

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

La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo¹

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

¹ 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*² 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

² 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)³. 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.

³ 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)⁴. 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 corrupción⁵. Durante los años finales del fujimorismo, el Perú no destaca como particularmente corrupto en la región.

⁴ Sobre el punto, ver Wise 2003.

⁵ «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 nueve 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 Fujimori⁶.

⁶ 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
EEUU.	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
Perú	4,0	44	45	Bolivia	2,2	84	89
Colombia	3,6	50	57	Ecuador	2,2	n.d.	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
Corrupción	14,8	15,1	24,9
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
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Tanaka y Zárate 2002.

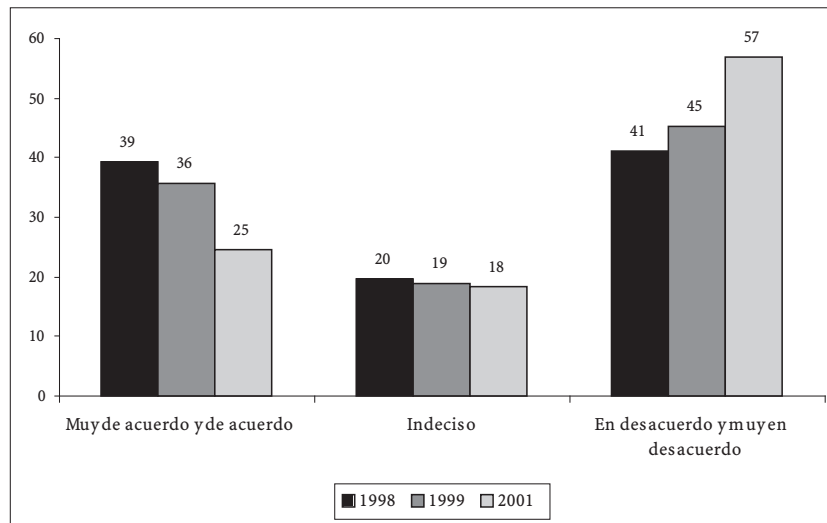
Cuadro 6
Denunciaría un acto de corrupción 1998 - 2001
 (Porcentajes)

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 ciudadanos⁷. 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 anticorrupción, cabe abrigar esperanzas moderadas mirando hacia el futuro.

⁷ 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).

■ La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú ...

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.