



CENTRUM Católica's Working Paper Series

No. 2015-07-0007 / Julio 2015

Corrupción en el Perú: Visión del Ejecutivo Peruano

Jorge L. Daly y Óscar Darío Navas

**CENTRUM Católica Graduate Business School
Pontificia Universidad Católica del Perú**

Working papers are in draft form. This working paper is distributed for purposes of comment and discussion only. It may not be reproduced without permission of the author(s).

CORRUPCIÓN EN EL PERÚ: VISIÓN DEL EJECUTIVO PERUANO

JORGE L. DALY y ÓSCAR DARÍO NAVAS¹

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio es precisar la visión que tiene el ejecutivo peruano de la corrupción y definir las formas que impactan en su actuar.

En los últimos 25 años el Perú ha experimentado una de las mayores tasas de crecimiento económico en la región de América Latina. Su extraordinario desempeño se ha enmarcado en un régimen de libre mercado que le abrió las puertas a la inversión extranjera y que estimuló el dinamismo y pugnacidad de un empresariado nativo que en décadas pasadas se le percibía adormilado, lánguido o incluso hasta no existente. A diferencia de su conducta durante los regímenes políticos que precedieron a la apertura económica, este empresariado privado no rehuyó los retos de la competencia. Más bien ha sido puntal, impulsor principal del crecimiento económico del país, y también catalizador de la formación de nuevos cuadros técnicos y gerenciales que apuntalan operaciones cada vez más sofisticadas de sus empresas. A su vez sin embargo, el crecimiento económico del país, también durante los últimos 25 años, ha sido acompañado por la presencia de altos índices de corrupción. Esta lacra que resta puntos al crecimiento de la economía y que perjudica más a la población de bajos ingresos no ha amainado. Por lo contrario, ha ido en aumento. Inevitablemente, los ejecutivos responsables por la conducción de las diversas unidades de la empresa están expuestos a ella. Ellos conocen los costos o beneficios que la corrupción genera, ellos reconocen sus formas y los mecanismos que la sustentan, y ellos determinan su funcionalidad o disfuncionalidad con respecto a las metas concretas de negocios que se trazan.

La corrupción es un problema que afecta a países ricos y pobres y que desde la segunda mitad del siglo pasado ha generado estudios por parte de investigadores de diversas disciplinas. Porque sus estudiosos provienen principalmente de centros académicos y de investigación en países desarrollados, y porque los costos que acarrea golpean más fuertemente a los países pobres, los estudios sobre la corrupción se concentran más en estos últimos. Así, los politólogos la sitúan en las características concretas de los sistemas políticos de las naciones, atribuyendo principalmente sus causas a la existencia de un “déficit democrático” que se manifiesta, por ejemplo, en la falta de autonomía del poder judicial, en la incapacidad del poder legislativo para controlar los impulsos del ejecutivo, en la falta de transparencia de las instituciones públicas, en la precariedad institucional de las agencias del estado, en la falta de mecanismos para la rendición de cuentas de la gestión pública, en la ausencia de un liderazgo ético, o en la debilidad de los órganos de vigilancia de la sociedad civil.² De otra parte, antropólogos y sociólogos cuestionan la presunta universalidad de normas y conductas que en países desarrollados son calificadas con nitidez como no corruptas; más bien, estudiosos de estas disciplinas resaltan las raíces históricas y socio-culturales de conductas que, bajo una óptica convencional aparecerían como corruptas, pero que

¹ Respectivamente Profesor e Investigador Principal de CENTRUM Católica Graduate Business School, Pontificia Universidad Católica del Perú y estudiante de post-grado del Programa MBA de CENTRUM – Católica.

² Los trabajos de Johnston (1997), Doig y Theobald (2000), Hope (2000) y Friederich (1989) iluminan la relación entre corrupción y democratización insuficiente.

expuestas a la luz de un examen de directrices y procesos que emprenden los diversos estamentos burocráticos de los estados revelan, por lo contrario, lógica y legitimidad social.³ Economistas, por último, se esmeran en evaluar sus costos y beneficios. Entre las ciencias sociales, la economía es la que probablemente más ha aportado al estudio de la corrupción desde la década de 1960. En un principio, los estudios se apoyaban en la premisa de que la corrupción era el “aceite” que lubricaba el proceso de modernización y crecimiento económico.⁴ Los trabajos más recientes enfatizan las causas institucionales y el impacto negativo sobre el desarrollo económico.⁵ Como sus pares de otras disciplinas, buscan también determinar sus causas, a la par que intentan cuantificar sus consecuencias sobre variables de la macro economía, como son la inversión privada, gasto público, comercio internacional, tasa de crecimiento económico. En suma, todos -- politólogos, sociólogos, antropólogos y economistas -- desde sus distintas perspectivas, brindan aportes importantes para combatirla.

Economía Política de la Corrupción

La definición moderna de la corrupción que está en boga desde principios de la década de 1990 subraya el abuso de un cargo o función pública con fines de beneficio o aprovechamiento privado.⁶ Es una definición que implícitamente reconoce menos la concepción de los clásicos griegos y más los aportes de filósofos que en su tiempo observaron en Europa el crecimiento del comercio y del aparato del estado.⁷ Los clásicos de la Grecia Antigua definieron a la corrupción de un modo normativo. La entendieron como evidencia de decadencia, enfermedad o vicio que aleja al individuo de la virtud ciudadana, el ingrediente indispensable para el establecimiento de la buena sociedad.⁸ Bajo este prisma, hay una división clara entre lo que es bueno y lo que no lo es para el bien común. El individuo tiene capacidad de discernimiento para saber o intuir lo que es corrupto y lo que no lo es. Un acto de corrupción entonces siempre entraña una decisión individual.

La sociedad moderna es infinitamente más compleja. Sin ignorar la capacidad que tienen los individuos para conducirse en sociedad con apego digamos, a la moral Kantiana, juzgamos que, para mejor entender qué causa la corrupción y las consecuencias que genera, es imprescindible examinar la estructura social sobre la cual se manifiesta. Dicho de otro modo, es importante evaluar la manera por la cual el estado, el sector privado y los estamentos más representativos de la sociedad civil, cada uno operando en sus respectivas esferas, se articulan entre sí. Abordar el problema de la corrupción de esta manera significa adoptar un enfoque de economía política para comprenderla.⁹ Este es precisamente el enfoque sobre el cual este trabajo se basa.

³ Este enfoque lo ilustran los estudios de Gupta (1995), Ruud (1998) y Kondos (1987).

⁴ Tal es la tesis que sustentó el trabajo de Leff (1964), Nye (1967) y Bayley (1966).

⁵ Para una perspectiva de esta visión más moderna del problema ver los trabajos de Mauro (1995, 1997a y 1997b) y Klitgaard (1988).

⁶ Tal es la definición que emplean, entre otros, Klitgaard (1991), Shleifer y Vishny (1993), Rose Ackerman (1996) y Transparency International (1995).

⁷ Especialmente Machiavello (1970).

⁸ Aristóteles (1958).

⁹ Siendo su enfoque de economía política, el estudio recoge importantes aportaciones metodológicas de Girling (1997), Bratsis (2003) y Sullivan (2002).

Porque concibe a la corrupción como un producto del interactuar entre economía, política y sociedad civil, el enfoque de economía política enriquece su comprensión, reconociendo que se manifiesta con rasgos distintivos que se enraízan en el sistema legal, la historia y la antropología cultural de las naciones. El enfoque entonces define menos a la corrupción como el resultado de decisiones individuales que se suscriben a la lógica del análisis de costo-beneficio. Bajo esta última perspectiva, por ejemplo, la corrupción dejaría de ser un problema mayor cuando los individuos del sector público y del sector privado perciban que el beneficio neto por incurrir en actos delictivos y su penalización es negativo. Ciertamente, el análisis costo-beneficio no desdeña los costos morales, vale decir, los que son propios a los valores de las personas y la sociedad. Con todo, es importante indagar sobre la utilidad de esta metodología en situaciones donde un gran número o la mayoría de los individuos de una sociedad o no se sienten afectados internamente por cometer corruptelas, o han abdicado su responsabilidad de exigir una conducta moral de sus líderes. Estas son situaciones que por desgracia no existen sólo hipotéticamente y que representan la violación de los principios de justicia y rectitud que sostienen el bien común, enunciados primero por Aristóteles en la Grecia Antigua. La ausencia de liderazgos éticos y la alta tolerancia hacia la corrupción que exhiben muchos países, entre ellos el Perú, es una prueba de ello.

El presente trabajo no se concentra con exclusividad en ninguna esfera – privada, pública, o sociedad civil. Se enfoca, más bien, en los nexos que dan forma y resultan de las actividades de las tres, muy especialmente los que articulan al estado con la empresa privada. Se hace hincapié en estas dos esferas porque sostenemos que en el Perú, a pesar de los avances que se han registrado en las últimas décadas, la sociedad civil no es lo suficientemente fuerte para detener los excesos que ocurren en la esfera pública y en la actividad empresarial privada. Las formas que configuran los nexos de estas dos esferas se manifiestan de diversas maneras, por ejemplo en la manera como se adjudican la privatización de las empresas públicas; en las concesiones de carreteras, incluyendo la compra de tierras aledañas por parte de empresarios o funcionarios públicos que gozan de información privilegiada; en un régimen tributario que da espacios a la subvaluación de ingresos, aplicación de menores tasas impositivas, y exoneraciones impositivas sin racionalidad económica alguna; en sentencias judiciales que injustamente favorecen a empresarios, comerciantes, inversores, consumidores, deudores o acreedores que se benefician corrompiendo jueces; en la concesión de derechos monopólicos y/o imposición de restricciones a la competencia extranjera; en el direccionamiento del crédito subsidiado por parte de la banca pública que favorece a grupos económicos que no lo necesitan; en el manejo distorsionado del tipo de cambio que arbitrariamente favorece a empresas con fácil acceso a las esferas del gobierno; y, por último, en la manera como se distribuyen las tierras públicas y se adjudican los contratos del Estado. Ninguna de estas formas de corrupción ha sido ajena a la experiencia peruana en los últimos cincuenta años.¹⁰

Estos son ejemplos que desmienten la relativa autonomía de las esferas públicas y privadas en la sociedad moderna y que revelan, más bien, interrelaciones importantes que las caracterizan y que van en aumento a medida que el avance de la conducta, práctica y lógica comercial desborda los confines de la economía, imponiendo en el proceso sus valores en la política y en otros estamentos de la sociedad.

¹⁰ Para mayor detalle ver Zegarra (2002).

La penetración comercial se acentúa con el avance incesante de la globalización y sus efectos, positivos y negativos, cabe subrayar, ocurren en todas partes. La corrupción es uno de los principales efectos negativos, la percepción de su aumento obedece a la multiplicación de oportunidades comerciales que la globalización posibilita en un medio donde la capacidad de reacción de los órganos de fiscalización y vigilancia casi siempre es tardía, y los valores éticos de la sociedad cada vez más endeble. Su impacto pernicioso se siente tanto en países lacerados por una flagrante debilidad de su institucionalidad, como es el caso del Perú, así como en países con economías desarrolladas e instituciones mucho más sólidas que reportan, cada vez más con mayor y más frecuencia, escándalos de políticos y autoridades públicas que ceden a la tentación del enriquecimiento ilícito con la complicidad explícita de grandes empresas del sector privado.¹¹

El enfoque de economía política de la corrupción es útil porque resalta la importancia de la complejidad del problema. El juez que negocia honorarios escondidos con una de las partes a fin de inclinar el fallo a su favor, el político que acepta de empresas privadas aportes para su campaña a cambio de dictaminar leyes y regulaciones que las benefician, o grandes empresas privadas que están coludidas con altos funcionarios del sector público a fin de captar abusivamente rentas indebidas, son todos ejemplos de corrupción, pequeña y grande, que surgen de la interacción activa entre agentes públicos y privados. En este contexto, es casi imposible discernir con razonable precisión en qué parte se origina la corruptela, si es desde la demanda, desde la oferta, o si es producto de la interacción dinámica y espontánea de las dos. En sociedades históricamente permeadas por altos niveles de corrupción, es muy posible que tal interacción la explique mejor. Todo intento de aportar soluciones que remedien el problema pero que ignoran esta realidad está condenado a tener un alcance limitado y un impacto insignificante.

