

Corrupción: en el Perú: breve reseña histórica

José du Puit

Sumario: I. Introducción. II. Ejemplos históricos. III. Estado y corrupción. IV. Situación actual. V. Bibliografía sucinta.

I. Introducción

(p. 101) Ante todo recordemos que, entre sus diversos significados, las palabras "corromper" y "corrupción" poseen una connotación significativa moral. Así, la primera significa tanto echar a perder, depravar, como sobornar o cohechar al juez o a cualquiera persona, con dádivas o de otra manera. Corrupción designa, de un lado, la acción y efecto de corromper o corromperse y, de otro lado, el vicio o abuso introducido en las cosas no materiales (Diccionario de la Real Academia de la lengua española).

Cuando empleamos corrientemente el término "corrupción", pensamos entonces en el conjunto de comportamientos inducidos que crean un estado particular de funcionamiento irregular de las diversas instancias del Estado. Situación que implica, en particular, la alteración o la modificación (cualitativa o cuantitativa) de las vías por las cuales el poder político se manifiesta normalmente.

(p. 102) El Estado es incapaz para responder a las exigencias de la sociedad, sus respuestas no corresponden a las expectativas de los grupos sociales o de los individuos o no respetan el procedimiento debido. Muchas veces, aun cuando este procedimiento es respetado y la respuesta es la adecuada, la intervención del Estado genera, a causa de la corrupción, resultados diferentes de los que deberían producirse regularmente.

Los medios a través de los cuales la corrupción es provocada son irrelevantes: pagos ilegales, chantaje, extorsión, connivencia, exacción. Es igualmente indiferente el hecho que aquellos que participan en la corrupción se encuentren dentro o fuera de la administración del Estado. Lo que es decisivo para caracterizar la corrupción es la valoración que permite considerar que la actuación o la intervención del Estado no es conforme, ni en el fondo ni en la forma, a las normas establecidas previamente y de acuerdo a las vías regulares.

En la medida en que existe de manera generalizada en todos los niveles del aparato administrativo del Estado, la corrupción no produce necesariamente la descomposición del Estado, situación caracterizada por el desorden y la desorganización.

Para comprender mejor el fenómeno social de la corrupción nos parece oportuno considerar dos tipos de corrupción: de una parte, la corrupción directa y, de otra parte, la corrupción institucionalizada. Se habla de corrupción directa cuando en

los comportamientos concretos e individuales, los autores, las víctimas, el objeto y los móviles pueden ser identificados o determinados claramente. Dichos comportamientos están frecuentemente tipificados como delitos o faltas y los responsables deben ser, en principio, objeto de procesos penales.

Esta percepción directa y personal de la corrupción es posible, sobre todo, en el nivel inferior o intermedio de la jerarquía administrativa. Esto se debe a que las tareas de los funcionarios y servidores en este nivel consisten básicamente en ejecutar las decisiones tomadas por los altos funcionarios.

(p. 103) En cuanto a la corrupción institucionalizada se tiene en cuenta, primero, la distorsión significativa que existe entre la sociedad que formula exigencias y el Estado que no puede o no quiere responder convenientemente a las mismas. Luego, se señala que esta situación se debe a la actuación de agentes no identificados cuyo objetivo es desnaturalizar o perturbar el funcionamiento de los órganos del Estado. Este se ve debilitado y deviene ineficaz. Este fenómeno resulta de una ausencia de valores o de su violación frecuente; vale decir de una anomia social. Estos dos elementos (actuación irregular y anomia) se influyen y refuerzan recíprocamente.

Este tipo de corrupción se caracteriza entonces por su naturaleza oculta o disimulada y forma parte de la estructura institucional. Es difícil establecer un vínculo entre las causas y los efectos y de hacer una diferenciación entre lo correcto e incorrecto, lo moral y lo inmoral. Dicha corrupción es percibida, por ejemplo, cuando desde la perspectiva estructural global, se constata que determinados mecanismos del Estado no funcionan correctamente, sin que se llegue a precisar la causa o a individualizar a los responsables.

II. Ejemplos históricos

Para tratar de comprender el fenómeno de la corrupción en un país como el Perú, consideramos oportuno comenzar por citar algunos ejemplos tomados del periodo republicano. El primero se refiere a las guerras de la independencia. Estas fueron financiadas, de una parte, por capitales extranjeros, principalmente ingleses y, de otra parte, por la confiscación de bienes y la imposición de contribuciones pecuniarias a determinados sectores de la población. Al finalizar estas guerras, el nuevo gobierno republicano tuvo que reconocer como deuda nacional interna, el valor de los bienes expropiados por el ejército libertador. Para cumplir con esta obligación, el gobierno recurrió sea a los créditos extranjeros, sea a los beneficios producidos por las riquezas naturales del país. En el primer caso, la deuda interna se transformó en deuda externa; mientras que en el segundo, implicó una distribución indebida del patrimonio de la nación.

