



CARLOS CONTRERAS

Doctor en Historia por el Colegio de México. Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP y maestría en Historia con mención en Historia Andina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO. Ha trabajado como investigador en el Instituto de Estudios Peruanos – IEP y actualmente es profesor a tiempo completo en el Departamento de Economía de la PUCP.

“

Corrupción en la *política peruana:* antecedentes, actualidad y alternativas.

Entrevista a
Carlos Contreras

A partir del marco analítico institucional empleado por Quiroz (2013) para estudiar la corrupción, ¿cómo caracterizaría la secuencia de los ciclos de corrupción en las últimas dos décadas?

En términos generales, la corrupción aumenta cuando los ingresos del Estado aumentan. En las últimas dos décadas, el presupuesto público pasó de alrededor de 30 mil millones de soles, en los años noventa, a casi 180 mil millones de soles actualmente. En efecto, el presupuesto público se ha multiplicado en seis veces. Incluso si los montos son deflactados en términos reales y por habitante, se muestra un increíble aumento de los ingresos del Estado, lo cual permite destinar mayor presupuesto en obras públicas, compras de bienes para programas sociales, computadoras para las escuelas, entre otros. Asimismo, un contexto de mayor gasto público incrementa las posibilidades de un mal manejo de los recursos. En suma, se puede afirmar que existe una relación entre la bonanza exportadora y la corrupción como se evidenció en la época del guano, en el periodo de abundancia de la harina de pescado y en el boom del cobre recientemente.

El aumento de la corrupción en periodos de bonanza podría neutralizarse si el control de las instituciones del gasto público, como la Contraloría y las comisiones de fiscalización del presupuesto en el congreso, creciera proporcionalmente. Pero, lamentablemente, tales instituciones también se corrompen, lo cual restringe el aumento proporcional del control. Paralelamente, ante mayor control del gasto público, las prácticas de corrupción se hacen más sofisticadas, por ejemplo, el dinero no se transfiere a cuentas bancarias sino a cuentas cifradas de bancos offshore en paraísos fiscales. Esto hace más difícil el control de la corrupción.

Si tenemos en cuenta que han existido esfuerzos por combatir la corrupción tales como la de los propios capitanes Ulloa y Jorge Juan quienes presentaron un informe denunciando la extensa corrupción en el virreinato del Perú, así como el de los congresistas Cornejo Chávez y Vargas Haya quienes denunciaron responsabilidades de altas autoridades militares y civiles vinculadas al masivo contrabando corrupto durante el gobierno de Belaúnde. Entonces, ¿cómo ha evolucionado la reacción y el combate contra la corrupción sistémica en las últimas décadas?

Alfonzo Quiroz resaltó figuras que se levantaron en contra de la corrupción como un mensaje optimista a la población, pues tales personajes fueron casos aislados lamentablemente. Asimismo, los trabajos de intelectuales en contra de la corrupción como Alfonso Quiroz, Gonzales Prada o Vargas Llosa terminan en libros o columnas bonitas. Lo importante es un aparato estatal que logre atajar la corrupción. En efecto, sin avances al respecto, la reacción no va más allá de maldecir e indignarnos ante hechos de corrupción. Esto se evidenció en el caso de Odebrecht pues su descubrimiento no fue fruto de la acción de los propios peruanos sino de investigaciones norteamericanas a su propia banca, lo cual permitió descubrirlo por casualidad. Sin este esfuerzo de Estado Unidos, los casos de los expresidentes Toledo, García, Humala y Kuczynski hubieran quedado indemnes. Estos avances son exaltados como triunfos, pero el descubrimiento del caso fue al azar. A diferencia de Ecuador, el periodismo logró descubrir actos de corrupción de OAS y otras empresas brasileñas. No obstante, la investigación del caso Odebrecht avanzó más en nuestro país que en el resto de la región debido a la división de nuestra clase política, mientras que la de Ecuador y Colombia, al ser más unida, ha logrado minimizar los daños.