Por último, es importante recalcar que el enfoque de economía política también es valioso para comprender la aparente contradicción que existe entre legalidad y ética, y que Daniel Kaufmann y otros analistas resuelven validando el concepto de corrupción legal.¹² Bajo este concepto, un acto puede ser perfectamente legal pero éticamente cuestionable. Tal es el caso, previamente aludido, de poderosos empresarios que hacen alianzas implícitas con funcionarios públicos de alto rango para asegurar la vigencia de regulaciones que los favorecen exclusivamente. Rusia en los años que siguieron a la disolución de la Unión Soviética, notablemente con los mecanismos aplicados a la privatización de las empresas públicas, y los Estados Unidos con su decisión de desregular el sector financiero en la década de 1990 y las medidas aplicadas para rescatar a la banca comercial privada luego de la crisis de 2008, son ejemplos de estos casos. En este contexto de indebida influencia o “captura”, la presunta legalidad o ilegalidad de la corrupción tiene poca relevancia.

Se subraya entonces que si bien es cierto no es difícil reconocer los actos claros de corrupción que emanan del abuso del poder político para el beneficio particular de los gobernantes de turno, también es importante definirlos como tal cuando el sector privado usa sus cuantiosos recursos financieros para penetrar el sistema político de un país a fin de influir el diseño y conducción de su política económica. El

¹¹ Un ejemplo extraordinario de este tipo de cohecho lo brinda el proceso de privatización de activos en la ex República Democrática Alemana que involucró a funcionarios públicos de la República Federal Alemana y Alcatel, una de las empresas bandera de Francia.

¹² Para abundar en este importante tema ver Kaufmann y Vicente (2011).

primer caso siempre ha concitado mayor atención pero, por fortuna, existe un interés en aumento en el segundo. Por su impacto sobre la desigualdad, es necesario profundizar el conocimiento del tipo de corrupción que se gesta con la resuelta iniciativa o colaboración del sector privado. Esta necesidad es importante para un país como el Perú que, no obstante los avances conseguidos en la disminución de la pobreza, aún revela un alto grado de vulnerabilidad económica frente a factores exógenos y una alarmante debilidad institucional. La corrupción, grande y pequeña, agrava estos problemas porque conlleva costos que atentan contra un mejor desempeño económico y porque perjudican el bienestar de la población de menores ingresos. Más grave aún, la corrupción corroe el tejido social del país, potenciando su atomización y la desconfianza en sus instituciones y generando, de esta manera, la devaluación de su capital social. Estudiarla implica identificar las formas y mecanismos que la sustentan, como descubrir y comprobar si los resultados que emanan son excluyentes del bien común.

Metodología y Organización del Estudio

La metodología que este trabajo emplea es descriptiva e interpretativa. No se ampara, por lo tanto, en fórmulas o modelos abstractos que se emplean para descubrir y validar relaciones de causalidad entre variables. Su utilidad es más bien de carácter exploratorio y tiene como fin acumular más interés y conocimiento sobre un tema específico a investigar. En este caso, sobre cómo los ejecutivos peruanos perciben la corrupción en el país y su impacto en las operaciones de la empresa.

A esta Introducción siguen tres secciones. La segunda sección del estudio esboza las formas predominantes de la corrupción en el Perú en su historia reciente, contextualizándolas en el marco de las políticas económicas aplicadas en dos períodos distintos: el primero, el de la sustitución de importación o fallido proteccionismo que culminó con el desplome económico e institucional durante el primer gobierno de Alan García (1985 – 1990). El segundo período es el marcado por el repliegue del intervencionismo estatal en la economía, por su apertura hacia mercados libres. Este período incluye el gobierno autoritario de Alberto Fujimori que empieza en 1990 y culmina con una crisis política e institucional en el año 2000, y continúa con los gobiernos democráticos de Alejandro Toledo (2001 – 06), Alan García (2006 – 11) y Ollanta Humala (2011 al presente).

La tercera sección comprende el análisis de la corrupción propiamente dicho, teniendo como base principal la opinión de más de cuatrocientos ejecutivos de mando medio que trabajan en diversas empresas privadas del país. El análisis parte de la visión que los ejecutivos tienen del problema – el peso que la corrupción tiene como obstáculo, la percepción sobre su aumento o disminución, los principales factores que la explican, las principales fuentes que la alimentan y las agencias del sector público donde más se concentra. Incluye también la opinión que los ejecutivos sobre las formas de corrupción que son predominantes, el impacto sobre las operaciones de sus empresas y, significativamente, el interés que tiene la dirigencia de sus gremios principales para combatirla. El análisis aporta aproximaciones generales al papel funcional o disfuncional de la corrupción sobre el crecimiento económico experimentado por el país durante los últimos 25 años.

La cuarta y última sección presenta las conclusiones generales de la investigación.

SECCIÓN II

Contexto Histórico Reciente

La corrupción en el Perú tiene una larga data histórica. Su origen se remonta a los albores del régimen colonial, en el siglo XVI. Sus formas, bien documentadas, incluyeron las ganancias irregulares, indebidas e ilegales conseguidas por los más altos representantes de la corona española al momento de distribuir los cargos oficiales de la administración virreinal. Con los cargos comprados, los administradores coloniales cometían abusos y exprimían la capacidad productiva de la población indígena dedicada a la minería, de paso sobornando a supervisores encargados de velar por el cumplimiento de los protocolos que reglamentaban la explotación de las minas. Otra forma de corrupción común en esa época fue el contrabando de bienes extranjeros que privaron al erario público de mayores ingresos. Los beneficiados eran comerciantes privados que paulatinamente incrementaron su poder financiero y su acceso a los órganos del estado. Se configuró de este modo un nexo público-privado que privilegió el favoritismo político y económico, consecuentemente excluyente del bien común, y capaz de hacer valer sus intereses por encima del sistema legal. Este modo de gobernar y hacer negocios continuó durante los gobiernos republicanos a lo largo de los siglos XIX y XX.¹³

La literatura económica sobre la corrupción hace hincapié en la excesiva intervención estatal en la economía, particularmente en los mercados privados, para explicar las causas que la originan.¹⁴ Resulta de interés entonces contrastar niveles de corrupción en períodos históricos donde tal intervención se hizo presente con otros donde los mercados privados operaron libremente. El propósito de esta comparación no es restar validez al enfoque economicista sino resaltar la complejidad del problema de la corrupción. Ciertamente, la excesiva intervención del estado en la economía, acompañada de un absurdo y disfuncional sistema legal, es definitivamente una causa importante de la corrupción. Pero también lo son las condiciones particulares de un país. Entre otros, se pueden citar su herencia histórica; la homogeneidad o heterogeneidad étnica y cultural; los rasgos distintivos de su carácter social; la calidad ética de su liderazgo; el compromiso del sector privado empresarial con la ética y la responsabilidad social; el nivel de eficiencia y reputación de su aparato burocrático; la calidad institucional de los órganos de regulación, vigilancia y justicia; la efectividad del diálogo público-privado y la facilidad para sellar acuerdos que se hacen valer; la preeminencia de valores éticos en la sociedad en su conjunto; y, por último, la presencia o ausencia de contrapesos a los poderes políticos y económicos en la sociedad civil. Una marcada presencia solamente de algunos de estos factores, lamentablemente, puede ser suficiente para contrarrestar los efectos positivos sobre la lucha contra la corrupción que una retirada de la intervención estatal en los mercados privados se esperarían que generen.

¹³ Quiroz (2013) hace una reseña histórica de los niveles de corrupción en el Perú desde la época colonial hasta el gobierno de Alberto Fujimori (1990 – 2000). Su trabajo presenta también una aproximación de sus costos directos (malversaciones, sobornos, transferencias irregulares de recursos públicos, etc.) e indirectos, (inversión extranjera perdida). Los costos se calculan también como porcentaje del gasto público y del producto bruto interno.

¹⁴ Por ejemplo, ver Zegarra (1999).

A continuación entonces se exponen las características de dos gobiernos que encarnaron regímenes político-económicos diametralmente opuestos: el de la presidencia de Alan García Pérez en 1985 – 1990, que siguió las pautas de un intervencionismo estatal a ultranza para desarrollar el país a través de la política industrial de sustitución de importaciones. Y el gobierno de Alberto Fujimori en 1990 – 2000 que decretó la apertura comercial y la liberalización de los mercados privados, políticas que fueron aplicadas por los gobiernos democráticos que le siguieron en el presente siglo.

I. Período 1985 – 1990: Intervención Estatal a Ultranza

La presidencia de Alan García Pérez durante este período aplicó, expandió y profundizó las típicas herramientas de política económica aplicadas en quinquenios previos que, en términos generales, caracterizaron al desarrollismo dirigido de América Latina, desde la Gran Depresión de 1930 hasta la crisis económica de la década de 1980 que fue marcada por la deuda externa contraída con la banca comercial norteamericana.¹⁵ Las políticas comprendieron tasas de interés y tipos de cambio subvaluados, altos aranceles a la importación de bienes extranjeros, uso de la banca estatal para dirigir créditos subsidiados a sectores productivos, control de precios de insumos y productos básicos suministrados por empresas privadas y públicas. Mal diseñadas y mal aplicadas, sin sustento técnico apropiado, ni coordinadas eficazmente, las políticas introdujeron graves distorsiones en la economía. Cedámosle la palabra a un empresario privado de la época:

“Hacerse rico era bien sencillo. Por ejemplo, el Banco de Fomento Industrial me facilitó un crédito en soles equivalentes a US\$100,000 que debía cancelar en 5 años, y a una tasa de interés muy baja y fija al 5%. El crédito lo destiné a importar un camión sueco de carga para cemento, valiéndome para ello de un tipo de cambio aplicable a la importación, también subvaluado, y a la compra de cemento local a un precio por debajo del precio de mercado. Cargado con cemento, el camión lo llevé al Ecuador, eludiendo el control de aduanas, para vender el cemento que en este país se cotizaba a precio de mercado. El camión también lo vendí, a un precio superior que el pagado con el préstamo del Banco de Fomento Industrial. Mis ganancias fueron tan grandes que pude incluso pagar por adelantado el préstamo que, debido a la devaluación del sol, fue equivalente no a US\$100,000 sino a US\$20,000.”¹⁶

Este relato permite apreciar la respuesta de mercados privados a una excesiva y distorsionante intervención del estado en la economía que crea oportunidades para la corrupción. En este contexto, el sector privado se enfrenta a funcionarios públicos que tienen la facultad para determinar precios y distribuir insumos que son claves para las operaciones de las empresas, como lo son el crédito y las divisas. La discrecionalidad y arbitrariedad en el ejercicio de tal facultad es común, y la resolución de la pugna entre una demanda pujante del sector privado y una oferta restringida por el sector público la dirime el pago ilegal, “debajo de la mesa.” De este modo, se enriquecieron indebidamente los funcionarios que decidían la distribución de las divisas y los créditos subvaluados. Sus despachos eran “estaciones” por donde los empresarios debían pasar y, por supuesto, pagar. Otra de ellas, como se puede desprender del relato, era la aduana. Esta y otras entidades del estado se convirtieron en “coto

¹⁵ Al modelo económico aplicado durante el período se le asocia con los estudios y recomendaciones de política aplicada esbozadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

¹⁶ Datos obtenidos mediante conversación directa con los autores de este estudio.

de caza” de funcionarios allegados al partido gobernante. Desempeñar cargos con rectitud se tornó en tarea virtualmente imposible.¹⁷

Si se tenía como meta facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a insumos subvaluados a fin de potenciar su capacidad generadora de empleo, en la práctica no se consiguió porque las empresas grandes, por los recursos financieros que disponen, siempre terminan acaparándolos. El esquema entonces benefició a un segmento del sector privado que menos lo necesitaba. Y es esta realidad la que nos permite evaluar la naturaleza de los nexos públicos-privados que se forjaron durante este período. No es correcto, por ejemplo, aseverar que el sector privado *en general* fuera víctima de una excesiva intervención estatal en los mercados que necesariamente encontraba su válvula de escape en un galopante incremento de los niveles de corrupción. Las víctimas fueron los que no tuvieron acceso suficiente o los que tenían que transar a precios mucho más altos en los mercados negros que se formaron, pero no las empresas del sector privado que se beneficiaron enormemente al comprar no solamente crédito y divisas subvaluadas, sino otros insumos igualmente subvencionados – electricidad, cemento, agua, materiales, etc. – que las empresas estatales de la época suministraban. En términos generales, aquellas habían prosperado al amparo de las políticas proteccionistas. La compra de todo tipo de insumo subvencionado les permitía aumentar artificialmente su rentabilidad y esconder ganancias obtenidas no tanto por mejoras en la productividad sino en la apropiación injustificada de rentas económicas. En términos puramente económicos, el modelo estaba condenado a perecer con el advenimiento de una escasez aguda de divisas, la descapitalización de las empresas públicas, el envilecimiento del sol y la hiperinflación. En términos de economía política el modelo fracasa porque los nexos públicos-privados tuvieron como pilares a actores clamorosamente débiles para emprender la tarea del desarrollo económico: un sector privado muy poco competitivo por su proclividad a depender de rentas monopólicas, y un sector público desprovisto de cuadros técnicos capaces, más bien copado por funcionarios interesados en el usufructo privado. Esta relación gestó altos niveles de corrupción y un incremento sustantivo de los costos de transacción que desalentó la inversión privada.¹⁸

El gasto público se expandió considerablemente y la política monetaria lo acomodó monetizando la deuda pública. Como se mencionara anteriormente, la colocación de allegados al régimen sin mayor experiencia o conocimiento técnico en los organismos más importantes de la burocracia, como el Banco Central, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Departamento de Contribuciones, la Superintendencia de Aduanas y la Superintendencia de Banca y Seguros aseguró el sometimiento de la economía a un poder ejecutivo caracterizado por un excesivo afán de protagonismo que desembocó en la fallida

¹⁷ Esta situación ocurre bajo condiciones extremas donde lo escandaloso ya ha pasado a ser lo normal. Una agencia estatal cuyos jefes han montado una red de corrupción excluye a los funcionarios honestos. La renuencia a participar de las corruptelas no es bien vista y se les termina marginando. Se van los honestos y a los nuevos que ingresan se les exige compromisos de pago de “admisión al club” con favores especiales o incluso con “cuotas de inversión” anticipadas en virtud de los altos “retornos” que se esperan. (Fuente: conversación de los autores con ex funcionarios de agencias públicas).