(p. 104) En el plano económico, la deuda interna se pagó mediante la instauración de un proceso tendiente a la creación de capitales nacionales a fin de promover la industria, la agricultura y el comercio. En realidad, el reconocimiento y pago de la deuda interna, constituyeron un caso escandaloso de corrupción: la existencia de acreencias y su monto no fueron objeto de un control mínimo. El Estado fue de

este modo engañado; se le defraudó con la participación interesada de sus propios órganos.

El segundo ejemplo concierne a la explotación del guano. Durante la segunda mitad del siglo XIX, esta riqueza natural era explotada por un sistema de concesiones que el Estado otorgaba a los particulares. El favoritismo, la influencia política, los vínculos de parentesco (nepotismo) eran los criterios decisivos para obtener el derecho de explotar y exportar guano. Estos privilegios eran dispensados y distribuidos ilegalmente por los políticos que se sucedían en el gobierno. Esta riqueza no fue en consecuencia utilizada para desarrollar la industria, la agricultura o el comercio. Así, una clase minoritaria se enriqueció en detrimento de la mayoría de la población. Después de la dilapidación de esta riqueza, el país se sumió nuevamente en la pobreza.

Citemos otros dos ejemplos de corrupción institucionalizada en el Perú del siglo XX. En los años 70, gracias a la corriente marítima de Humboldt, rica en plancton, el mar peruano contenía una gran riqueza pesquera. La pesca y la fabricación de la harina de pescado se convirtieron en una gran industria. El Perú llegó a ser el primer productor a nivel mundial. Los industriales nacionales y extranjeros se enriquecieron enormemente y el Estado peruano obtuvo grandes ingresos. Estos fueron dilapidados por el Estado como si se tratara de un patrimonio inagotable. Dichos recursos sirvieron para conceder ventajas, para satisfacer a los seguidores, para contentar a los militares. Sin embargo, la pesca industrial al no respetar el ciclo de reproducción de los peces determinó la extinción tanto de éstos como de la industria de la harina de pescado. Por lo demás, el fin de este periodo estuvo marcado por el asesinato del pionero de esta industria, lo que provocó un escándalo político y financiero.

(p. 105) La corrupción institucionalizada resulta también del tráfico de drogas en razón a que el Perú es no solamente uno de los primeros productores de la hoja de coca sino también donde se elabora la pasta básica de cocaína. El poder económico de esta actividad ilícita permite a los traficantes adquirir una influencia política significativa a todos los niveles del Estado y de la organización social. Ministros y altos funcionarios de la policía han estado directamente implicados en el tráfico o en la protección de la red de traficantes. Esta infiltración en todos los engranajes de la sociedad hace que no sea posible distinguir la riqueza proveniente de una actividad legal o del tráfico de drogas. El funcionamiento de la economía se ve completamente distorsionado por el flujo de dinero sucio producido por el tráfico de drogas, al punto de condicionar la política económica de todo gobierno.

Esta situación se puso en evidencia cuando la mafia colombiana asesinó al Ministro colombiano de Justicia, hecho que dio lugar a que el gobierno colombiano intensificara la guerra contra el tráfico de drogas. Con este objeto, se cerraron la frontera peruana con Colombia y se bloquearon las pistas de aterrizaje clandestinas. Esto generó un cese del flujo de dólares colombianos provenientes del tráfico de drogas en el mercado peruano y, en consecuencia, la subida del curso del dólar y la devaluación de la moneda nacional. Frente a este fenómeno y, tal vez, para tranquilizar el país, el Presidente de la República de aquel entonces

declaró que la crisis monetaria cesaría cuando volvieran a ingresar al país dólares de Colombia. En cierto modo, el mismo Estado admitía el lavado del dinero sucio mediante el tráfico de divisas. El funcionamiento del mercado paralelo de divisas se explica, fuera de las causas económicas, por la corrupción de funcionarios, de jueces, de la policía y de los agentes económicos (bancos, agencias de cambio ...).

III. Estado y corrupción

La corrupción, como todo fenómeno social, no puede ser comprendido sin considerar la perspectiva histórica. En particular, el origen y la evolución del Estado.