La división de la clase política en el Perú explica el espectáculo de expresidentes en prisión. Esto es un hecho muy impactante pues a lo sumo el viceministro, congresistas o directores iban a prisión, pero no los mandatarios de la nación. En conclusión, hubo suerte en el caso Odebrecht, pero no debemos cantar victoria pues la corrupción alcanzó la Presidencia de la República, que es la figura en la que uno desearía confiar. Si ese no es el caso, entonces ¿en quién se podría?

Siguiendo esa línea, ¿qué explica el fracaso de los esfuerzos del Estado en la lucha contra la corrupción?

Primero, las instituciones de control no son realmente independientes, por ejemplo, el Poder Judicial, en el Perú, en teoría debería tener el mismo poder que el Poder Ejecutivo y Legislativo. Para esto debemos recordar que la organización republicana reposa en la división de poderes, así cada uno debe tener la misma fuerza. Sin embargo, en nuestro país, el nombramiento de jueces y fiscales tuvo injerencia política a pesar de los esfuerzos por independizar este proceso a través del Consejo Nacional de la Magistratura que incorporaba colegios profesionales y universidades. Esto fue un rotundo fracaso pues el mecanismo de nombramiento estaba penetrado por la corrupción.

Por su parte, la Contraloría General de la República es como un pariente pobre de la estructura del Estado, la cual fue creada a fines del Oncenio de Leguía con participación de la comisión Kemmerer de los Estados Unidos. La comisión enfatizó que el Contralor debería ser independiente del Poder Ejecutivo; pues, de lo contrario, no sería realmente autónomo de investigar al Presidente de la República. En efecto, el Contralor debería ser elegido por un Congreso autónomo; pero, en el Perú, el congreso ha estado sujeto al poder presidencial pues el oficialismo tuvo mayoría en las cámaras. Sin embargo, en los últimos gobiernos, y, en particular en el último, ocurrió lo opuesto y los resultados fueron peores. En otras palabras, el equilibrio de fuerzas entre el Poder Ejecutivo y Legislativo termina con la disolución del congreso o en la vacancia presidencial. Entonces, *el modelo republicano no termina de cuajar en el Perú, lo cual se explica en parte por la organización y por nuestra cultura política: la ciudadanía no es homogénea; por ello, la calidad de representación política no es la mejor.*

El nombramiento de jueces, fiscales y la forma de investigar al Poder Ejecutivo por parte del Congreso necesita mejoras. Al respecto, hubo cierto avance pues la Contraloría tiene mayor independencia que el congreso, el cual ha ganado cierta autonomía también. Esto es importante en la vigilancia del Poder Ejecutivo; sin embargo, no es entendido por la población porque nuestra sociedad es presidencialista. Es decir, en un conflicto entre ambos poderes, la población está a favor del Poder Ejecutivo. A pesar de ello, considero que el Poder Legislativo es muy importante y me da mucha pena su mala imagen ante la opinión pública pues *los mandatarios están presentes en las monarquías, pero un congreso que represente a la población es propio de la organización republicana.*

¿En qué poderes del Estado considera que la corrupción es más crónica y ha logrado perdurar en el tiempo?

Los ministerios con mayor participación del presupuesto son aquellos en los cuales la corrupción se ha prendido como 'garrapata'. Tradicionalmente, el Ministerio de Defensa ha sido un espacio para la corrupción pues las compras de armas son casi siempre secretas por el carácter de secreto militar, entonces no hay concursos públicos y, por tanto, las compras resultan amañadas. Adicionalmente, nuestra cultura política es tolerante a los regalos, agasajos y atenciones. De esta forma, la corrupción se manifiesta de varias maneras como puestos de trabajo a familiares, invitación para visitar otros países, contratos de servicios como conferencias a cambio de pagos millonarios.