¹⁸ Cabe contrastar estos nexos con algunos países asiáticos de industrialización tardía, como Corea del Sur, Indonesia y Tailandia, que también aplicaron la intervención estatal en los mercados privados. Estos países también exhiben índices de corrupción que no son insignificantes, pero revelan mayor capacidad en la gestión pública y mayor efectividad en el diálogo público-privado para inducir rápidos crecimientos de la productividad de las empresas y, por consiguiente, mayor competitividad de la economía.

nacionalización de los bancos comerciales privados en mediados de 1987. Este fue el punto de inflexión, el principio del fin. En los tres últimos años del gobierno el país fue castigado por la hiperinflación, crecientes mercados negros, aumento del narcoterrorismo, primacía del cálculo político oportunista sobre la racionalidad económica, creciente debilidad institucional del estado, manipulación del poder judicial, y desánimo generalizado de la población.

El costo de la corrupción en este gobierno, calculado como porcentaje del gasto público, fue del 37%. Y en términos del producto bruto interno, alcanzó 4%, el segundo más alto del siglo XX, hasta el gobierno que lo sucedió.¹⁹

II. Período 1990 – 2000: Liberalización Económica a Ultranza

Alberto Fujimori tomó las riendas de un país que registraba una tasa de inflación anual del 7,600% y cuya viabilidad como estado estaba seriamente cuestionada por el desplome institucional y el avance sostenido del terrorismo. Además, el país había perdido su acceso a los mercados internacionales de capital debido a que su deuda soberana había quedado impaga.

Fue prioridad del nuevo gobierno buscar la reinserción del país en los mercados internacionales con el apoyo del Fondo Monetario Internacional. A la par de este objetivo, el gobierno emprendió una drástica contracción fiscal, la devolución de la autonomía a la política monetaria, y liberalización de los precios en los mercados privados que al principio agudizó la inflación y los índices negativos de la producción y el empleo, pero que en menos de un año ya mostraba signos de estabilización económica. El cambio hacia la economía de mercado cobró un impulso vigoroso durante la primera gestión del Ministro de Economía Carlos Boloña, de febrero de 1991 a enero de 1993. Fue el ministro Boloña quien, aprovechando los poderes dictatoriales que se arrogó el presidente Fujimori con el auto golpe de estado en abril de 1992, sentó las bases del nuevo modelo con edictos que modificaron sustancialmente el modo de hacer negocios en el Perú.²⁰ Las reformas emprendidas en el sector financiero, en el régimen comercial y en el régimen de inversión extranjera hicieron posible un clima de negocios competitivo que se potenció significativamente con la entrada al mercado nacional de empresas provenientes del exterior. Durante su gestión se liquidaron los bancos estatales y se inició el proceso de privatización de las empresas públicas. Finalmente, con el apoyo de la banca multilateral de desarrollo, se procedió a reformar y a potenciar la capacidad operativa de entidades muy importantes de la administración estatal, tales como la Superintendencia de Banca y Seguros, la Superintendencia de Aduanas, y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

Nunca en la historia del país se había conseguido una reforma auténticamente liberal de la economía y en tan poco tiempo. Los ministros de economía que sucedieron a Boloña durante el resto de la década, hasta el final del gobierno de Fujimori, se adhirieron a los cánones de libre mercado que Boloña exitosamente impuso. Y si la mayoría de los economistas peruanos y extranjeros coincide en señalar que las reformas de la época constituyeron la semilla que germinó en un vigoroso crecimiento económico en años posteriores, pocos pueden disputar que el proceso fue acompañado por niveles extraordinarios de

¹⁹ Quiroz (2013), *ob. cit.*

²⁰ Para un detalle de las medidas adoptadas ver Boloña (1993).

corrupción. En parte, estos niveles se alcanzaron por el cierre del congreso e intervención del poder judicial en abril de 1992, por la activa participación en las corruptelas del principal asesor político del régimen, Vladimiro Montesinos, y porque el gobierno abusó escandalosamente de su legitimidad política ganada por su victoria contundente sobre el terrorismo insurgente y la recuperación de la economía. Sin los controles directos sobre los mercados privados en la economía, y sin el uso de las empresas estatales para usufructuar indebidamente, este problema mutó hacia formas distintas. Ilustremos una de ellas que tuvo como actores a la banca internacional, empresarios peruanos y el Ministerio de Economía del Perú:

“Durante los primeros meses del gobierno de Fujimori, un joven banquero peruano detentaba la vicepresidencia de la sucursal en Gran Caimán de uno de los cinco bancos comerciales más grandes de los Estados Unidos. En esa época los títulos de la deuda soberana del Perú cotizaban en el mercado al 6% de su valor nominal y familiares de este banquero peruano, entre ellos un ex ministro de economía con acceso directo al ministerio de economía del gobierno de Fujimori, le propusieron la incorporación de una empresa pantalla offshore cuyo propósito era la compra de un paquete de deuda soberana del Perú. La compra, estructurada y financiada por el banco norteamericano, se ejecutó al precio de mercado, vale decir, al 6% del valor nominal, quedando los papeles de deuda como garantía. Pocas semanas después, el Ministerio de Economía del Perú anunció que el país honraría su deuda pública con todos los tenedores de los títulos. Inversores internacionales reaccionaron ante tal anuncio con la consecuencia de que el precio del título peruano subió por encima del 30% de su valor nominal. La empresa pantalla offshore, cuyos accionistas eran el banquero, sus familiares y un alto funcionario del ministerio de economía, vendió sus títulos en el mercado internacional, obteniendo de este modo utilidades extraordinarias que le permitieron financiar, entre varios negocios, la compra de uno de los bancos estatales privatizados, una administradora de fondos de pensiones, y una distribuidora de automóviles.”²¹

La corrupción fue mucho más que operaciones irregulares de la deuda externa. Según Quiroz (2013), el gobierno de Fujimori tejió redes de corrupción que atraparon prácticamente a todos los estamentos de la sociedad peruana – miembros del congreso, de los órganos electorales, del poder judicial, de las fuerzas armadas, de la policía nacional, del sector empresarial privado, de organizaciones no gubernamentales, de los medios de comunicación, del deporte nacional. Los mecanismos fueron variados – comisiones por la compra de armas, importaciones irregulares de medicina, tráfico de drogas, estafas de compañías de seguros, malversación de los fondos de las privatizaciones de las empresas públicas, transferencias irregulares de recursos públicos, edictos de decretos secretos para beneficiar a allegados al régimen, sobornos de periodistas con recursos públicos, asignación de contratos públicos sin transparencia a favor de funcionarios del régimen.²² Y es muy importante recalcar que el modelo contó con el entusiasta respaldo de la comunidad financiera internacional a través de su banca multilateral de desarrollo, como también lo es subrayar que los nexos públicos-privados que se gestaron durante este régimen tienen el sello del cabildeo por parte de grupos económicos nacionales y extranjeros. Estas resolvieron disputas millonarias inclinando sentencias judiciales a su favor, o ejercieron influencia en la asignación de contratos públicos, o, por último, se beneficiaron del rescate

²¹ Relato de un ex asesor del ministerio de economía recogido directamente por los autores de este trabajo.

²² Entre ellos, a la empresa de construcción del ex ministro de economía, Jorge Camet (Quiroz 2013)

gubernamental de sus entidades financieras.²³ Acostumbrados a un *modus vivendi* con el gobierno que les permitía obtener cuantiosas ganancias, poco o nada les preocupó que el gobierno ya había empezado a intervenir indebidamente agencias estatales muy importantes, como la superintendencia de bancos y la superintendencia nacional de tributación que fueran reformadas constructivamente por el gobierno a inicios del régimen, para extorsionar a sus opositores. De igual modo, poco o nada les importó que las varias veces anunciada reforma de la administración de justicia nunca fue puesta en marcha.

Al final el régimen se desplomó por el peso de una crisis política en la cual la corrupción pasó a ser tema principal en el debate nacional porque ya había adquirido ribetes de escándalo. A la vista no solamente del empresariado nacional sino de un vasto sector de la población en zonas urbanas y rurales que se benefició de la ejecución de numerosas obras públicas, fue un gobierno que “hizo mucho por el Perú”, que consiguió reinsertar al país en los mercados internacionales, estabilizar la economía y derrotar al terrorismo.²⁴ Nada de esto fue suficiente para apaciguar ánimos y apagar las voces de políticos opositores y el puñado de valientes periodistas y escritores que, desde sus puestos en la sociedad civil, reclamaban el restablecimiento del estado de derecho y el rescate de valores éticos en la sociedad peruana para eliminar la corrupción. La indignación marcó un punto de no retorno y exigió el sacrificio de los responsables finalmente identificados por la labor de investigadores, fiscales y jueces: nada menos que el mismo presidente de la república, su asesor principal, ex ministros de estado, jueces, altos mandos de la policía de las fuerzas armadas, miembros del congreso, connotados empresarios privados, banqueros, inversionistas extranjeros y dueños de medios de comunicación.²⁵

Según Quiroz (2013) el nivel de corrupción durante este período de liberalización económica superó ampliamente al registrado durante el quinquenio previo del modelo fuertemente intervenido. Su costo, medido en porcentaje del gasto público y del producto bruto interno alcanzó 50% y 4.5% respectivamente.²⁶ En cuanto al monto, el costo promedio anual de la corrupción durante lo que él denomina “la década infame” fue US\$2.038 billones, derivados del manejo irregular de la deuda pública, corrupción presidencial y militar, sobornos en las adquisiciones y pérdidas indirectas atribuidas al contrabando y al narcotráfico.²⁷ El monto del costo correspondiente a la inversión extranjera perdida lo calcula en US\$10 billones, vale decir, US\$1 billón al año.²⁸ Y resulta verdaderamente interesante que esta pérdida supere en más de tres veces al estimado de la década previa, caracterizada como se ha visto por la excesiva intervención estatal distorsionante de la racionalidad económica en los mercados privados. Se colige entonces que la corrupción y los costos que acarrea no es monopolio del mercado intervenido o del mercado libre y que puede aparecer con fuerza en uno u otro.

²³ Ver Quiroz (2013) pp. 483 – 495, *ob. cit.*

²⁴ En esta lista de logros habría que incluir el sellar la paz definitiva con Ecuador 1998, país con el cual Perú tuvo disputas fronterizas a lo largo del siglo XX, y que ha encaminado a ambos países en rumbo de integración económica que los beneficia. Irónicamente, en los años previos a la firma de la paz, el gobierno procedió a la compra de armas por sumas millonarias, operaciones que hizo posible el enriquecimiento ilícito de altos funcionarios del gobierno y de las fuerzas armadas.

²⁵ Quiroz (2013), *ob. cit.*

²⁶ Quiroz (2013), *ob. cit.*

²⁷ Quiroz (2013), *ob. cit.*

²⁸ Quiroz (2013), *ob. cit.*

III. Reflexiones Preliminares

Forzado por un modelo de economía política que entró en crisis aguda en la década de 1980 y que estuvo signado por la presencia de extraordinarios niveles de corrupción, el Perú se vio forzado a emprender una transformación radical de su economía que le ha deparado buenos resultados en cuanto a crecimiento de los ingresos medios de la población y reducción de la pobreza.

