

EL ESPIRAL DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ



Julio Arbizu*

El fenómeno de la corrupción, enfrentado desde el Estado, requiere de una estrategia que advierta sus dimensiones, su desarrollo e incidencia de sus tipologías. El siguiente texto intenta acercarnos a las diferencias entre la corrupción en los años noventa y la que sufrimos en la actualidad, y la manera en que debería abordarse su combate.

LOS NOVENTA

Hacia finales del siglo pasado y poco antes de la difusión del video que reprodujo la conversación entre Vladimiro Montesinos Torres y el entonces congresista electo Luis Alberto Kouri Boumchar, en la que el primero entregaba un soborno al

segundo para ganar su apoyo en el parlamento, ya se tenía fundadas sospechas de la existencia de una organización montada en el Estado para conseguir la segunda reelección de Alberto Fujimori y para establecer una política antiterrorista sin el menor respeto a los derechos humanos.

Durante toda la década de 1990, investigaciones iniciadas en los cada vez más acotados espacios de la prensa independiente habían intentado dar cuenta de numerosos actos de corrupción en la administración pública y de la violación sistemática de los derechos humanos en el emprendimiento de las estrategias antisubversivas del Estado. Como apunta José Ugaz, ninguna de estas denuncias públicas —que se intensificaron a partir del año 1996— tuvo como consecuencia la apertura de investigaciones por parte de los operadores de justicia (Ugaz 2008: 99): una evidencia de que el

* Abogado por la PUCP, ex Procurador Anticorrupción, actualmente dirige el Centro LIBER, dedicado a mejorar los estándares de la libertad de expresión, transparencia y acceso a la información en el país.

sistema judicial (y el Ministerio Público) había sido infiltrado por la organización criminal que ya revelaba un intenso funcionamiento dentro del Estado.

La profundidad de las investigaciones fue poniendo en evidencia muy tempranamente que la corrupción que había atravesado la década del gobierno de Alberto Fujimori no era una conjunción de hechos aislados.

La exhibición del video Kouri-Montesinos produjo dos consecuencias inmediatas: la huida del país del exasesor presidencial y la conformación de una Procuraduría Ad Hoc para investigar los delitos cometidos por Vladimiro Montesinos, lo que a su vez llevaría a la gestación de un subsistema anticorrupción, integrado por la policía, fiscalías y juzgados especializados en delitos de corrupción.

La profundidad de las investigaciones fue poniendo en evidencia muy tempranamente que la corrupción que había atravesado la década del gobierno de Alberto Fujimori no era una conjunción de hechos aislados, sino un verdadero sistema compuesto por representantes en casi todas las agencias del Estado y con una clara dirección bicéfala encarnada por el entonces presidente Alberto Fujimori y el jefe de facto del Servicio de Inteligencia Nacional, Vladimiro Montesinos Torres.

“Por captura del Estado entendemos los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado” (Hellman y Kaufmann 2001: 31). Esta definición parece aproximarse con mucha exactitud a lo ocurrido en este periodo, con una sola

e importante diferencia: en este caso no es una empresa o un conglomerado de ellas que irrumpen para conseguir que el Estado viabilice políticas públicas o decisiones judiciales que lo favorezcan; la captura proviene de una organización cuyos componentes forman parte del propio Estado y desvían sus funciones para favorecer a esa organización. Una especie de captura del Estado, atípica, “desde adentro”.

LA REACCIÓN Y EL OCASO

El Estado peruano, a través de sus precarizados órganos de justicia y su legislación para perseguir crímenes menores, no estaba preparado para afrontar un sistema de combate contra una organización criminal de tales dimensiones (Arbizu y Piedra 2012: 226). Rápidamente, desde la Procuraduría Ad Hoc hubo que diseñar una serie de propuestas para modificar o introducir normas que luego de su presentación mediante el Ministerio de Justicia tuvieron, felizmente, rápido eco en el parlamento. Estamos hablando de la ley que estableció beneficios por colaboración eficaz en el marco de la criminalidad organizada, Ley N.º 27378, que permitía la atenuación o acaso la exoneración de la pena para integrantes de una red criminal que, sin haberla dirigido, pudiesen entregar información veraz y oportuna sobre los cabecillas de la organización, sus prácticas y los bienes producto u objeto de su despliegue criminal.