(p. 106) El Estado colonial era un Estado corporativo. Su organización política estaba sustentada en el principio que el Rey otorgaba a sus vasallos españoles el poder de administrar el patrimonio conquistado. La conquista de tierras era ratificada por la conclusión de una "capitulación". Por este acto formal, el Rey otorgaba a los conquistadores el poder de tomar posesión, en nombre de la Corona, de las nuevas tierras y de las personas que las habitaban, de incorporarlas a los dominios del Rey a cambio del privilegio de explotarlas. Estas ventajas eran concedidas por el Rey en contrapartida a los servicios que el beneficiario le había rendido o había prometido rendirle en el futuro. Este debía entregarle al Rey los tributos y ser leal a la Corona. Así, una relación de tipo señor-vasallo se constituyó entre el Rey y los vasallos, la misma que se reproducía en todos los niveles de la jerarquía social.

En efecto, en el marco de esta relación de orden patrimonial, el acceso a todo recurso económico debía ser objeto de un pedido ante una autoridad que tenía el poder de concederlo. Esta concesión era considerada como un favor que debía ser compensado por un servicio de orden personal.

Los funcionarios reales eran convertidos en cuasi propietarios de los bienes que administraban en favor del Rey. El Clero, los miembros de la Inquisición y del Tribunal de comercio colonial, los poseedores de minas, los propietarios de inmuebles, los corregidores, consideraban que sus obligaciones públicas eran en realidad derechos privados.

Esta organización del Estado colonial fue el resultado de una larga evolución. Desde el comienzo de la conquista, la Corona buscó delimitar y controlar el poder de los conquistadores que se repartían el botín de la guerra, constituido no sólo por el oro y la plata, sino sobre todo por la tierra de los indios. Los conquistadores se convirtieron en señores feudales. Tenían cierta autonomía con relación a la Corona y un poder absoluto sobre los indios. Constituían un grupo social sólido.

De esta manera una sociedad caracterizada por una relación señor-vasallo de honor y aristocracia se reproduce. Pero la armonía aparente que reinaba entre los conquistadores fue destruida por las guerras civiles, motivadas por la lucha por el poder y los privilegios.

(p. 107) Dicho estado de cosas decidió a la Corona a organizar un poder central representativo de sus intereses y por encima del de los encomenderos. Esta empresa culminó con la fundación del Virreinato del Perú: el poder de los conquistadores-encomenderos fue reemplazado por el del Virrey y los funcionarios.

El poder colonial se consolidó sobre la base de una administración centralizada y jerarquizada. Los encomenderos devinieron "corregidores" de los indios, encargados de administrar justicia y de representar al virrey en sus jurisdicciones. En tanto que rentistas, los encomenderos orientaron sus actividades hacia la agricultura, las minas y el comercio.

La implantación de la burocracia colonial se explica por la fuerte inmigración de españoles. Cada nuevo Virrey que desembarcaba era acompañado por un grupo numeroso de españoles a la búsqueda de una "encomienda", de un cargo en la administración u otros privilegios. A medida que la Corona monopolizaba el poder y las riquezas (tierras, minas, etc.) se transformaba en distribuidora principal de privilegios y cargos honoríficos. El prestigio social consistía entonces en poseer un puesto en la administración.

Sin embargo, a pesar de la centralización de la administración colonial, los funcionarios locales, los comerciantes ricos, los eclesiásticos, los grandes propietarios de tierras resistían. En efecto, ellos impedían frecuentemente la aplicación de los decretos, ordenanzas y leyes dictadas por la Corona. Compartían con la burocracia colonial las ventajas del principio según el cual la ley se acata pero no se cumple. Por ejemplo, los corregidores, los administradores, los notarios quedaban fuera de las leyes que limitaban sus derechos; se consideraban, por tanto, propietarios por el hecho que habían comprado sus cargos.

De esta manera, los diversos grupos detentadores del poder, frecuentemente con intereses opuestos, provocaron la privatización del gobierno y la formación de sectores oligárquicos. Estos aceptaban su situación con relación a la monarquía, pero disputaban permanentemente **(p. 108)** el poder con la administración central mediante el mantenimiento constante de una corrupción generalizada.

En resumen, la estructura política colonial, por su carácter corporativo y discriminatorio, provocó una divergencia de intereses sociales e impidió la formación de una identidad nacional.