En la década de 1990 el país estuvo gobernado por una dictadura o autocracia pero no es correcto afirmar que este déficit democrático es el principal responsable del inclusive mayor grado de corrupción que la distinguió porque, como se verá en la siguiente sección, la corrupción ha ido en aumento en los regímenes democráticos que la siguieron. Mucho más correcto es argüir que la liberalización económica que, sobre el papel, ofrece la promesa de reducir oportunidades de corrupción, se instrumentó en un contexto signado por la fragilidad de la esfera pública y la insuficiente presencia vigilante de los gremios de la sociedad civil. La primera se expresa en la falta de capacidad de gestión de los organismos de vigilancia, regulación y justicia del estado y se explica fundamentalmente porque en el Perú, salvo contadas excepciones históricas, la reforma integral del estado nunca ha sido prioridad. También se explica porque la reforma económica coincidió con la fuerte carga ideológica anti estatal que distinguió la puesta en marcha de las políticas del Consenso de Washington. Con la evidencia palpable del fracaso estrepitoso de las políticas intervencionistas, fue fácil que los exponentes del nuevo paradigma polarizaran el debate arguyendo que “todo lo que era sector privado era bueno y todo lo que era sector público, malo.” La consecuencia fue que se construyó una economía moderna, creadora de nuevas y numerosas oportunidades para hacer negocio, pero sobre la base de una institucionalidad muy débil. Al respecto, el paralelo con la experiencia de Rusia que también liberalizó su economía en la misma década intriga. Ambos países no fortalecieron su institucionalidad y gestaron muy altos niveles de corrupción.

La transformación de la economía, sobre todo cuando es producto del cambio de un modelo de crecimiento, engendra el encumbramiento de nuevos líderes empresariales. Estos se acomodan o imponen los nuevos nexos políticos-económicos que configuran los nuevos modos de hacer negocio en el país. Si sobre la verticalidad de un régimen de economía política dirigido por un estado intervencionista y controlador de muchas áreas de la economía prospera un tipo de hacer negocio, en un campo más horizontal, donde las fuerzas del libre mercado crean y hacen posibles infinitas oportunidades comerciales, la estrategia para hacer negocio es necesariamente diferente. Es preciso recalcar que en el nuevo contexto ambos, el sector público y el sector privado, se acomodan al cambio. La aparente retirada del primero es engañosa porque los organismos reguladores del estado, sean fuertes o débiles, comienzan a tener mayor presencia e impacto en el quehacer empresarial. En muchos países el sector empresarial responde a esta realidad con resignada aceptación, en otros, como en el Perú, con desconfianza, rechazo o indiferencia. En esta relación se incuban nuevas formas o modalidades de corrupción. Una de estas es el cabildeo por parte del sector privado que es excluyente del bien común.

En suma, no hay evidencia que las transiciones políticas hacia regímenes democráticos ni que los cambios en el modelo económico redujo la corrupción. Las formas podrán cambiar pero la corrupción persiste o incluso aumenta sobre todo si los órganos del estado son presa de la captura privada. En estas

circunstancias una sociedad civil vigorosa y vigilante es indispensable para contrarrestar estas fuerzas. En el caso peruano, lamentablemente, la sociedad civil se movilizó para derrocar la dictadura de Fujimori (y con ello para poner fin a posiblemente el régimen más corrupto de la historia del país), pero tal respuesta fue temporal. Derrotada la dictadura, los usos y costumbres del pasado (tolerancia de la corrupción) se asentaron de nuevo.

SECCIÓN III

ANÁLISIS

I. La Muestra

Para llevar a cabo el estudio se consideró una muestra de 406 ejecutivos residentes en el Perú, con un promedio de 38 años de edad. El perfil básico de la muestra no es el del dueño o propietario de empresa sino el del funcionario que trabaja en una empresa mercantil, como la sociedad anónima y la sociedad comercial de responsabilidad limitada. La muestra incluye gerentes generales y también funcionarios que ejercen cargos ejecutivos de mando medio, tales como sub gerencia de marketing, finanzas, contabilidad u operaciones. En su gran mayoría, los ejecutivos encuestados provienen de los segmentos socioeconómicos A, B y C, típicos por aglutinar a una emergente clase media peruana de rápido crecimiento desde el año 2000.²⁹

Salvo una minoría de ejecutivos provenientes de España y varios países de América Latina, la nacionalidad de la población muestreada es fundamentalmente peruana. En cuanto a la ubicación geográfica, casi el 80% labora en Lima y el 20% restante en cinco ciudades del interior – Piura, Trujillo, Ica, Cusco y Arequipa. Con respecto al marco legal, propiedad y giro de la empresa, todos los ejecutivos trabajan en empresas que han sido formalmente registradas, son todas de propiedad privada, y en su mayoría dedicadas a las principales actividades económicas del país, como son la minería, agroindustria, pesquería, telecomunicaciones, banca y seguros, y comercialización. Finalmente, en cuanto al tamaño de la empresa, casi la mitad de los ejecutivos trabajan en empresas grandes y el resto en medianas y pequeñas.³⁰

Los datos del estudio se recogen de un cuestionario entregado a los 406 ejecutivos que fueron entrevistados. El cuestionario consta de un total de 15 temas que se agrupan de conformidad a la percepción que tienen los ejecutivos sobre la corrupción y al impacto que tiene sobre las operaciones de la empresa.³¹ En cuanto a lo primero los temas son:

- Obstáculos importantes para la marcha del negocio (incluida la corrupción).
- Percepción de aumento de la corrupción.
- Principales factores que explican la corrupción.
- Principales fuentes que alimentan la corrupción.

²⁹ En 2014, los niveles socio económicos A, B, y C comprendían respectivamente el 2%, 10.7% y 24.7% de la totalidad de los hogares urbanos y rurales del país. El promedio general del ingreso anual familiar (estimado en base al gasto) de estos tres segmentos tenía un rango de \$12,000 y \$30,000. (*Fuente: Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados: Niveles Socio Económicos 2014*).

³⁰ Según la legislación peruana, a la pequeña empresa se le califica por tener ventas anuales superiores a 150 unidades impositivas tributarias (UIT) pero no mayores a 1700 unidades impositivas tributarias, a la mediana por tener ventas anuales superiores a 1700 UIT e inferiores a 2300 UIT, y a la gran empresa por tener ventas superiores a 2300 UIT. En 2015 el valor de la UIT se fijó en 3,850 soles, equivalentes a \$1,280 para un tipo de cambio de S/. 3 por USD.

³¹ Lo que el estudio mide son variables consideradas típicamente “subjetivas” pero a la vez válidas dada la metodología interpretativa que se emplea.

- Opinión sobre las dependencias públicas que revelan mayor corrupción.
- Presencia de influencia indebida de la empresa privada.
- Interés de los gremios para combatir la corrupción.

Los temas correspondientes al impacto sobre la empresa son:

- Formas de corrupción de mayor impacto negativo para la empresa.
- Opinión sobre la previsibilidad en los cambios de las regulaciones.
- Opinión sobre la interpretación de las regulaciones por los funcionarios públicos.
- Porcentaje del tiempo empleado para aclarar regulaciones.
- Frecuencia de pagos irregulares a funcionarios públicos.
- Porcentaje de los ingresos de la firma destinados a pagos irregulares.
- Porcentaje de pagos irregulares en contratos públicos.
- Apelación a instancias superiores para declinar pagos irregulares.

II. Resultados

De conformidad a lo estipulado anteriormente, los resultados de la encuesta se agrupan en las dos categorías: (i) la visión que el ejecutivo peruano tiene sobre la corrupción; y (ii) el impacto de la corrupción sobre las operaciones de la empresa.

II.1 Visión del Ejecutivo sobre la Corrupción

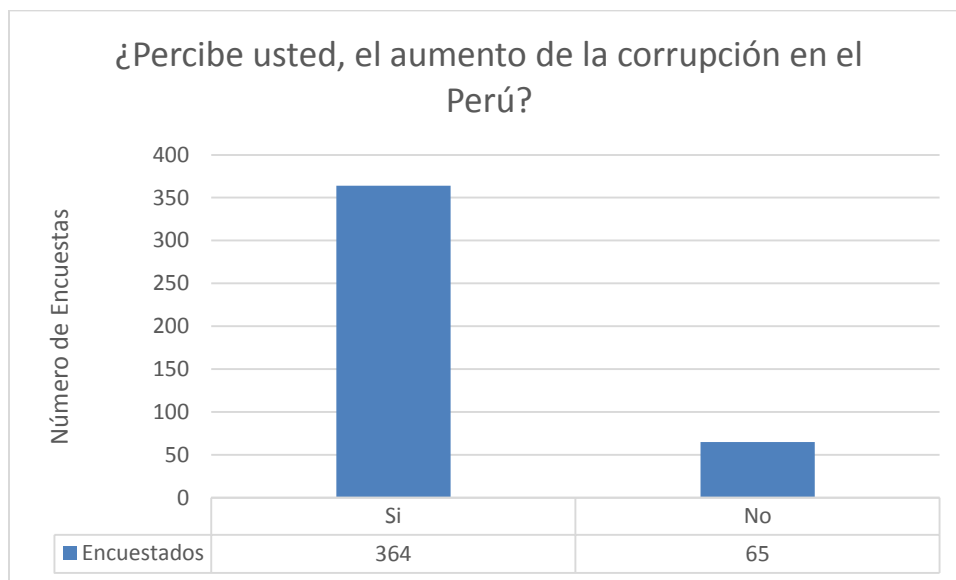
II.1.1 Percepción de Aumento de la Corrupción.

Para calibrar la percepción de un aumento de la corrupción, y en virtud de que la edad promedio de la muestra revela un ejecutivo que todavía no ha alcanzado la madurez profesional plena, se optó por considerar solamente los últimos cinco años (2009 – 2014). Extender el período a diez o quince años hubiera significado dar cabida a una inaceptable mayor subjetividad de las percepciones de los ejecutivos.³²

El Cuadro III.1 muestra que más de 8 de cada 10 ejecutivos perciben que la corrupción ha ido en aumento. Este resultado no es sorprendente habida cuenta que prácticamente no hay semana que pase sin que los medios de comunicación del país no divulguen hechos comprobados de soborno (por ejemplo de oficiales de la policía, jueces o congresistas), o nuevas revelaciones sobre presuntos actos de cohecho que involucran redes montadas por ex funcionarios públicos o allegados a líderes políticos con acceso al poder ejecutivo, a legisladores y a empleados públicos en funciones, todo para el usufructo

³² Tal subjetividad se explicaría por dos razones. Primero, porque al extender históricamente el período de la percepción de aumento de la corrupción, el ejecutivo encuestado habría tenido que recurrir a hacer “más memoria.” Segundo, porque en años previos a 2009 era más joven, supuestamente con cargos de menor responsabilidad y, muy probablemente, sin estar expuesto a experiencias y formas de corrupción que un ejecutivo de mando medio enfrenta.

indebido del erario nacional.³³ También la prensa peruana ha resaltado la situación de los ex presidentes que sucedieron al régimen de Alberto Fujimori. Ellos y varios de sus colaboradores han sido investigados por supuesto desbalance patrimonial. Finalmente, es preciso recalcar que este resultado no contradice aquellos obtenidos por empresas encuestadoras de prestigio durante el mismo período.³⁴



Cuadro III.1. Percepción acerca del aumento de la corrupción en el Perú. Fuente: Encuesta.