Hablamos también de la modificación del Código de procedimientos penales (una norma de 1940) para permitir la adopción de medidas excepcionales de limitación de derechos en investigaciones preliminares (Ley N.º 27379), que posibilitaba disponer de medidas de aseguramiento para evitar la fuga de los investigados o el ocultamiento de sus bienes, aun antes de la instauración de un proceso penal; y de la Ley N.º 27399, para hacer

posible la imposición de medidas cautelares personales (detención o restricciones a la comparencia) a los funcionarios con derecho a antejuicio constitucional (Pariona 2012: 304).

Todas estas normas, sumadas a otros paquetes normativos que se aprobaron sobre todo en los primeros cuatro años posteriores a la caída del gobierno de Alberto Fujimori, permitieron mejorar el marco normativo anticorrupción, desmantelar progresivamente una organización criminal, condenar penalmente a sus principales representantes y ubicar parte de su patrimonio en circuitos financieros nacionales y extranjeros.

Hacia el año 2005, sin embargo, esta efervescencia fue decayendo significativamente para dar paso a un subsistema aletargado, cuyo combate contra los nuevos casos de corrupción se fue haciendo cada vez más intuitivo y menos analítico. Durante estos años y hasta 2011, el sistema de

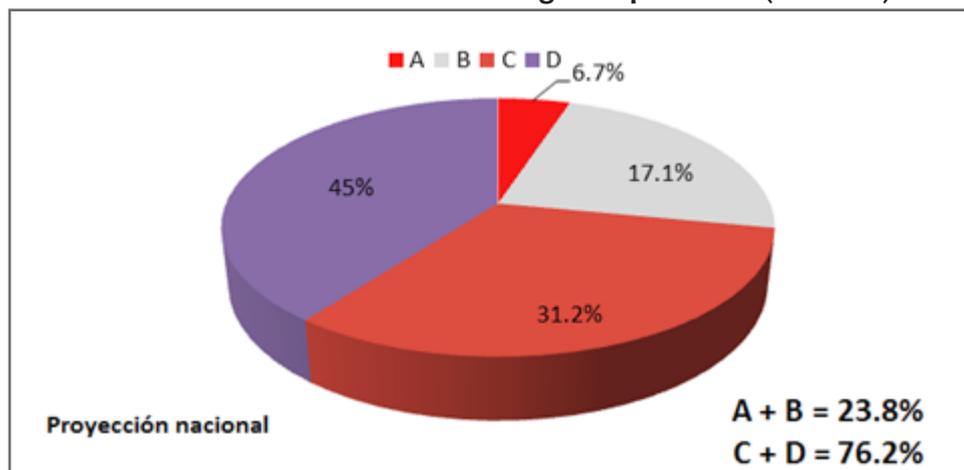
defensa del Estado y por supuesto de los órganos encargados de administrar justicia en materia de lucha contra corrupción respondieron a las circunstancias con un combate tan intenso como infructuoso en los tribunales.

¿La corrupción desplegada por la organización criminal de Vladimiro Montesinos y Alberto Fujimori en todo el Estado, que había empezado a ser derrotada hacia el año 2001, con una estrategia específica para desmontar una estructura jerarquizada y con un evidente reparto de roles, merecía la misma estrategia diez años después?

LA IMPORTANCIA DE LA DATA

Una de las primeras revelaciones del Observatorio de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción, creada en el año 2011, se señala en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Dristibución de casos según importancia (nacional)



Elaboración: Observatorio de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

Para la elaboración de este cuadro se asignó puntajes a los casos bajo competencia de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción. Los criterios para dicha asignación tenían que ver con algunas constantes comunes a todos los casos: a) expectativa de cobro de reparación civil (es decir, el nivel de afectación para el Estado que suponía la comisión del o los delitos del caso individualizado), b) la importancia de los funcionarios imputados y c) repercusión del caso en los medios de comunicación. De esta forma, fue posible dividir los casos por niveles de importancia y complejidad (donde A es el más importante y complejo y D el de menos impacto).

