

La corrupción infinita: el caso peruano

Raúl Mendoza Cánepa

Investigador de la Comisión Andina de Juristas

La coyuntura

La vasta red de corrupción descubierta en los tramos finales del fujimorismo nos advirtió que algo se estaba descomponiendo en el Perú. Fue la primera vez que la corrupción se tornó en sistema y en que fue necesario abordar el problema no sólo como un asunto criminal sino estructural y al que había que demoler con políticas definidas.

Sin embargo, pese a la importancia que fue adquiriendo el problema y a los intentos por eliminarlo, las prácticas clientelistas y el nepotismo se siguieron verificando en varios ámbitos de la administración pública. Las revelaciones de corrupción continuaron y los escándalos mediáticos se hicieron cotidianos. Así, el problema no se agotó con el fujimorismo, está enquistado más bien en la médula del Estado y en las formas tradicionales de hacer política en el Perú. Por ejemplo, como en los mejores tiempos de Vladimiro Montesinos, un personaje vinculado al gobierno de Alejandro Toledo pretendió negociar a la sombra con el “cajero” del régimen anterior una serie de prebendas y beneficios al margen de la ley. No sólo eso, muchos ministros de Estado, presidentes regionales y parlamentarios han sido comprometidos en casos de nepotismo y tráfico de influencias. El más reciente es el de la hermana del Presidente, Margarita Toledo, investigada por colusión y tráfico de influencias. Son numerosos aquellos que logran un puesto y una sustanciosa remuneración en la administración estatal; la cultura de la “vara” rige con simplicidad e indolencia, sin que se logre institucionalizar todos las esferas del Estado y neutralizar a sus malos funcionarios.

Pese a que el problema contiene componentes sociológicos, jurídicos y culturales, hay un eje sobre el cual gira y que por lo general es rehuido como un problema sin solución a la vista: la ética pública. Aparentemente, la viveza criolla y el oportunismo sigue siendo una pauta para el éxito político, social o económico individual, pero un pesado lastre para nuestras oportunidades como país.

Ética y sociedad

Decía sabiamente Albert Camus que “es posible que el fin justifique los medios”, pero, luego se preguntaba “¿Habrà alguien que con toda autoridad justifique los fines?”. Ciertamente, en una sociedad ética lo que prevalece es la conducta correcta y la ley en la perspectiva de la justicia. Entonces cabría preguntarnos si es que nuestra desorganización, informalidad y poco apego a las normas incide en nuestras posibilidades como Nación. En lo particular creo que sí. Para sustentar este argumento basta apelar a criterios económicos. Mientras prevalezcan comportamientos oportunistas en una sociedad, los costos de transacción (de contratar, por ejemplo) se incrementan. Los agentes se aseguran contra el incumplimiento y se reservan parte de lo que debiera ser el capital para futuras contingencias. En un país descompuesto moralmente, siempre se destina una porción para la “coima”, o como en México, que es más institucionalizada aún, la “mordida”.

En alguna forma la suma de comportamientos cooperativos u honestos en el ámbito privado y en las instituciones estatales tienden a incentivar los intercambios y la dinámica económica. Es una cuestión de sentido común. Por ejemplo, si un Poder Judicial se caracteriza por la acentuada corrupción de sus jueces y funcionarios ¿habrá inversionista capaz de depositar su confianza en el sistema y poner en marcha su capital sin asegurarse antes frente a posibles incumplimientos contractuales? Sumada

la delincuencia común y las incertidumbres naturales en un sistema en el que prima la desconfianza ¿puede haber altos niveles de inversión y empleo? Se debe suponer que no. En ese sentido, ética y desarrollo son dos conceptos vinculados.

Dice Bernardo Kliksberg, Coordinador General de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID que “Una combinación entre políticas públicas transparentes, libres de toda corrupción, con gerencia de primera calidad, que garanticen a toda la población sus derechos a la alimentación, la salud, la educación y el trabajo, puede desencadenar círculos virtuosos en el país y la región”. Cita el ejemplo de Noruega. Sostiene que ese país es uno de los líderes mundiales en transparencia: allí la corrupción es casi inexistente. Afirma que la legislación anticorrupción es bastante reducida y deduce que la causa se halla en los valores sociales predominantes. En esa perspectiva, una persona corrupta sería duramente excluida, por su familia, los vecinos y por todas las instancias de la sociedad. Allí la corrupción es un estigma. De otro lado, señala que Finlandia tiene la tasa de presos más baja de Europa y, al mismo tiempo, el menor número de policías per cápita del continente.

Se puede recurrir a muchos ejemplos más. Lamentablemente, en América Latina y más concretamente en los países andinos se vive al contrario y se piensa al revés. Así a veces la deshonestidad puede adquirir el rostro de la virtud y la mentira gozar de simpatías. Por eso urge considerar como un componente del desarrollo a la ética, especialmente a la ética pública. Urge la internalización de valores que permiten una sana convivencia social y lo más importante de todo: la confianza mutua entre los ciudadanos y entre éstos y el Estado.