II.1.2 Obstáculo para la Marcha del Negocio

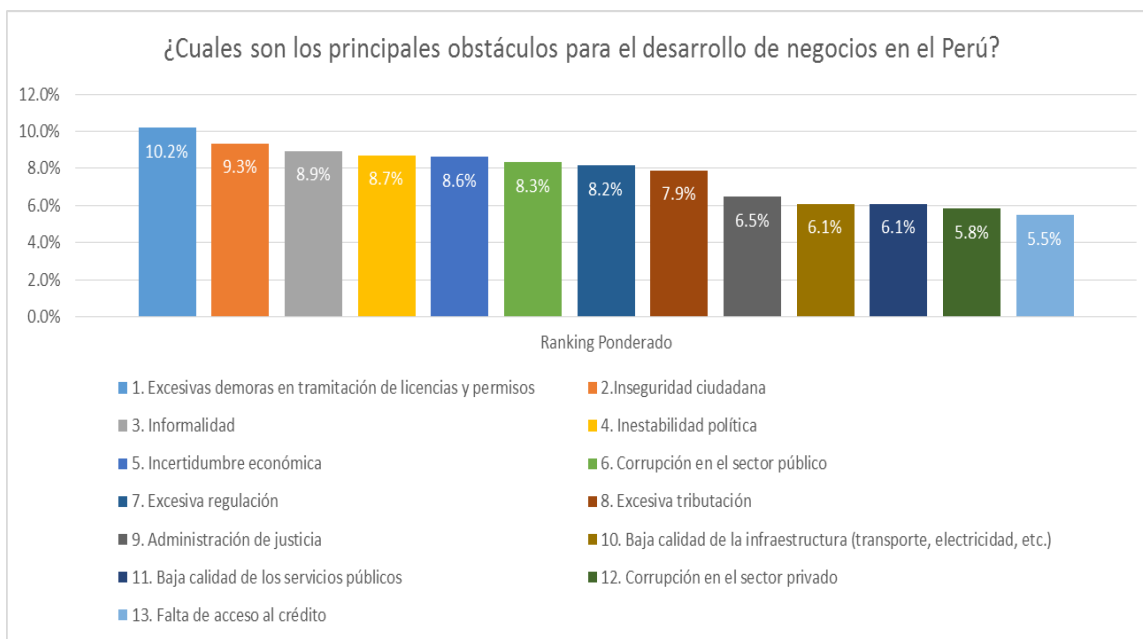
Los entrevistados fueron preguntados que indicaran, en orden de importancia, cuáles eran los factores que obstaculizaban principalmente el desarrollo de sus negocios. La pregunta incluyó una lista de 13 factores – inestabilidad política, incertidumbre económica, inseguridad ciudadana, excesiva regulación, excesivas demoras en la tramitación de licencias y permisos, excesiva tributación, informalidad, administración de justicia, baja calidad de los servicios públicos, baja calidad de la infraestructura, falta de acceso al crédito, corrupción en el sector público y corrupción en el sector privado. El propósito fue preparar un ranking de todos estos obstáculos y determinar la posición de la corrupción pública y privada dentro de éste para así determinar la importancia relativa de este obstáculo.³⁵

³³ Se puede argüir que la prensa peruana, en general, cumple muy bien sus funciones tanto en la investigación como en la revelación y difusión de los casos de corrupción del país. La cobertura es amplia e incesante, tanto en los casos de “pequeña corrupción”, tipificados en los sobornos de poca cuantía a policías o funcionarios de menor rango, como en los de “gran corrupción” que apuntan a la captura de estamentos del estado. Por otro lado, no hay evidencia que este actuar ejemplar de los medios tienen impacto positivo para inducir mayores y significativas actitudes de repudio a la corrupción.

³⁴ Ver por ejemplo la encuesta de la empresa Datum en 2013 cuya muestra tuvo 1,200 entrevistas. A la pregunta si durante 2011 – 2013 la corrupción había aumentado, el 69% respondió que sí, un 25% respondió que se había mantenido igual, y solamente un 5% afirmó que había disminuido.

³⁵ Para ello se le pidió a los encuestados que le asignaran un nivel de prioridad a cada obstáculo expresado por la encuesta; dicha prioridad se utilizó para ponderar cada concepto, y así realizar una sumatoria de cada una de las aportaciones individuales de cada factor según la óptica del ejecutivo que diligenció la encuesta. El resultado de

Los resultados se muestran en los Cuadros III.2A y III.2B. El primero revela los resultados finales ponderados de cómo los entrevistados registraron sus respuestas en orden de importancia. Es un retrato de la representatividad relativa del factor “corrupción-obstáculo.” Se puede observar que la corrupción en el sector público aparece como el sexto obstáculo más importante con un puntaje de 8.3%, por debajo de excesivas demoras en la tramitación de licencias y permisos, inseguridad ciudadana, informalidad, inestabilidad política e incertidumbre económica. De otra parte, factores que los voceros de los principales gremios empresariales remarcan por ser mayores obstáculos, como la excesiva regulación, la baja calidad de la infraestructura y la baja calidad de los servicios públicos, no son convalidados en la encuesta y se encuentran por debajo de la corrupción en el sector público. Es también interesante el puntaje que arroja la calificación de la administración de justicia – 6.5% y en el puesto noveno – porque, como se verá más adelante, los encuestados perciben que el poder judicial es la entidad pública más corrupta del país. Este es una contradicción solamente en apariencia, y más bien delata una predisposición a convivir en un clima de corrupción. Por último, cabe resaltar que la corrupción en el sector privado es vista como un obstáculo muy menor, obteniendo un puntaje de 5.8% y ubicado en el penúltimo puesto. Sin embargo, cómo se verá más adelante, este resultado no implica desconocimiento de la función del sector privado en la corrupción, ni tampoco su tolerancia hacia ella.



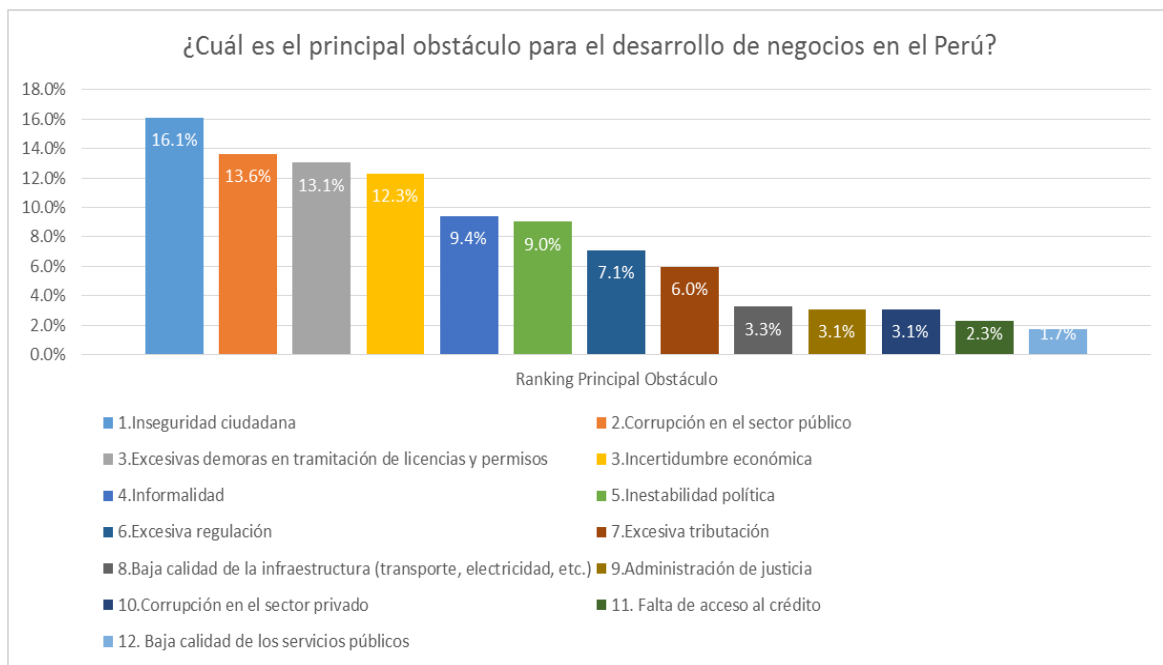
Cuadro III.2.A Ranking ponderado de los principales obstáculos para el desarrollo de negocios en el Perú.

Fuente: Encuesta

Hay una implicación muy importante que se puede derivar de estos resultados: al encontrarse casi en la mitad del ranking, y superado por otros factores que en su conjunto alcanzan casi el 50% de las ponderaciones, la corrupción en el sector público no es vista como un obstáculo altamente importante o significativo. Se puede colegir, por lo tanto, que el ejecutivo peruano convive, sin mayor queja ni

este ejercicio fue un ranking con la importancia relativa de cada uno de los obstáculos en función de la prioridad que cada encuestado le atribuyó.

dificultad, con un nivel de corrupción que es alto y, a decir del tema previo, en aumento. Y, como corolario, se puede también inferir que la corrupción en el sector público tiene aspectos de *funcionalidad* que no se pueden obviar al momento de prescribir medidas para combatirla. Estas observaciones también se apoyan en los resultados mostrados en el Cuadro III.2B. Este cuadro presenta el ranking de los factores que los encuestados nombraron como el obstáculo más importante. Aquí se revela que la corrupción solamente fue registrado como el obstáculo más importante por una cantidad de entrevistados correspondientes al 13.6% de la muestra.

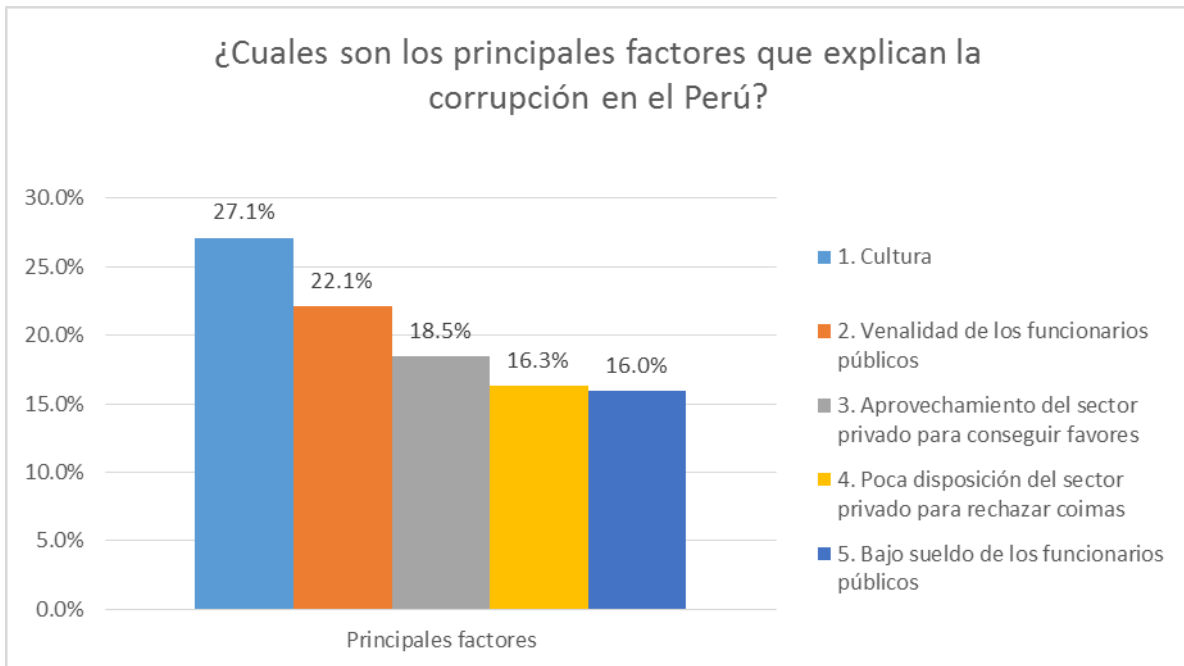


Cuadro III.2.B Ranking individual del principal obstáculo para el desarrollo de negocios en el Perú.

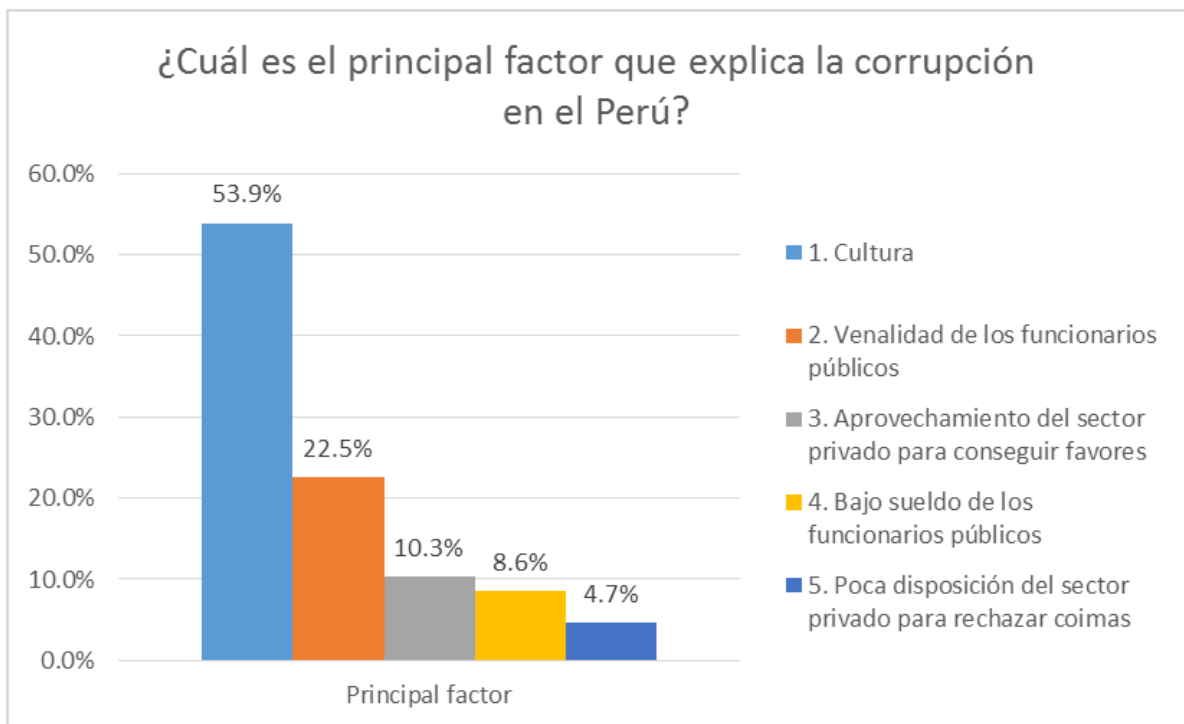
Fuente: Encuesta

II.1.3 Factores de la Corrupción

Los encuestados calificaron en orden de importancia cinco factores explicativos de la corrupción: venalidad de los funcionarios públicos; bajo sueldo de los funcionarios públicos; poca disposición del sector privado para rechazar coimas; aprovechamiento del sector privado para conseguir favores; y cultura. Los resultados aparecen en el Cuadro III.3A. El factor “cultura”, con un puntaje de más del 27%, se alza como el más importante, seguido por la venalidad de los funcionarios públicos que registra un puntaje del 22%. Y es también de enorme significancia lo que revela el Cuadro III.3B: nada menos que el 54% de los ejecutivos entrevistados contundente e inequívocamente citan al factor cultura como el número 1, el principal y más importante que hay que tomar en cuenta para entender la corrupción en el país.