Por su parte, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones también ha sido un espacio de corrupción por las grandes obras de infraestructura e ingeniería: puertos, aeropuertos, carreteras, entre otros. Asimismo, los ministerios con mucha burocracia como salud o educación son susceptibles a la corrupción. Particularmente, el Ministerio de Salud ha incrementado su participación en el presupuesto público debido a la pandemia. En adición, el Ministerio de Economía y Finanzas tampoco se salva pues las operaciones

de recompra y contratación de deuda estuvieron involucradas en actos de corrupción. En efecto, creo que es más fácil identificar los ministerios menos tocados por la corrupción, los cuales tienen presupuestos más pequeños, como el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, el Ministerio de Cultura, de presupuesto pequeño, estuvo involucrado en actos de corrupción como el caso del señor Cisneros. En consecuencia, la corrupción, al parecer, salpica a todos.

En un artículo escrito en El Comercio (2017), usted afirmó que el ingreso de altos ejecutivos de las principales constructoras a la carceleta judicial evidencia que, en el Perú, no existe sectores sociales (ni ideológicos) que puedan erigirse como soporte de la moralidad o decencia. ¿Qué explica este “nuevo fenómeno” de prácticas de corrupción corporativa?

Este fenómeno se relaciona con el desarrollo de grandes empresas constructoras como el caso de Brasil y México. Además, el lenguaje común o parecido con los portugueses facilitó las cosas porque cuando las obras públicas eran trabajadas por las empresas norteamericanas o alemanas había un poco más de pudor. Al respecto, Alfonso Quiroz presenta testimonios de diplomáticos europeos o estadounidenses quienes se horrorizaban un poco de las prácticas que reinaban por estos lares.

Entonces, creo que la iniciativa de la corrupción provenía de las autoridades del gobierno, y los empresarios extranjeros se adecuaron al *modus vivendi* local que se puede resumir en la siguiente frase: “en el Perú se debe dar un regalito al ministro pues de lo contrario no nos va a ir bien”.

Sin embargo, la participación de empresas extranjeras en obras públicas había desaparecido. Las carreteras y los aeropuertos no eran desarrolladas por empresas inglesas, alemanas e incluso españolas sino por brasileñas o mexicanas asociadas con empresas peruanas. Esto, en su momento, fue motivo de orgullo porque las empresas latinoamericanas contaban con la tecnología y *know-how*, pero la alegría duró poco pues la proximidad cultural facilitó la corrupción. Por otro lado, si bien pareciera que la iniciativa de corrupción provino de las empresas brasileñas, y siempre resulta difícil verificar quien corrompió a quien, poco importa pues ambos pecaron como enfatice en el artículo.

Adicionalmente, un elemento que facilitó el engranaje de la corrupción fue el financiamiento de las campañas políticas. Esto es un asunto que la gente no entiende bien pues la campaña política cuesta. Entonces, como el Estado no financia las campañas políticas porque la población se resiste a ello, los políticos tienen que financiarse solos. Esta situación es un caldo de cultivo pues las empresas ofrecen recursos a los candidatos a cambio de devolver el favor cuando el partido gane la presidencia o algún ministerio. En consecuencia, se requieren mecanismos que limiten la necesidad de recursos. Esto es complejo pues la propuesta de prohibir las donaciones de empresas, en la práctica, va a ser difícil de evitar. Una mejor propuesta sería diseñar un esquema que permita destinar un monto para el financiamiento de campañas por parte del gobierno.



Al respecto, hubo avances en la última legislación electoral y creo irá mejorando en los próximos años, pero las prácticas de financiamiento mencionadas pueden reaparecer tranquilamente.

En el contexto del financiamiento de las campañas políticas en el Perú, podría describir las diferencias o contrastes entre el modo de financiamiento de hace 100 años con la actualidad.

