativa de la co-

<sup>7</sup> Probablemente, la demora en establecer un mecanismo de seguimiento se debe a la extrema sensibilidad del tema para los gobiernos, especialmente por la inclusión de medidas de cumplimiento y sanción.

<sup>8</sup> En este, se realizaron talleres y conferencias sobre experiencias comparativas de mecanismos de seguimiento, la experiencia de la OECD en medidas de prevención y en el fortalecimiento de la participación del sector privado y la sociedad civil en la lucha anticorrupción.

rrupción, a su universalidad, y sus efectos corrosivos en diversos aspectos de la vida social. Se encuentran valores comunes y, por lo tanto, identidad entre los agentes y convergencia de expectativas, en los principios básicos:

- la corrupción es un problema
- es necesario combatirla
- si bien hay corrupción en el sector privado, es más importante combatir la corrupción en el sector público

En contraste, en términos de entendimientos compartidos, se encuentran dos grupos distintos:

- Grupo A: entiende la corrupción como crimen
- Grupo B: entiende la corrupción como problema institucional, de gobernanza o buen gobierno

Cada grupo promueve estrategias particulares para combatirla. En el Grupo A se trata de medidas dirigidas a la reforma del sistema judicial y de la administración de justicia, y medidas sancionatorias de corte específico. En el Grupo B, las estrategias abarcan diversas medidas de reforma institucional que inciden en el desarrollo político y económico. Ambos grupos comparten estrategias en el área de reforma del Estado, específicamente en lo referido al fortalecimiento de procesos de transparencia administrativa y rendición de cuentas.

Así, se puede proponer la existencia de una gran comunidad de seguridad en la que la anticorrupción se construye como una norma social que constituye el principio rector de las actuaciones agencias e interagenciales. Al interior del gran grupo coexisten comunidades de pensamiento (ver Antoniades 2003) con dos entendimientos diferentes del tema de la corrupción y, por lo tanto, dos líneas distintas de actuación.

La cohesión de cada comunidad está influida por la intensidad de interacciones/transacciones en su interior. Si bien no es materia del presente artículo, se propone utilizar como mediciones el número de convenciones adoptadas y ratificadas, número de documentos conjuntos publicados, evidencia de espacios de discusión común, foros electrónicos sobre el tema, entre otros. Mientras más intensas sean las transacciones, las comunidades estarán más cohesionadas, y se incrementarán las posibilidades de traslado de sus creencias y pensamientos a la práctica social.

El 31 de octubre del año 2003, el Plenario de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Convención de Lucha contra la Corrupción (Res AG 58/4). Esta propone fortalecer medidas para prevenir y combatir la corrupción; y promover la probidad, la rendición de cuentas y la buena gestión en los asuntos públicos. Criminaliza la corrupción y presenta medidas sancionatorias, que incluyen la extradición y el congelamiento de activos. Firmada por 95 países, a la fecha (marzo del 2004), la Convención ha sido ratificada por un país.

## Referencias

**Adler, Emanuel y Michael N. Barnett (1996).** «Governing Anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities», en *Ethics and International Affairs* 10.

**Antoniades, Andreas (2003).** «Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics», en *Global Society* 17: 1.

**Banco Mundial (1997).** *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington, D.C.: World Bank.

**Banco Mundial (2002).** *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, A World Bank Strategy Implementation Update* (abril) <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorruption>

——— (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, A World Bank Strategy* (noviembre) <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorruption/>

**Kaufman, Daniel (1999).** «The ‘World Bank Strategy’ for Addressing Corruption: A Misnomer?», en The David Rockefeller Center for Latin American Studies *Strategies for Addressing Corruption in the Americas (Working Papers on Latin America)*.