Cuadro III.3.A Ranking ponderado de los principales factores que explican la corrupción en el Perú.
Fuente: Encuesta



Cuadro III.3.B Ranking individual del principal obstáculo que explica la corrupción en el Perú. Fuente: Encuesta

Que el factor cultura tenga un peso tan importante no es sorprendente ni difícil de explicar. Sostenemos que esta percepción que revelan los ejecutivos retrata el sentir de la ciudadanía en general y que a la vez es producto de una larga historia en la que convergen otros factores que son igualmente importantes. Entre ellos debemos citar la vigencia en el imaginario popular de injusticias irredentas, la endeblez crónica de los organismos de vigilancia y justicia del estado, un *ethos* colectivo acostumbrado a supeditar el bien común a la codicia individual y que además es muy permisivo de la impunidad, y una latente debilidad de la sociedad civil. Estos rasgos distintivos perviven en la historia presente y son puestos en evidencia por la alta tolerancia que existe en la población hacia la corrupción. Más importante para la ciudadanía parece ser su demanda de que las autoridades “hagan obra.”³⁶

El contraste con otro país latinoamericano que acusa menores niveles de corrupción, Chile, no puede ser mayor. Mientras que en este país los políticos, empresarios e intelectuales ensalzan con orgullo una larga tradición de solidez institucional, transparencia en el quehacer público, y marcos legales que se hacen valer, en el Perú la condena de la corrupción es todavía minoritaria.³⁷ Teniendo estos dos países varios rasgos culturales en común – lenguaje, religión, raíces étnicas – este contraste sirve para despejar tesis que atribuyen exageradamente el peso de factores culturales para explicar la corrupción. Y también para subrayar las diferencias de impacto entre países históricamente comprometidos a velar por el fortalecimiento de sus instituciones y otros que no le han brindado la suficiente prioridad a este objetivo.

Que este estudio confirme que la visión del ejecutivo peruano sobre las causas de la corrupción conlleve un peso muy importante el factor cultura tiene implicaciones significativas. La principal es que refleja una percepción de que viven y operan en campos de una realidad política, social y económica que son imposibles de cambiar o, en el mejor de los casos, sujetos a cambios generacionales que por definición son muy lentos.³⁸ La percepción es preocupante porque, bajo la premisa de que los ejecutivos de mando medio en pocos años asumirán posiciones de liderazgo en sus empresas y gremios, no es insensato descartar su disposición para, por ejemplo, colaborar activamente y de modo eficaz en un diálogo con

³⁶ En las elecciones regionales de octubre de 2014 el presidente de la Región Moquegua fue reelegido por amplia mayoría no obstante admitir que había incurrido en actos de cohecho durante su gestión, caracterizada hasta por sus opositores por haber beneficiado a la población. Y el actual alcalde de Lima fue elegido en noviembre de 2014 por más del 50% de los electores a pesar de la generalizada percepción de corruptelas incurridas por él y su plantel gerencial durante su primer mandato (2002 – 2010), también caracterizado por la puesta en marcha de numerosas obras públicas.

³⁷ Desde fines de 2014 Chile ha sido sacudido por noticias que evidencian hechos graves de gran corrupción que revelan la penetración del sector público por parte de grupos empresariales afines a los partidos políticos, y que involucran tanto al gobierno como a los partidos de oposición. Según informaciones que divulgan los medios, estos hechos han desatado el repudio de la ciudadanía a los partidos políticos y demandas de que se sancionen a los culpables. El resultado ha sido el confinamiento penal de políticos prominentes y propuestas del ejecutivo para imponer leyes anti-corrupción más severas.

³⁸ Esta percepción es falaz. Hay evidencia empírica de varios países de diversos continentes, como Tanzania y Madagascar en África, Serbia, Bulgaria, Croacia, Estonia, Letonia y Eslovaquia en Europa, y Colombia en América Latina, registraron notables avances en la lucha anti corrupción y en poco tiempo (Ver Kaufmann 2003). Y el Perú mismo demuestra que un cambio cultural es viable y en muy poco tiempo cuando la ley se hace valer y las sanciones son efectivas. Tal es el caso de la Provincia Constitucional de El Callao, adyacente a la capital, donde el respeto a las reglas del tráfico vehicular es ejemplar.

gobiernos de turno y estamentos de la sociedad civil que tenga como meta compromisos firmes con la tolerancia-cero de la corrupción. Aun si tal disposición constructiva existiera, se tendría que enfrentar una relación sector privado-estado que históricamente rara vez ha sido dinámica, constructiva y catalizadora de un círculo virtuoso de desarrollo económico y social. Por lo contrario, y especialmente desde que el estado a partir de la segunda mitad del siglo XX comenzó a tener un papel más protagónico en la economía del país, en la relación público-privado alternan la desconfianza, el antagonismo o simplemente el desinterés mutuo. Además, la ideología anti-estadista que sembró el Consenso de Washington en la década de 1980 contribuyó a enraizar fuertes recelos y repudios al sector público. Por último, pervive la percepción también de que los diálogos no son fructíferos, que los acuerdos rara vez se cumplen, que son, en suma, una pérdida de tiempo.

La convicción de que la cultura es el factor más importante que explica la corrupción conduce a la displicencia frente a ella y, de paso, sirve para esclarecer, al menos parcialmente, por qué no solamente el ejecutivo peruano sino la población en general presenta tolerancia alta frente a este problema. La lamentable consecuencia es que los contrapesos normativos de la sociedad que son necesarios para hacerle frente con eficacia son infortunadamente débiles. No puede ser de otra manera porque se ha instalado la percepción generalizada de que “todo el mundo lo hace.” Ante un escenario de esta naturaleza, la corrupción se tornaría en asunto o prioridad nacional fundamentalmente cuando se hace presente en crisis políticas o económicas, y alcanzando ribetes extraordinariamente escandalosos, como sucedió en el gobierno de Alberto Fujimori. Pero una vez superada la crisis, la situación revierte a la normalidad.³⁹ Asimismo, también se puede convertir en asunto importante de la agenda del sector privado si los empresarios comienzan a sentir que la corrupción representa un aumento significativo de sus costos y una merma considerable de su rentabilidad.⁴⁰

Finalmente, cabe resaltar la percepción que tienen los ejecutivos sobre los funcionarios del sector público y sobre la responsabilidad del mismo sector privado con respecto a la corrupción. A la última, expresada en la poca disposición para rechazar coimas y el aprovechamiento para conseguir favores, se le asigna muy poca importancia relativa. Sucede lo contrario con respecto a los factores asociados con la responsabilidad del sector público – venalidad y existencia de bajos salarios. Al respecto, es notable que los encuestados asignen al factor de bajos salarios un puntaje aún más bajo que el atribuido a los factores asociados a la responsabilidad del sector privado, mientras que el factor venalidad del funcionario público aparece en el puesto segundo del ranking. Esta percepción denota una actitud de muy poco respeto al funcionario público, y por ende, al papel del estado en general. Es reveladora porque indirectamente refleja sesgos de implícito repudio a la dignidad del empleado público, sea con razones justificadas o sinrazones. Reveladora también porque pone en relieve las expectativas que se tejen a priori que, en este caso, dificultan si no anulan todo intento de poner en marcha estrategias

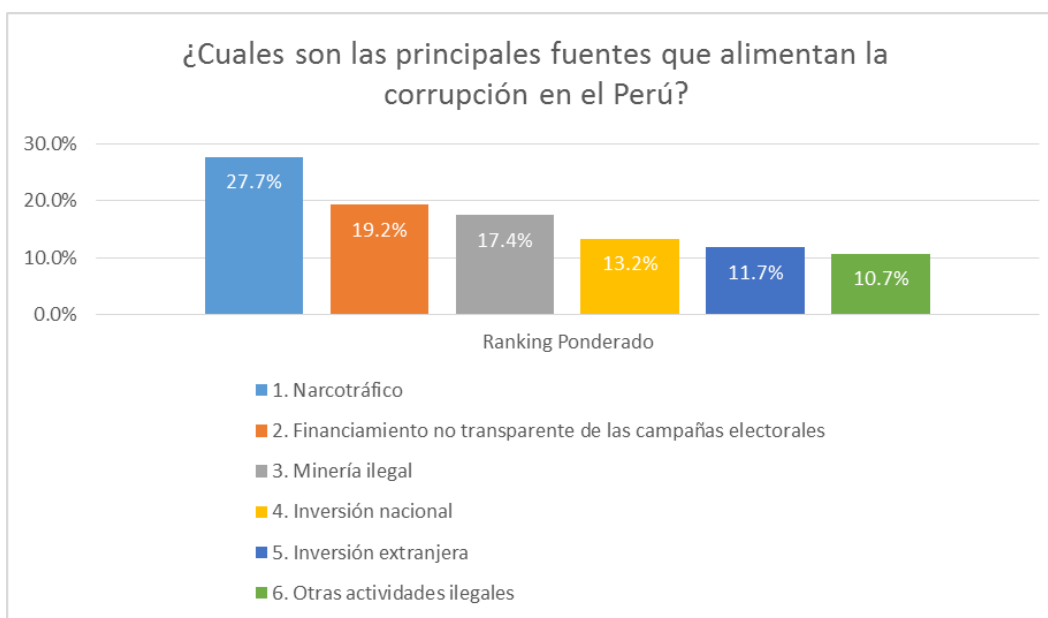
³⁹ El derrumbe del gobierno de Alberto Fujimori en el año 2000 ejemplifica cómo la corrupción agrava decisivamente una crisis política. Los gobiernos que lo sucedieron son ejemplos de la reversión a la normalidad.

⁴⁰ Si bien los gremios empresariales han sido, en el mejor de los casos, displicentes, en la reunión anual de 2014 del gremio más importante, la Confederación de Empresarios Privados (CONFIEP), la corrupción fue el tema principal del temario. Poner el tema sobre el tapete puede indicar el inicio de una preocupación genuina por el problema, supuestamente impuesta por la influencia de líderes en ascenso. De todos modos, es aún prematuro determinar si hay un vuelco fundamental en la actitud de tolerancia que tradicionalmente han exhibido los gremios.