Esta primera aproximación a esta realidad a partir de la data nos revela que, a diferencia de los casos que el subsistema debió enfrentar luego de la caída del gobierno de Fujimori, esta etapa tiene una notable mayoría de casos de la llamada corrupción administrativa o microcorrupción (Huber 2008: 56). Quiere esto decir que se había estado enfrentando el problema de la corrupción con un enfoque de litigio total para casos que tienen dramáticas diferencias en su concepción y que en consecuencia deben generar respuestas distintas.

Queda claro que luego del desmontaje de la organización criminal de los años noventa, el nuevo escenario de la corrupción en el país era el de una administración pública altamente corrupta en sus bases, o más precisamente en aquellos espacios en los que el ciudadano debe relacionarse de manera directa con los representantes de la administración pública para ser provisto de servicios básicos, lo cual empezó a generar un impacto negativo en las economías de los sectores más vulnerables (Yamada 2011: 9-38).

Esto no quiere decir que los grandes casos de corrupción no se siguieran presentando con cierta recurrencia. Basta recordar los escándalos de co-

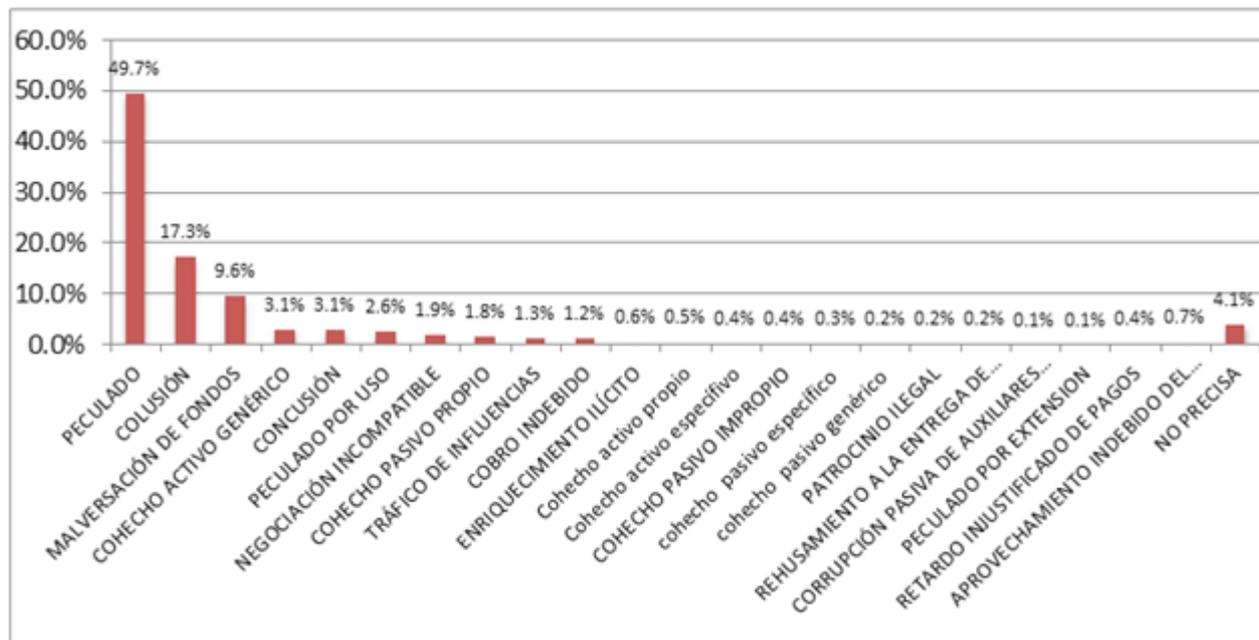
rrupción durante los gobiernos de Alejandro Toledo (casos Almeida, falsificación de firmas, Margarita Toledo, etc.), Alan García (casos Petroaudios, narcoindultos, colegios emblemáticos, etc.) y el gobierno actual (caso Chehade) para afirmar que el problema de la corrupción en el país es ambivalente y que merece una estrategia diferenciada para su combate porque “no todos los tipos de casos [de corrupción] se pueden investigar, analizar o combatir con la misma estrategia” (Mujica et ál. 2012: 7).