A fines del siglo XVIII, según Julio Cotler, el Arzobispo de Michoacán Manuel Abad y Quijano -después de haber señalado que la sociedad colonial estaba formada por españoles bastante ricos e indios, negros y mestizos bastante pobres- afirmó: "Por consiguiente resulta entre ellos y la primera clase aquella oposición de intereses y de afectos que es regular entre los que nada tienen y los que lo tienen todo, entre los dependientes y los señores. La envidia, el robo, el mal servicio de parte de unos; el desprecio, la usura, la dureza, de parte de los otros. Estas resultas son comunes hasta cierto punto, en todo el mundo. Pero en América suben a muy alto grado, porque no hay graduaciones; son todos ricos o miserables, nobles o infames ...En este estado de cosas ¿qué intereses pueden unir a estas dos clases con la primera y a todas tres con las leyes y el gobierno? La primera clase tiene el

mayor interés en la observancia de las leyes que le aseguran y protegen su vida, su honor y su hacienda o sus riquezas contra los insultos de la envidia y los asaltos de la miseria. Pero las otras dos clases, que no tienen ni bienes ni honor ni motivo alguno de envidia para que otro ataque su vida y su persona ¿qué aprecio harán ellas de las leyes que sólo sirven para medir las penas de sus delitos? ¿Qué afección, qué benevolencia pueden tener a los ministros de la ley que sólo ejercen su autoridad para destinarlos a la cárcel, a la picota, al presidio o a la horca? ¿Qué vínculos pueden estrechar a estas clases con el gobierno, cuya protección benéfica no son capaces de comprender? ».

Una vez instalada la República, la deterioración del orden patrimonial de la Colonia provocó la pérdida de la legitimidad política del grupo social dominante y la destrucción del aparato de producción. Esto reforzó a los grupos de poder local y regional frente al poder central "nacional" bastante débil.

(p. 109) En este contexto, los jefes militares rodeados por pequeños grupos de partidarios ocuparon el primero plano de la escena política. Era suficiente tener un poco de dinero para organizar un grupo armado y hacerse del poder. A lo largo del siglo XIX, se establece un vínculo estrecho entre los grupos oligárquicos y las fuerzas militares. Este fenómeno determinó el perfil político y económico de la nueva República.

La desaparición de la burocracia colonial, la partida de los españoles y la eliminación de los criollos, partidarios de la Corona, dieron lugar al ascenso de las clases medias al poder. El desempleo debido a la parálisis del sector productivo empujó a los sectores pobres a buscar en la actividad militar y política la solución a sus problemas personales. Sus miembros se transformaron en soldados, funcionarios o ideólogos al servicio del caudillo militar en el poder. Desde allí podían obtener ventajas y escalar en la jerarquía social. Al mismo tiempo, los jefes militares buscaron acercarse a la población para ampliar su poder y su base social. Así se reconstituye la relación « señor-vasallo», que era propio del sistema colonial, en tanto base política de la organización social de la República en formación.

Así, el Estado republicano se convierte, igualmente, en un Estado patrimonial basado en la relación personal entre el señor y sus vasallos, entre el Presidente o dictador y los ciudadanos. El tesoro público era administrado y distribuido como un patrimonio personal. Los beneficiarios recibían estas ventajas en pago de los servicios personales que realizaban en favor de quien detentaba el poder.

Uno de los objetivos del nuevo Estado peruano fue la reestructuración de los diversos grupos sociales. Esta orientación se evidenció en la voluntad política de constituir un Estado para todos los peruanos. En realidad, los grupos dominantes, social y económicamente, han utilizado el Estado para realizar una política paternalista caracterizada por la distribución de ventajas pecuniarias, sinecuras y privilegios.

La mayor parte de la riqueza producida u obtenida por el país ha alimentado las arcas de los grupos sociales dominantes. La población en su mayoría no ha

recibido más que servicios sociales elementales **(p. 110)** (sanidad, educación), mediante un sistema burocrático que se ha visiblemente deteriorado.

En razón de la crisis económica y política, el Estado no cumplió satisfactoriamente su función tradicional, sobre todo con respecto a los sectores sociales menos favorecidos. No sorprende, en consecuencia, que la mayor parte del pueblo haya considerado al Estado como una entidad que le es hostil o simplemente enemiga.

El Estado es percibido como un botín que es de conquistar y aprovechar. Para los grupos dominantes se trata de continuar gozando de las ventajas que representa controlar el Estado y para las otras clases sociales de utilizar al Estado en su lucha cotidiana por la supervivencia. Una mentalidad utilitaria e inmoral se ha desarrollado, los comportamientos son valorados positivamente en la medida que sean idóneos para alcanzar una ventaja, un privilegio o un provecho cualquiera prescindiendo de las normas sociales o jurídicas. La emancipación no ha constituido, por ende, una ruptura real y profunda con el sistema colonial.