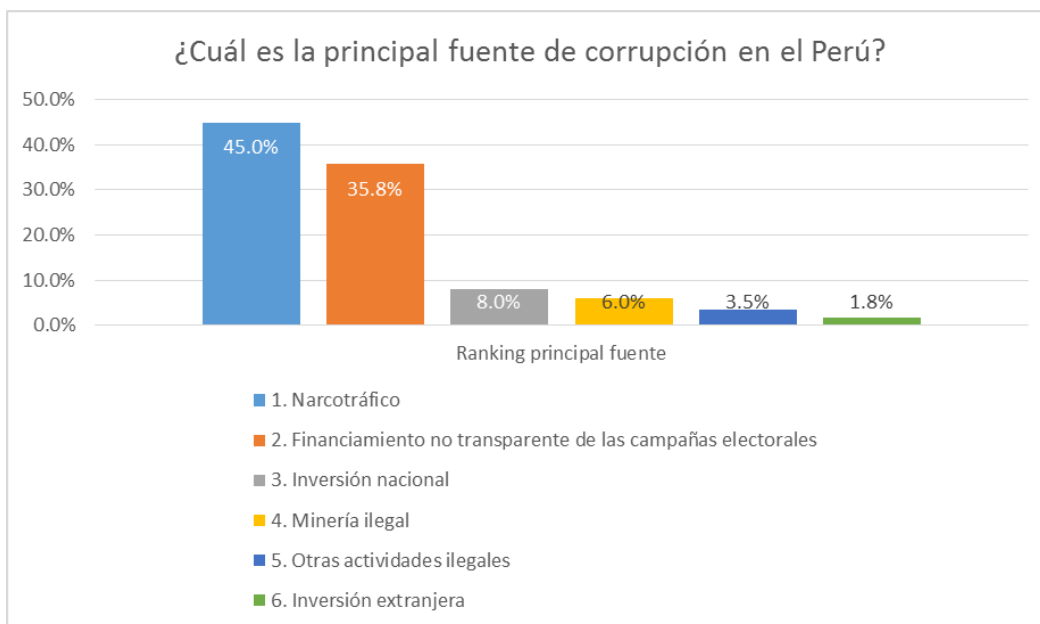
conjuntas para combatir la corrupción. Y a nuestro modo de ver, esta percepción constituye un rasgo distintivo adicional del factor cultura.

II.1.4 Fuentes de la Corrupción

Los encuestados calificaron en orden de importancia seis factores alimentadores de la corrupción: narcotráfico; minería ilegal; financiamiento no transparente de las campañas electorales; inversión nacional; inversión extranjera; y otras actividades ilegales. Los resultados se muestran en los Cuadros III.4A y III.4B. Se observa que las fuentes provenientes del narcotráfico y del financiamiento no transparente de las campañas electorales constituyen las dos fuentes principales que alimentan la corrupción, alcanzando entre los dos un puntaje que se acerca al 50% de importancia relativa – el narcotráfico con casi el 28% y el financiamiento no transparente de las campañas electorales con un 19%. Y es también significativo, como lo detalla el Cuadro III.4B, que entre estas dos fuentes se reparten el 80% de la muestra que los citan como el alimentador principal y más importante de la corrupción en el país.



Cuadro III.4.A Ranking ponderado de las principales fuentes de corrupción en el Perú. Fuente: Encuesta



Cuadro III.4.B Ranking individualizado de la principal fuente de corrupción en el Perú. Fuente: Encuesta

Estos resultados no son sorprendentes. Desde 2011, Perú se ha convertido en el primer productor mundial de hoja de coca y cocaína. Se estima que la producción anual de la primera supera las 60 mil hectáreas mientras que la de cocaína ya alcanza las 400 toneladas, de las que son incautadas por la policía no más del 7%. Se estima también que el tráfico ilícito de drogas genera flujos comerciales que se aproximan a US\$7 billones, equivalentes al 3% del producto bruto interno.⁴¹ Los principales expertos sostienen que el riesgo de captura efectiva del estado por parte del narco tráfico es todavía bajo pero todos coinciden en señalar que el tráfico ilícito de estupefacientes está en aumento. Las causas principales que explican esta situación incluyen los esfuerzos de erradicación aplicados en Colombia que derivan en el desplazamiento de la producción hacia el Perú, y la correspondiente incursión en el mercado peruano de los más poderosos cárteles colombianos y mexicanos. Pero la causa que es preciso recalcar es la falta de presencia del estado en las zonas productoras y una debilidad de sus instituciones que las hace presa fácil de la corrupción. Analistas y periodistas de investigación reportan la facilidad con que policías y jueces ceden ante la tentación de la corruptela. El narcotráfico florece porque el riesgo de detección y/o encausamiento legal es muy bajo.⁴²

El narcotráfico se vincula estrechamente con la segunda fuente alimentadora de la corrupción que la encuesta revela – el financiamiento no transparente de las campañas electorales. Es importante subrayar que en las elecciones regionales y municipales de 2014 hubo 124 candidatos vinculados al narcotráfico, de los cuales 17 fueron elegidos. Hay evidencia comprobada que candidatos al Congreso compran su lugar en las listas de partidos políticos y que financian millonarias campañas con fondos

⁴¹ Fuentes: Diario El Comercio, Informes de las Naciones Unidas.

⁴² Se debe subrayar que la debilidad institucional se revela no solamente en la penetración del narcotráfico. También en años recientes se ha puesto en evidencia por la infiltración del estado de parte de mafias criminales muy bien organizadas que tienen el explícito propósito de saquear al fisco.

provenientes del narcotráfico. Una vez elegidos, los congresistas comprometidos facilitan el lavado de dinero mediante la adjudicación de obras a empresas fachada. El lavado de dinero alcanza la suma anual de \$6 billones, y se hace posible precisamente porque el Congreso no da su visto bueno al levantamiento del secreto bancario que demanda la Unidad de Inteligencia Financiera.⁴³

II.1.5 Dependencias Públicas

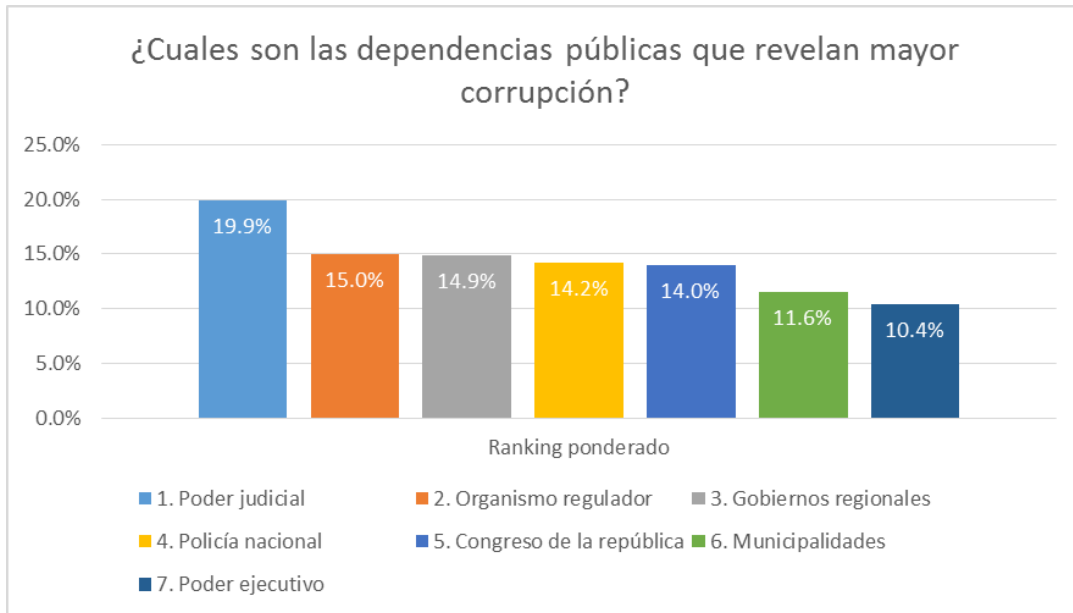
Se preguntó a los ejecutivos entrevistados que indicaran, en orden de importancia, cuáles a su juicio son las agencias públicas más teñidas por la corrupción. La pregunta incluyó una lista de 7 agencias – poder judicial, policía nacional, congreso, poder ejecutivo, organismos reguladores, gobiernos regionales y municipalidades. Con base a las respuestas se preparó un ranking para determinar la posición relativa en cuanto a percepción de corrupción de cada una de estas agencias. Los resultados se observan en el Cuadro III.5A. El poder judicial es la entidad pública percibida como la más corrupta, obteniendo un puntaje de casi 20%. Organismos reguladores en general,⁴⁴ gobiernos regionales, la policía nacional y el congreso de la república revelan puntajes más alejados y concentran el 58% de la encuesta, mientras que entre las municipalidades y el poder ejecutivo se reparten el 22% de altos niveles de percepción.

La percepción del poder judicial como la agencia pública más corrupta se avala con los resultados que se muestran en el Cuadro III.5B. Al igual que en los temas previos, este cuadro indica el porcentaje de la encuesta asociado a la entidad que es categóricamente calificada como la más corrupta. Casi el 40% de los encuestados opinó que el poder judicial ocupaba el lugar número uno en cuanto al nivel de corrupción entre otras agencias del estado. Esta percepción es preocupante, en virtud de que “la corrupción en los tribunales de justicia puede ser el punto de partida del problema en el resto de la sociedad y en el gran obstáculo para su disminución en los demás ámbitos del sector público. Es difícil castigar a un funcionario público corrupto a través de un juicio en un tribunal que, de por sí, ya se encuentra afectado por la corrupción.”⁴⁵

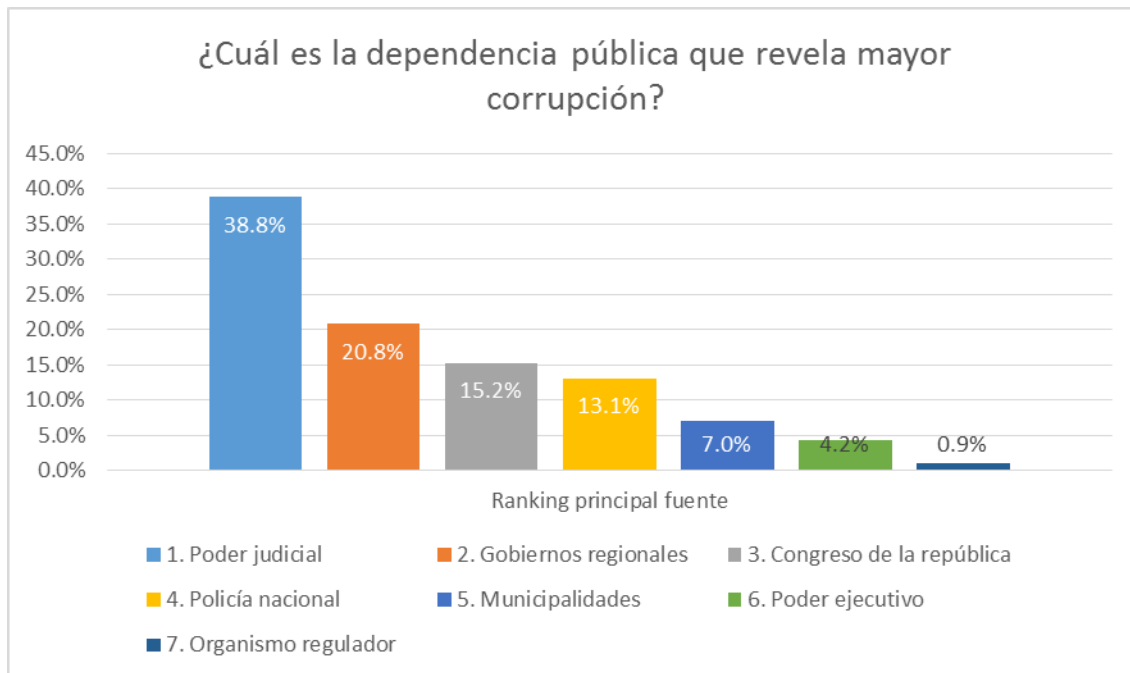
⁴³ Fuente: Diario El Comercio.

⁴⁴ Los encuestados fueron reacios a especificar el organismo regulador en cuestión.

⁴⁵ Zegarra (2002), p 33.