Queda claro que luego del desmontaje de la organización criminal de los años noventa, el nuevo escenario de la corrupción en el país era el de una administración pública altamente corrupta en sus bases.

A pesar de estas evidencias, puestas en conocimiento del Consejo de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, hasta el día de hoy, tanto los casos A y B como los C y D siguen siendo de competencia de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción, lo cual afecta severamente su funcionamiento como órgano especializado. Es decir, ¿una institución premunida de órganos de investigación y análisis debe dedicarse a la persecución de la *petty corruption*? (Unodc 2004:24), o es que esta puede ser combatida desde la defensa sectorial del Estado (procuradurías de las instituciones públicas afectadas) y sobre todo a partir de una reforma estructural de los órganos del control y de las instancias de prevención de la corrupción.

Otro dato importante del que actualmente dispone la defensa del Estado en casos de corrupción está expresado en el gráfico siguiente.

Gráfico 2



Elaboración: Observatorio de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción

Como podemos advertir, los tipos penales más recurrentes entre los casos de corrupción a nivel nacional son los de peculado y colusión. El delito de peculado es el atribuido a los administradores o perceptores de fondos públicos que se apropian para sí o para otros del dinero estatal que se les ha confiado y el delito de colusión tiene que ver con el acuerdo previo (defraudando al Estado) entre el funcionario público que interviene por razón de su cargo en cualquier etapa de la contratación de servicios o adquisición de bienes y el proveedor.

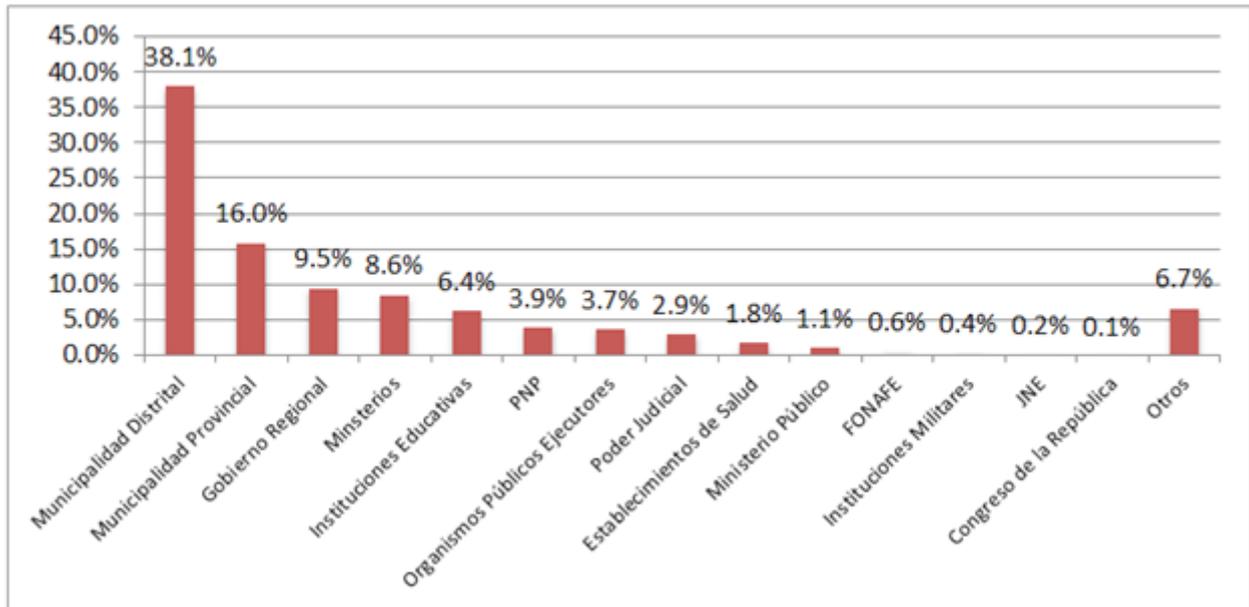
Un 60% de los casos que debe afrontar el Estado por delitos de corrupción están entonces relacionados a uso de dinero público por parte de funcionarios que estando encargados de administrarlos se apropian de ellos o los desvían a terceros y a la