**OEA (2000).** *Proposed Recommendation by the chair of the Working group on Probity and Public Ethics on the Mechanism for Follow-Up of the Inter-American Convention Against Corruption* Secretariat for Legal Affairs (oct 26) [www.oas.org/juridico/english/october\\_26\\_2000.htm](http://www.oas.org/juridico/english/october_26_2000.htm)

——— (1998) *Final Report Symposium on Enhancement of Probity in the Hemisphere* Secretaría para Asuntos Legales, [www.oas.org/juridico/english/Infosimpo.htm](http://www.oas.org/juridico/english/Infosimpo.htm)

——— (1997). *Report of the Working group on Probity and Public Ethics in Relation to the Program for Inter-American Cooperation in the Fight Against Corruption* Technical Secretariat for Legal Cooperation Mechanisms [www.oas.org/juridico/english/ga-res97/Report.htm](http://www.oas.org/juridico/english/ga-res97/Report.htm)

——— (1996). *Inter-American Convention Against Corruption* Secretariat for Legal Affairs [www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html](http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html)

**OAS (2002).** AG-RES. 1870 (XXXII-O/02) Follow-Up to the Inter-American Convention Against Corruption and its Program for Cooperation [http://www.oas.org/juridico/english/ga02/agres\\_1870.htm](http://www.oas.org/juridico/english/ga02/agres_1870.htm)

**PNUD (1999).** *Fighting Corruption to Improve Governance* Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo <http://www.undp.org/>

**Shihata, Ibrahim I.F. (2000).** «The Role of the World Bank in Combatting Corruption», en Tulchin, Joseph S. y Ralph H. Espach (eds.). *Combatting Corruption in Latin America*. Washington, D.C: The Woodrow Wilson Center y The Johns Hopkins University Press. Pp. 205-209.

**Tamesis, Pauline (1997).** «Different Perspectives of International Organizations in the Fight Against Corruption», en *Corruption and Integrity Improvement in Developing Countries* Nueva York: PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) <http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption.htm>

## Sobre los autores

---

### **Carlos Calderón**

Bachiller en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente cursa la Maestría en Sustainable International Development en la Universidad de Brandeis, Estados Unidos. Trabajó en el Instituto Apoyo como Investigador-Analista de Proyectos, luego de lo cual brindó asesoría externa en el Congreso de la República. Entre sus trabajos, cabe destacar los siguientes: «El impacto del Poder Judicial en la micro y pequeña empresa en el Perú» (IA-Fundación Tinker: 2002), «El mercado de crédito hipotecario de Perú» (en coautoría con Hugo Eyzaguirre, IADB: 2003); y «Estudio sobre los costos de transacción para las empresas del sector confecciones», informe de investigación (Ronald Coase Institute: 2004).

### **Luis Camacho S.**

Bachiller en Economía de la Universidad del Pacífico. Es asistente de investigación del Área de Políticas Sociales, Desarrollo Humano y Sociedad Civil del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Ha participado en diversos proyectos de investigación acerca de organizaciones de la sociedad civil, filantropía, y responsabilidad social corporativa; asimismo, se ha ocupado del tema de las relaciones entre minería y desarrollo. Anteriormente, fue asistente de investigación en el Área de Organización Industrial y Regulación del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). Sus áreas de interés son la economía política y el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, y la historia económica y social.

### **Eduardo Dargent**

Abogado, M.A. en Filosofía Política por la Universidad de York. Es investigador de la Comisión Andina de Juristas y, actualmente, se desempeña como abogado de la Procuraduría Ad Hoc para el caso Fujimori-Montesinos. Es profesor del curso de Filosofía del Derecho

en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica, y del curso de Teoría del Estado, Siglos XVI-XVII en la Maestría de Derecho Constitucional de la misma universidad. Entre sus más recientes publicaciones se encuentra *La batalla de los días primeros: sendero y sus consecuencias en dos ensayos jóvenes*, y *Parlamento y ciudadanía*.

### **Francisco Durand**

Profesor Principal de Ciencia Política en la Universidad de Texas en San Antonio y profesor visitante en el Departamento de Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es Doctor en Sociología por la Universidad de California en Berkeley. Con numerosas distinciones otorgadas por instituciones académicas de renombre, fue Director del Instituto de Administración Tributaria de la Sunat, consultor internacional y, recientemente, asesor de miembros del Congreso del Perú en las investigaciones sobre los crímenes económicos cometidos entre 1990 y 2001.