Por un lado, los electores eran una minoría de la población. Al comienzo del siglo 20 sólo votaban los varones mayores de 25 que supieran leer y escribir en un contexto del analfabetismo generalizado. En efecto, en esa época sólo votaba el 5% de la población, mientras que, en 1931, el 8%. Por tanto, no se necesitaba gran cantidad de dinero en la campaña electoral. La mayor parte del gasto se destinaba a los mítines que se realizaban en la plaza de Acho, calles o las plazas, los cuales requerían contratar algún artista que atraiga la multitud. Ante la ausencia de las grandes empresas, la aristocracia fue la fuente de financiamiento. Por ejemplo, Carmen Mc Evoy describe cómo Manuel Pardo gastó dinero personal en el envío de miles de cartas en las elecciones de 1872 pues en esa época la campaña electoral era postal. Durante los años treinta, el mitin se realizaba en la plaza de toros y se publicaban avisos por periódicos, porque la radio no era usada por la gente común sino solo por la élite.

Luego, a partir de la segunda mitad del siglo 20, los votantes crecieron porque se amplió la base electoral a las mujeres, en 1955, y a los analfabetos, en el año 1979; además que la edad para votar se rebajó a los 18 años. Entonces, los votantes eran millones y alcanzó más de la mitad de la población. En consecuencia, mientras que, a comienzo del siglo 20, se tenía que convencer a 100 mil o 300 mil personas, a finales del siglo 20, pasó a 10 o 15 millones. En las próximas elecciones del 2021 votarán más de veintitantos millones de peruanos. Entonces ¿cómo puedes llegar a tanta gente? Para ello se debe invertir en publicidad por televisión, la cual es mucho más cara que la de la radio. Asimismo, se usa las redes sociales que no es un trabajo gratis pues se debe contar con un grupo de personas que ‘tweeten’. De esta forma, las campañas políticas se volvieron más costosas y se debió haber pensado en un modo de financiamiento para evitar esquemas de corrupción.

Hace una semana, el congreso aprobó, a pesar de ser observada por el ejecutivo, la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual permite que los municipios de centros poblados puedan ejecutar los recursos provenientes de los arbitrios recibidos por la prestación de servicios públicos. Asimismo, la norma faculta a los centros poblados de crear tributos para obtener recursos, entonces ¿se esperaría una proliferación de actos de corrupción en jurisdicciones menos accesibles y necesitadas, lo cual podría agravar aún más sus condiciones socioeconómicas?

Tiene sentido afirmar que una persona que administra dinero que no es suyo abre las posibilidades a la corrupción: el problema del principal y el agente. Esto puede ocurrir en cualquier ámbito ya sea nacional, regional o municipal; sin embargo, la descentralización es

bueno más aún cuando el Perú ha sido excesivamente centralista y esto no puede continuar así. Por otro lado, en los gobiernos locales con propio aparato fiscal, es decir, con recaudación de fondos y ejecución de gasto público; la población tiende a vigilar más el dinero que entrega a la municipalidad. En consecuencia, creo que va a haber más vigilancia en los espacios pequeños, la cual funciona como un mecanismo de control del gasto público. Al respecto, emplearé una palabra un poco mística pues tengo “fe” de que ello ocurrirá. Así me pongo un poco espiritual pues creo que debemos confiar que la gente, en espacios pequeños, será vigilante. Yo no sería tan pesimista del problema planteado; al contrario, en los espacios grandes sí porque con 20 millones, la contribución de cada uno es pequeña y la posibilidad de vigilar a los gobernantes se vuelve compleja.

Bajo el argumento de que existe una mayor proliferación de la corrupción, ¿usted percibe que hay una falta de política nacional de lucha contra la corrupción?

Hasta hace poco, como la clase política se beneficiaba de la corrupción, había una especie de pacto de impunidad que estuvo vigente hasta el año 2000. La idea era que el gobierno entrante no fiscalice al gobierno saliente. Esto fue una práctica de los gobiernos desde la época de los años 50, en los que se habla del pacto entre el pradismo y el odrismo. Cuando acabó la dictadura de Odría en el año 56, había muchas denuncias de corrupción que el libro de Alfonso Quiroz documenta bastante. El Partido Demócrata Cristiano, formado por esos años, esperaba que el nuevo gobierno de Manuel Prado investigara el gobierno anterior, pero decidió no aprobar el informe elaborado por el Congreso. Esto pues Prado supuso que harían lo mismo con su gobierno cuando termine.