disposición de dinero público para la adquisición de bienes o servicios por parte de funcionarios que encargados de ello conciertan previamente con determinado proveedor. En suma, siempre disposición de dinero. Dinero público.

Vale indicar que en el catálogo de delitos contra la administración pública, no siempre se describen conductas que ponen en riesgo el patrimonio del Estado. En otras palabras, el bien jurídico, referido a la protección ante los delitos contra la administración pública, puede verse afectado sin que se toque un solo centavo del erario público.

Veamos ahora cuáles son las instituciones con mayor cantidad de casos de corrupción, también a nivel nacional.

Gráfico 3



Elaboración: Observatorio de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción

Contradiendo la última encuesta de percepción elaborada por Proética¹ las tres instituciones con más casos de corrupción a nivel nacional son de presencia nacional e incidencia regional: las municipalidades distritales, las municipalidades provinciales y los gobiernos regionales. Entre estas tres suman 63,6% del total de casos de corrupción en todo el país.

Tenemos entonces que más de la mitad de los casos de corrupción del país se concentran en instituciones que administran recursos propios, que

deben cumplir con una meta de gasto y que cuentan con importantes niveles de autonomía. Si además tenemos que estas entidades públicas cuentan con ingentes ingresos provenientes del canon producto de las actividades extractivas en sus jurisdicciones, no es extraño que los tipos penales más recurrentes a nivel nacional sean los que se relacionan con la disposición del dinero público para fines privados.

CONCLUSIONES

Frente a la instauración de una organización criminal dentro del Estado, que había infiltrado a sus miembros en los distintos espacios públicos y había conseguido, producto de ello, un favorecimiento sistemático a sus propios intereses, el

¹ A la pregunta de ¿cuáles son las instituciones más corruptas de nuestro país? El 55% considera que es el Congreso de la República, 53% que la Policía Nacional y 49% el Poder Judicial, mientras que solamente 27% considera que son las municipalidades y 24% que son los gobiernos regionales. Cabe señalar que para responder a esta pregunta los encuestados marcaron varias opciones, las que luego se organizan en orden jerárquico.

Estado tuvo que replantear su marco normativo para luchar contra una corrupción de dimensiones nunca antes conocidas en su historia.

Las instituciones con mayor cantidad de casos de corrupción son las municipalidades (distritales y provinciales) y los gobiernos regionales.

El subsistema anticorrupción que había sido el eje articulador de la defensa del Estado, conformado por procuraduría, policía, fiscalías y juzgados especializados en delitos de corrupción, empezó a decaer hacia la segunda mitad de la primera década de este siglo, sufriendo su mayor declive en los inicios del año 2011.

Las estadísticas permiten revelar que luego del desmantelamiento de la red criminal de Montesinos y Fujimori, la corrupción en el Estado se concentró en los espacios en los que se da la relación más directa entre el Estado (a través de sus representantes de la administración pública) y el ciudadano (que requiere acceder a servicios públicos).

A pesar de eso, la estrategia de combate frente a los casos de gran corrupción y de corrupción administrativa o microcorrupción fue la misma hasta el año 2011, y aún ahora se sigue encargando a órganos especializados y complejos como la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción el combate contra la corrupción menuda, sin advertir que los espacios de lucha contra este tipo de corrupción (que orienta la percepción ciudadana sobre el fenómeno) están mucho más en el orden del control y la prevención que en la investigación de caso y el ataque frontal con instituciones especializadas.