La raigambre de la corrupción

La corrupción ha sido, lamentablemente, un tema tangencial a la política peruana. Se solían referir hechos aislados y las investigaciones parlamentarias y judiciales culminaban siempre en la impunidad y el olvido. La historia republicana registra, tantos grandes escándalos como borrones y cuentas nuevas. La opinión pública, valga el ejemplo, se remeció frente a hechos tales como el de los papeles de la deuda interna que comprometió en el siglo XIX al gobierno de Rufino Echenique, la corruptela de los consignatarios del guano, el escándalo de los ferrocarriles y la Grace, el caso de La Brea y Pariñas (1911), el despilfarro del oncenio de Leguía y otros célebres escándalos de las postrimerías del siglo XX. Sin embargo, pese a la indignación ciudadana, rigió la ley de la impunidad. Cada gobierno comenzaba investigando al anterior para transigir silenciosamente. El juego de correlación de fuerzas en el Parlamento y la naturaleza del juego político inducía a una suerte de “olvido” y marcha hacia delante. A final de cuentas la corrupción era vista como una sucesión de casos aislados, asistemática, poco peligrosa.

Sólo desde el "Fujimorato" (1990-2000) la corrupción fue un sistema que involucró a políticos, militares, empresarios, testaferros, personajes de la televisión, etc. Un extenso tejido institucional fue afectado por sobornos. Por su magnitud y consecuencias, la corrupción fue tomada en cuenta como un problema global. Sólo frente a la explosión informativa y a la dimensión del monstruo se empezó a abordar respuestas más complejas y políticas destinadas a combatirlo. Quizás haya que preguntarnos si más bien la corrupción no fue desde siempre un sistema, aunque sin videos de por medio ni pruebas al canto.

La corrupción, por no haber sido concebida como “problema sistemático”, fue siempre enfocada como un asunto criminal. Por eso, no existen estudios exhaustivos que la expliquen sociológicamente ni políticas integrales que la combatan. Se suele prescindir de los referentes históricos al abordarla y nunca se indaga sobre sus verdaderas causas. Quizás, en todos los regímenes y gobiernos de la historia, faltó la cámara espía, el ojo en el muro, una visión que certificara que, en realidad, y en cualquier nivel, la corrupción fue siempre un problema sistemático y no la trasgresión de unos cuantos funcionarios en busca de fortuna.

En esencia, la corrupción fue facilitada por el predominio de regímenes autoritarios y por una institucionalidad débil que dejó espacios abiertos para que malos funcionarios maniobraran sin mayores impedimentos. Bajo el predominio de lo personal sobre lo institucional, de lo informal sobre lo organizacional, se desarrolló el manejo oculto y los negociados sin control.

La tradición se inició con el patrimonialismo. Los funcionarios se apropiaron del Estado. Lo "público" desapareció, ocurrió (aunque en un sentido particular) lo que Bobbio denomina "la privatización de lo público". El "sultanismo" al que se refiere Basadre, a la par que el patrimonialismo, generó pautas de comportamiento en el que importaba sólo el libre arbitrio y la voluntad del jefe. El clientelismo fue otro factor que favoreció el intercambio de favores entre los funcionarios y los ciudadanos.

Faltó en el Perú una cultura de lo público. Cada funcionario asumía que tenía la libre disposición de los bienes que administraba. El endeble marco institucional favoreció que cada quien actuara a discreción, como si el Estado fuera suyo, sino repárese a Montesinos distribuyendo fondos públicos como si, en verdad, emergieran de su peculio personal. El poder prevaleció a la administración y lo fáctico a lo jurídico.

La corrupción no puede ser combatida sin poner atención a toda su raigambre. Nace de viejos hábitos republicanos, pero también de un desprecio a la ética como referente de conducta. El quiebre de la ética desborda todos los estratos de la sociedad. La "coima", el hurto, el chantaje, la manipulación y la simulación se tornan en armas útiles en una sociedad ganada por la informalidad, por el "todo vale" y por la arrolladora premura de llegar primero a toda costa. Las nociones del bien y del mal pierden, se relativizan y son reemplazadas por el recurso de la excusa de la ganancia rápida.

Se evade la ética también cuando la honestidad tiene un costo muy alto. En América Latina, los costos de la legalidad son demasiado altos y la formalidad se esquivo o se compra a bajo precio, es decir, por encima de las reglas. El trámite del Derecho (cumplir las normas) no sólo requiere mucho tiempo sino también involucra por lo general gastos innecesarios. Es bueno reparar en el enorme costo y tiempo que se requiere para formalizar un negocio o la propiedad sin contar con los gastos habituales debajo de la mesa para proteger su funcionamiento del acoso de las municipalidades en ejecución de una reglamentación generalmente engorrosa. En este caso, no sólo se alienta la informalidad sino también lo que los sociólogos denominan la "anomia". Las leyes no se cumplen ni se obedecen, simplemente porque es difícil cumplirlas y porque es más barato transgredirlas. Si el Estado resulta siendo oneroso es más fácil negociar con sus funcionarios, secretamente, al margen de la propia administración.

Una mirada superficial a los escándalos mediáticos, como los que contribuyen a agotar al gobierno del Presidente Toledo no es suficiente. Es necesario mirar siempre más allá, el cuadro en toda su extensión y no sólo en sus fragmentos o pinceladas. Este, es un problema histórico que rebasa cualquier análisis de coyuntura. Decía Werner Jaeger que el desarrollo social tiene relación con la conciencia de los valores que rigen la vida. Quizás allí está la respuesta a las interrogantes históricas y las claves del futuro de este país.