IV. Situación actual

Ante la imposibilidad de describir, aun de manera esquemática, la amplitud e intensidad, actuales, de la corrupción en la sociedad y Estado peruanos, nos limitaremos a señalar algunos de sus aspectos. Respecto a la administración pública y en razón al origen y evolución del aparato estatal, no sorprende que los empleados y funcionarios públicos sean considerados como personas incapaces de solucionar los problemas nacionales y que actúan frecuentemente motivados por la obtención de beneficios indebidos. Los ejemplos de corrupción en la administración pública son numerosos. Tienen relación con el funcionamiento de las licitaciones y adjudicaciones; la defraudación de los fondos públicos o de los recursos humanos y materiales del Estado, así como con el fraude fiscal.

Un caso notorio de corrupción institucionalizada es el de la administración de justicia. Todo empleado, funcionario o juez es **(p. 111)** considerado susceptible de ser sobornado. Lo mismo, a todo procedimiento o decisión se le atribuye un precio determinado. En las zonas rurales, la administración de justicia está estrechamente ligada al poder local. Los campesinos e indígenas no tienen las mismas posibilidades de acceder a la justicia. En la administración de justicia, no se distinguen claramente los pagos ilícitos de los que no lo son; el abogado es un intermediario necesario para encontrar una "solución" y no un auxiliar de la justicia; los peritos son pagados por las partes interesadas ya que el Estado no tienen los medios para hacerlo.

La descomposición moral de la policía es probablemente uno de los hechos que más ha marcado la conciencia social. Actualmente la población tiene la sensación que la policía no cumple su función de proteger a las personas, los bienes y la seguridad pública. En efecto, no solamente ésta es ineficaz sino que sus miembros son con frecuencia autores de delitos graves (tráfico de drogas, robos, secuestros, chantajes, lesiones, homicidios, etc.). Es frecuente, por ejemplo, que los campesinos y comerciantes paguen gratificaciones a los policías para asegurar su protección o evitar amenazas.

La crisis económica, el tráfico de drogas y el terrorismo han agravado la situación. Los bajos sueldos favorecen la corrupción no sólo de los agentes o subalternos sino también de los mandos superiores. El ejemplo más claro es el de la colusión de oficiales de alta graduación con malhechores y traficantes de drogas. Estos han logrado infiltrar a la policía así como a otros sectores del Estado.

Esta revisión esquemática, nos permite confirmar que la corrupción es un fenómeno social de orden político y económico. Su explicación no puede hacerse sin indagar sus orígenes en la historia de cada sociedad. No se puede pretender darle una respuesta única. Esta afirmación evidente nos permite rechazar la idea, bastante extendida entre los juristas y políticos latinoamericanos, que considera al derecho y, en particular, al derecho penal como el instrumento eficaz de lucha contra la corrupción. La elaboración de leyes penales cada vez más severas, las reformas del sistema judicial, resultan siendo al final **(p. 112)** de cuentas medios tendientes a ocultar una realidad que se desea conservar para mejor aprovechar de ella. Como en el periodo colonial, "la ley se acata, pero no se cumple". La solución es, por tanto, más de orden político y social que jurídico penal.

V. Bibliografía sucinta

Las obras que se mencionan en seguida han servido de fuentes de información directa, sin que las referencias a las mismas aparezcan como notas de pie de página.

Burga, Manuel/Flores Galindo, Alberto, Apogeo y crisis de la República Aristocrática, Lima 1980, en especial, p. 88 ss.

Carmagnani, Marcello, Estado y Sociedad en América Latina 1850 - 1930, Barcelona 1984.

Cotler, Julio, Clases, Estado y Nación en el Perú, 4. ed., IEP Ediciones, Lima 1987, en particular, p. 21 ss.

Kalber, Jeffrey, Etica, abusos de poder y corrupción en el Perú. Una perspectiva histórica, en Pontificia Universidad Católica del Perú, Fundación Tinker, Lima 1987, en particular, p. 178 ss.

Matos Mar, José, Desborde popular y crisis del Estado, Instituto de Estudios Peruanos, Lima 1983.

Pásara, Luis, Derecho y Sociedad, Editorial El Virrey, p. 31 ss.

Pease Franklin, G. Y., Perú. Hombre e Historia. Entre el siglo XVI y el XVIII, vol. II, Lima 1992, en especial, p. 267 ss.

Soto, Hernando de, El otro Sendero, Lima 1986.

Stein, Steve/Monge, Carlos, La crisis del Estado patrimonial en el Perú, Instituto de Estudios Peruanos, Lima 1988, en especial, p. 87 ss.