A partir de 1956 entró una especie de pacto de impunidad, pero que ellos lo llamaban de “caballeros”, y que se respetó. Por ejemplo, cuando el gobierno de los militares acabó en 1980, se esperó que el gobierno de Belaúnde investigue los 12 años de dictadura, en los cuales no hubo libertad de prensa. Esto era una especie de espada de Damocles para un nuevo golpe militar. Belaunde esperaba que si se ponía a investigar a los militares, su gobierno no duraría ni un mes pues lo iban a derrocar.

Cuando tomó la posta el gobierno del APRA, este lo hizo con muchas ínfulas porque era la primera vez que llegaban al poder. Ellos, entre los cuales estaba Héctor Vargas Haya, un congresista que había sido uno de los albañiles en la lucha contra la corrupción, se propusieron investigar el gobierno de Belaúnde. Sobre todo en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones pues parece que ahí hubieron varias coimas, pero la investigación no se realizó. El exministro Javier Tantaleán, que fue del gobierno de APRA, me contó que cuando ya habían reunido toda la información para presentar la acusación en el

Congreso, el ex presidente Belaúnde visitó a Alan García y le dijo que si la denuncia se presentaba sería el fin de la clase política en el Perú. El líder demócrata, como todo el mundo consideraba a Belaúnde, convenció al joven presidente de seguir los usos y costumbres de la política local. Entonces en el gobierno de García tampoco acusó al gobierno de Belaunde y así continuó el pacto de impunidad.

Este pacto se rompió en el año 2000 cuando cayó el fujimorismo pues hubo una investigación a fondo acerca de lo que ocurrió en la época del gobierno de Fujimori. A partir de entonces, empezó el “todos contra todos” y esto es lo que ha permitido que en el Perú se ventile más la corrupción en comparación a otros países latinoamericanos, donde todavía sigue el pacto de la clase política para protegerse entre ellos.

Ante este contexto de lucha contra la corrupción, para finalizar la entrevista y como un mensaje de esperanza con miras al Bicentenario ¿Cómo superar el peso histórico de la corrupción sistémica en nuestro país?

Hay que fortalecer los organismos que luchan contra la corrupción. Algunos están dentro del Estado, como la Contraloría General de la República del Perú o las comisiones de investigación del Congreso. Obviamente también las fiscalías y la Procuraduría Anticorrupción. Estos organismos tienen que ser reforzados, dándoles la autonomía y los recursos. Asimismo, se debería reforzar los organismos de la sociedad civil, como Proética, los medios de comunicación, la prensa independiente, entre otros. Luego hay que fortalecer las universidades y los valores. Por ejemplo, cuando un estudiante plagia en un trabajo, ya empieza a deslizarse por un camino de baja moralidad. Entonces, yo creo que también en la universidad tenemos que educar no solamente en las teorías, sino también en la práctica lo que es ser moral y ético.

Finalmente, debemos demostrar que el mundo andino no es un espacio de corrupción a priori. En ese sentido, si alguna crítica hago al libro de Alfonso Quiroz es que él se basó mucho en el testimonio de los embajadores europeos y estadounidenses que tenían un prejuicio con lo que pasaba en los países latinoamericanos o en la sociedad andina. Ellos veían como si en sus acciones existiera corrupción pero no entendían que a veces estas eran y son mecanismos de reciprocidad o compensación que no significan corrupción. La sociedad andina tiene sus propios valores y formas de ver lo que es justo. Entonces, respetando estas diferencias culturales, yo creo que hay que fortalecer, cada uno desde su trinchera, los cimientos para que la corrupción sea, cada vez, menos costosa. No digo que desaparezca del todo porque hasta en Noruega debe haber corrupción, pero que disminuya a un grado en el que sea económicamente más inofensiva.