En los últimos años, los delitos de corrupción más frecuentes han sido los de peculado y colusión. Hemos visto cómo en ambos casos hay una disposición de dinero del Estado. Esto podría estar íntimamente ligado a otra información de la que ahora disponemos: las instituciones con mayor cantidad de casos de corrupción son las municipalidades (distritales y provinciales) y los gobiernos regionales. Sintomáticamente, estas instituciones cuentan con gran disponibilidad de recursos y con precarios espacios de control, lo que ha generado los recientes casos de corrupción que ahora documenta con recurrencia la prensa. (Hay que destacar que los gráficos del presente documento fueron exhibidos en distintos foros y presentados en el *Informe anual de gestión de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción*, en el año 2012.)

La corrupción en el Perú parece haber seguido en los últimos años la ruta de una carretera en espiral. A la captura del Estado por parte de una organización criminal y a su derrota le siguió la instauración de núcleos de corrupción en las instituciones públicas que fueron haciendo que el ciudadano perdiese progresivamente esa categoría por su menor capacidad de acceso a servicios públicos. La experiencia reciente nos revela la aparición a escala de pequeñas organizaciones criminales instauradas en espacios regionales que infiltran a sus miembros en los espacios de decisión y tienen capacidad, además, para comprar los favores de cierta prensa y movilizar actores de la sociedad civil. Es claro que lo que conecta la corrupción de los años noventa con estos nuevos fenómenos de corrupción en las regiones no es la dimensión ni la perversidad de las organizaciones criminales de ayer y de ahora, sino el dinero del que disponer. Antes, como bien apunta Alfonso Quiroz, fue la venta de las empresas públicas del Estado (Quiroz 2013: 421) y hoy es el dinero que ingresa a causa de las actividades extractivas que emprenden grandes transnacionales en nuestro país. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arbizu, Julio y Enrique Piedra (2012). "Corrupción y castigo: el sistema peruano y sus desafíos". En *La lucha contra la corrupción en el Perú. El modelo peruano: la experiencia de las procuradurías anticorrupción*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Foffani, Luigi (1999). *Criminalidad organizada y criminalidad económica*. Disponible en: http://www.cienciaspenales.net/portal/page/portal/IDP/REVISTA_PENAL_DOCS/Numero_7/55-67.pdf
- Grupo de Trabajo Contra la Corrupción (2013). *Informe de la lucha contra la corrupción en el Perú: 2011-2012*. Lima: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/EBE37F653D29091305257B3900689FBF/\\$FILE/doc06122012-133036.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/EBE37F653D29091305257B3900689FBF/$FILE/doc06122012-133036.pdf) [última consulta 30/06/2014]
- Hellman, Joel y Daniel Kaufmann (2001). *La captura del Estado en las economías en transición*. En *Finanzas & Desarrollo*, septiembre. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>
- Huber, Ludwig (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Mujica, Jaris et ál. (2012). *La procuraduría anticorrupción en perspectiva crítica: reparaciones civiles, investigación, sistema de información. Primer informe de gestión, Observatorio de la Corrupción*. Lima: Ministerio de Justicia. Disponible en: <http://www.minjus.gob.pe/ultimas-noticias/primer-informe-del-gestion-procuraduria-anticorrupcion/> (última consulta 01/07/2014).
- Pariona, Raúl (2012). "La lucha contra la corrupción en el Perú: el proceso, la experiencia y las lecciones". En *La lucha contra la corrupción en el Perú. El modelo peruano: la experiencia de las procuradurías anticorrupción*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Quiroz, Alfonso W. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Instituto de Defensa Legal.
- Ugaz, José (2008). *Transparencia y probidad, estudio de caso América Latina*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos.
- _____ (2014). *Caiga quien caiga*. Lima: Planeta.
- Unodc (2004). *Practical Anti-corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Viena: Unodc.
- Yamada, Gustavo (2011). *Cómo enfrentar la corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, CIES.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Arbizu, Julio "El espiral de la corrupción en el Perú" En *Revista Argumentos*, año 8 n.º 3 Julio 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/espiral_corrupcion.html
ISSN 2076-7722