Autor de varios libros y artículos académicos, sus estudios se centran en la política tributaria y la administración pública en América Latina, así como en las relaciones entre el gobierno y la empresa privada. Su publicación más reciente es *Riqueza económica y pobreza política. Reflexiones sobre las élites del poder en un país inestable* (Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003).

### **Luis Jochamowitz**

Escritor y periodista, cursó estudios en el colegio La Inmaculada y luego en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Se dedicó al periodismo en las revistas *Variedades* (La Crónica), *Oiga* y *Caretas*. Ha publicado *Ciudadano Fujimori: la construcción de un político* (1993); *El descuartizador del Hotel Comercio y otras crónicas policiales* (1995); *Contra dicciones* (1996); *Hombres, minas y pozos (1896-1996): un siglo de minería y petróleo en el Perú* (1996); *Memorias del aire* (1998); *Vladimiro. Vida y tiempo de un corruptor* (2002), Ediciones El Comercio. Actualmente es profesor en el área de Periodismo en la PUCP y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

### **Farid Kahhat**

Es Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad de Austin en Texas. Actualmente se desempeña como Profesor e Investigador de la División de Estudios Internacionales del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica, México DF).

### **Eduardo Morón**

Es Doctor en Economía por la University of California at Los Angeles, Maestro en Economía por la Universidad del CEMA, Buenos Aires, Argentina y Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico, Perú. Actualmente es profesor del Departamento Académico de Economía, y Director del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Es autor y editor de varios libros, documentos de trabajo y artículos académicos.

Entre sus publicaciones recientes se encuentran *La reforma incompleta: rescatando los noventa?* (Lima: CIUP-IPE, 2002), que escribió en coautoría con Roberto Abusada, Fritz DuBois y José Valderrama, así como una serie de estudios sobre el sistema privado de pensiones escritos en coautoría con Eliana Carranza. Es miembro del proyecto internacional Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal, y colaborador regular de las secciones de opinión de *El Comercio y Gestión*.

### **María Eugenia Mujica**

Es Licenciada en Economía por la Universidad del Pacífico, y Maestra y Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Miami, Florida. Actualmente se desempeña como Consultora de la Oficina del Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Perú, y como Profesora del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico. Es autora y coautora de diversos artículos académicos sobre temas de economía política internacional y América Latina.

### **Scarlett O'Phelan**

Es Licenciada en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Doctora en la misma disciplina, por la Universidad de Londres, con estadías de postdoctorado en la Universidad de Colonia y la Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla. Entre sus publicaciones principales se encuentran los libros *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia, 1700-1783* (1988), *La gran Rebelión en los Andes. De Túpac Amaru a Túpac Catari* (1995), *Kurakas sin sucesiones. Del cacique al alcalde de indios, 1750-1853* (1997), y las compilaciones *El Perú en el siglo XVIII. La Era Borbónica* (1999) y *La Independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar* (2001). Es miembro de número de la Academia Nacional de Historia, miembro ordinario del Instituto Riva Agüero, y profesora de la Maestría de Historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### **Gabriel Ortiz de Zevallos**

Es Director Ejecutivo del Instituto Apoyo. Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú con una Maestría en Administración Pública del John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Ha dirigido diversos estudios sobre reforma del sector público desde un enfoque neoinstitucional, incluyendo organismos del Poder Ejecutivo, del Sistema Judicial y el Congreso.

### **Felipe Portocarrero S.**

Es Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú y candidato a Doctor en Sociología por la Universidad de Oxford. Es Profesor Principal del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico, y ha sido Director del Centro de Investigación de la misma Universidad. Es autor, coautor y editor de varios libros, documentos de trabajo y artículos académicos.

### **Gonzalo Portocarrero**

Es Doctor en Sociología por la Universidad de Essex de Inglaterra, y Profesor Principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *El Perú desde la escuela*, *Racismo y mestizaje*, *Razones de Sangre* y *Rostros criollos del mal. Cultura y transgresión en la sociedad peruana*.

### **Alfonso W. Quiroz**

Es Doctor en Historia por la Universidad de Columbia de la Ciudad de Nueva York. Es Profesor del Baruch College y el Graduate Center del City University of New York. Sus intereses académicos incluyen historia moderna y colonial de América Latina, nacionalismo, e historia y política económica. Es el autor de *Domestic and Foreign Finance in Modern Peru, 1850-1950* (1993), *Deudas olvidadas* (1993), y *La deuda defraudada* (1987), y diversos artículos y capítulos en libros. Actualmente está escribiendo un libro sobre Cuba en el siglo diecinueve, y una historia comparativa de la corrupción en América Latina.

### **Martín Tanaka**

Es Doctor en Ciencia Política y Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México, y Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es Director de Investigaciones del Instituto de Estudios Peruanos. Ha sido profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, profesor visitante en la Maestría de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, Bogotá, y *Visiting Scholar* en la Universidad de Georgetown (Washington D.C.). Recientemente ha sido *Visiting Fellow* en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame; y conferencista para el Center for International Studies de la Universidad de Oxford.

Entre sus últimas publicaciones se encuentran «The Political Constraints on Market Reform in Peru», en Carol Wise, Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.). *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Washington D.C.: Brookings Institution Press (en prensa, 2003); y «Los partidos políticos en el fujimorismo y los retos de su reconstrucción», en Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens eds., 2002 (pp. 317-347).

### **Oscar Ugarteche**

Es consultor financiero internacional. Fue miembro del equipo de asesores de la Comisión de delitos económicos y financieros ocurridos entre 1990 y 2001 del Congreso de la República.

Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Globalización y desintegración. Ensayos sobre la nueva agenda de América Latina*. Ed. Icaria, Serie Más Madera, Madrid, 2000 (en prensa); *Globalización y desintegración: la deuda externa y los derechos económicos, sociales y culturales*, Plataforma Latinoamericana de Derechos Humanos, Quito, Lima (en prensa); *The False Dilemma. Latin America in the World Crisis*. ZED Books, Londres, 2000; *La Historia de la deuda peruana: 1822-1997*. Sur, Lima (en prensa).

### **Antonio Zapata**

Es Doctor en Historia por la Universidad de Columbia en Nueva York, investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos y profesor de la Maestría en Historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Al igual que Oscar Ugarteche, fue miembro del equipo de asesores de la Comisión de delitos económicos y financieros ocurridos entre 1990 y 2001 del Congreso de la República. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Naturaleza y política: el gobierno y el fenómeno del Niño en el Perú* (Instituto de Estudios Peruanos, 1999).

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA  
Correo e.: [tareagrafica@terra.com.pe](mailto:tareagrafica@terra.com.pe)  
TELÉF. 424-8104 / 332-3229 FAX: 424-1582  
NOVIEMBRE 2005 LIMA - PERÚ





# EL PACTO INFAME

## Estudios sobre la corrupción en el Perú

La corrupción en el Perú ha sido uno de los males endémicos de nuestra historia no solo contemporánea, sino también colonial. Los acontecimientos actuales y los de la década pasada han permitido revelar que su sobrevivencia está asociada a hondas raíces históricas y a patrones de comportamiento social de muy difícil erradicación. Sus manifestaciones son tan diversas y sus ramificaciones tan extensas que su estudio exige un esfuerzo de reconstrucción colectivo muy amplio, que solo puede ser realizado por profesionales provenientes de diversas disciplinas. Con el fin de explicar la elusiva naturaleza de las prácticas corruptas en el Perú, la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú invitó a historiadores, economistas, sociólogos, cientistas políticos y abogados para que intentaran explicar las razones de su persistencia en nuestro país.

ISBN 9972-835-05-7



9 789972 835056



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

*IEP*

*Instituto de Estudios Peruanos*