Cuadro III.5.A Ranking ponderado de las entidades públicas con mayor percepción de corrupción en el Perú. Fuente: Encuesta



Cuadro III.5.B Ranking individualizado de la entidad pública con mayor percepción de corrupción en el Perú. Fuente: Encuesta

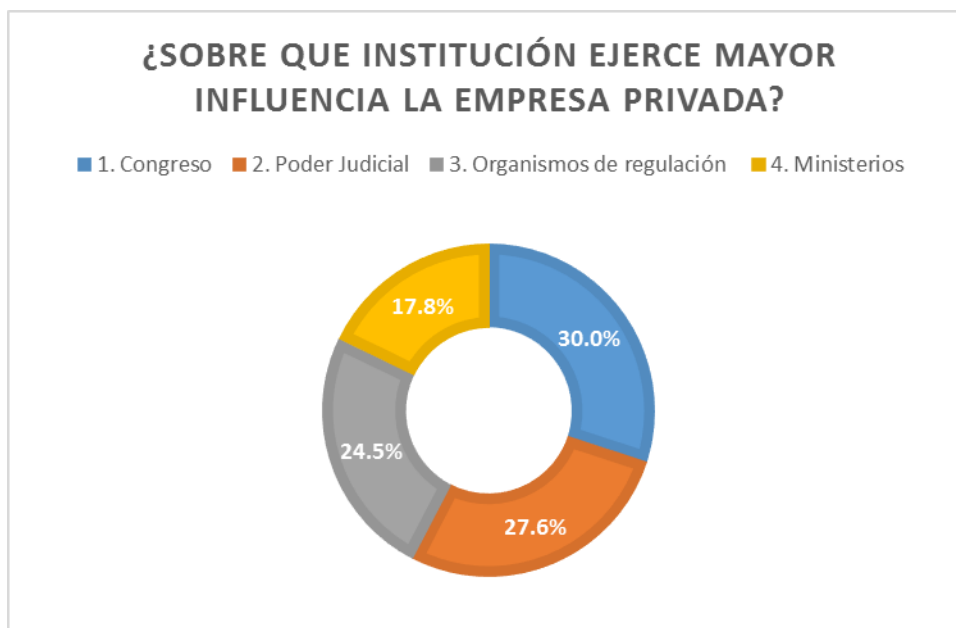
Los resultados también son útiles para comprobar el muy bajo prestigio que tienen los gobiernos regionales, el congreso de la república y la policía nacional. Con respecto al primero, los medios han

documentado muy bien los escándalos de corrupción que los vincula. A mediados de 2014, la Procuraduría Anti Corrupción anunció que investigaba 158 delitos de malversación de fondos, lavado de activos y fraude fiscal cometidos por nada menos que 19 de los 25 presidentes de los gobiernos regionales del país. La suma de los delitos asciende a 1,505 cuando se incluyen a cohechos cometidos por funcionarios regionales de menor rango.⁴⁶ El problema es producto de la apresurada, muy mal ejecutada política de descentralización que se inició durante los primeros años del mandato presidencial de Alejandro Toledo (2001 – 06), el cual no calibró la falta de capacidad institucional en las regiones para lograr una eficiente administración y fiscalización de los recursos públicos. No es exagerado afirmar que un logro principal de este proceso fue la descentralización de la corrupción. El gobierno central reaccionó tardíamente en 2014 para investigar e imponer controles necesarios en la ejecución del gasto público en las regiones, pero una de sus consecuencias principales fue la abrupta caída de la inversión pública en las regiones que agravó la desaceleración de la tasa de crecimiento económico del país.

La percepción de corrupción en la policía nacional tiene larga data histórica. Esta percepción se agudiza ante el problema de creciente inseguridad ciudadana al que los resultados de este trabajo atribuyen el segundo obstáculo más importante para la marcha de los negocios (ver Cuadro III.2.A). La percepción de corrupción en el congreso de la república es resultado de la falta de transparencia en el financiamiento de las campañas políticas, la proclividad de sus miembros a inclinarse ante la seducción del cabildeo por parte de grupos económicos, el comprobado cohecho de un puñado de congresistas que han sido defenestrados, y el blindaje que sus pares le han brindado a otros que no han sido ni amonestados ni suspendidos.

La percepción de corrupción en las dependencias públicas también se comprueba mediante los resultados de una pregunta diferente que la encuesta recoge. La pregunta en cuestión intenta captar la opinión de los ejecutivos entrevistados con respecto a la influencia indebida de las empresas privadas. El objetivo de la pregunta es determinar, de modo indirecto, la existencia de una demanda de sobornos (provenientes de los funcionarios en las dependencias públicas) así como de una oferta (provenientes de ejecutivos de empresas privadas). A los entrevistados se les hizo escoger entre el congreso de la república, el poder judicial, los organismos de regulación y los ministerios del ejecutivo. Los resultados se muestran en el Cuadro III.6. Como se puede apreciar, el congreso de la república y el poder judicial están a la cabeza, con el 30% y el 27.6% de las respuestas. Los organismos de regulación, por otro lado, registran el 24.5% de la población encuestada, el cual no contradice su alto puntaje ponderado de percepción de la corrupción en agencias públicas (el segundo más alto después del poder judicial, según los resultados detallados en el Cuadro III.5.A).

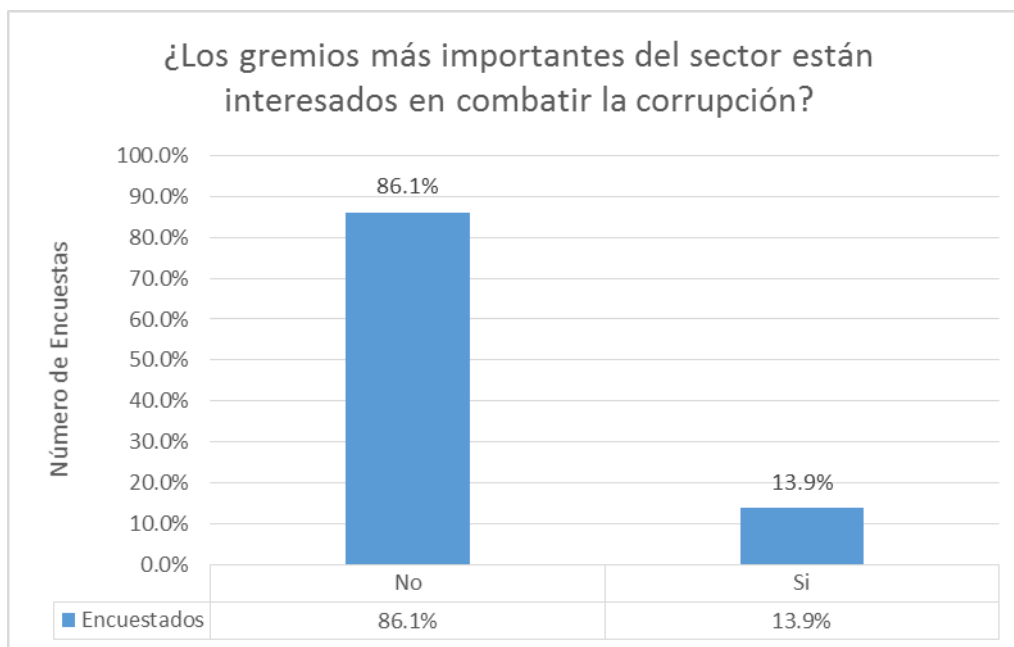
⁴⁶ Fuente: Tempus Noticias, 26 de junio de 2014.



Cuadro III.6 Ranking de influencia de la empresa privada sobre organismos públicos en el Perú. Fuente: Encuesta

Estos resultados son interesantes porque nos aproxima a la presencia del cabildeo como una modalidad importante de corrupción, sobre todo cuando se ejerce sobre miembros del congreso de la república y funcionarios de organismos reguladores. Los fines de los individuos y grupos económicos dedicados al cabildeo varían, desde el permiso de importación de automóviles usados que no reúnen las especificaciones de tránsito vehicular en el país, hasta la aprobación de reglamentos que sancionan la captura de todo un sector de la economía por parte de un grupo de empresas.⁴⁷ La consecuencia por lo tanto es un acomodamiento entre el sector público y el sector privado. Se forjan de este modo nexos públicos-privados que posibilitan corruptelas. No hay mayor interés para ponerles fin porque las ganancias de unos y otros a costa del bien común son importantes. El sector privado en particular puede convivir en este modus vivendi: como se describe en el Cuadro III.7, a la pregunta si los gremios están interesados en combatir la corrupción, la gran mayoría respondió negativamente.

⁴⁷ Tal es el caso del sector pesca, indebidamente influido por las empresas pesqueras más grandes durante el segundo gobierno de Alan García, en 2006 – 2011. (Fuente: IDL Reporteros, <https://idl-reporteros.pe/olor-a-pescado/>).



Cuadro III.7. Percepción acerca de la intención de lucha contra la corrupción por parte de los gremios.

Fuente: Encuesta.

Este manifiesto desinterés no es edificante y puede repercutir negativamente sobre el futuro de la institucionalidad del país. Si bien la influencia del cabildeo puede ser legal (pero a la vez no ético cuando es excluyente del bien común), también se puede manifestar de manera ilegal, esta última expresada, por ejemplo, en la construcción de redes densas de corrupción que copan el aparato público. En el Perú hay evidencias de este tipo de corrupción, aunque hay que acotar que todavía no adquiere la característica de captura organizada de la esfera pública por parte de empresas que operan al margen de la ley. Los casos que a diario se ventilan retratan más bien la presencia de diversos grupos independientes que montan redes para saquear el erario de una u otra agencia del sector público.⁴⁸ Nada garantiza sin embargo que el gran salto en un futuro cercano hacia redes centralizadas y de gran poder económico y político capaces de manejar la gestión pública se debe descartar.

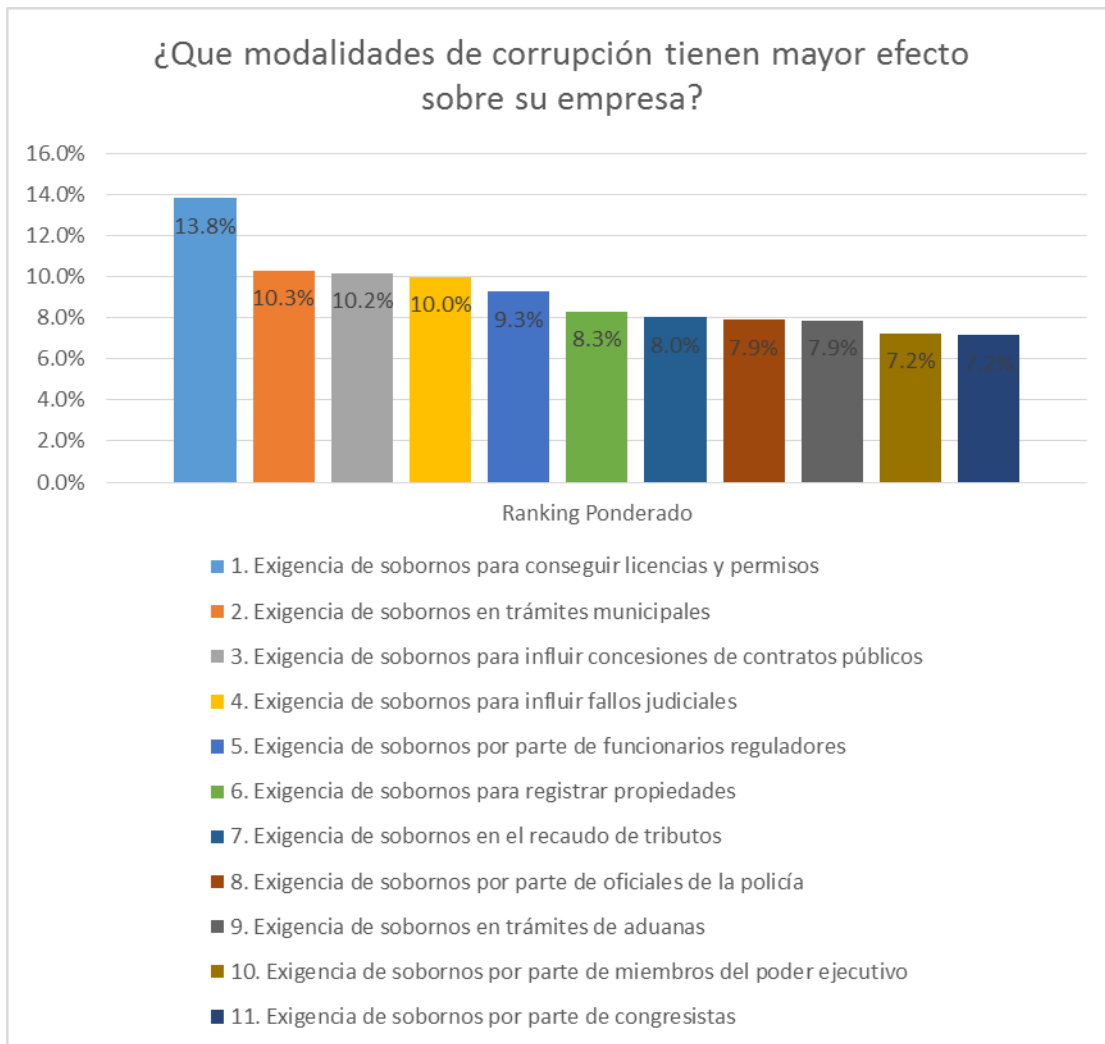
II.2 Impacto de la Corrupción sobre las Operaciones de la Empresa

Para evaluar el impacto de la corrupción en las operaciones de la empresa se formularon preguntas relacionadas con los siguientes temas: a) modalidades o formas de corrupción a las cuales los ejecutivos están mayormente expuestos, especialmente mediante exigencia de sobornos; b) impacto de las regulaciones; y c) pagos irregulares que las empresas hacen.

II.2.1 Modalidades de Corrupción

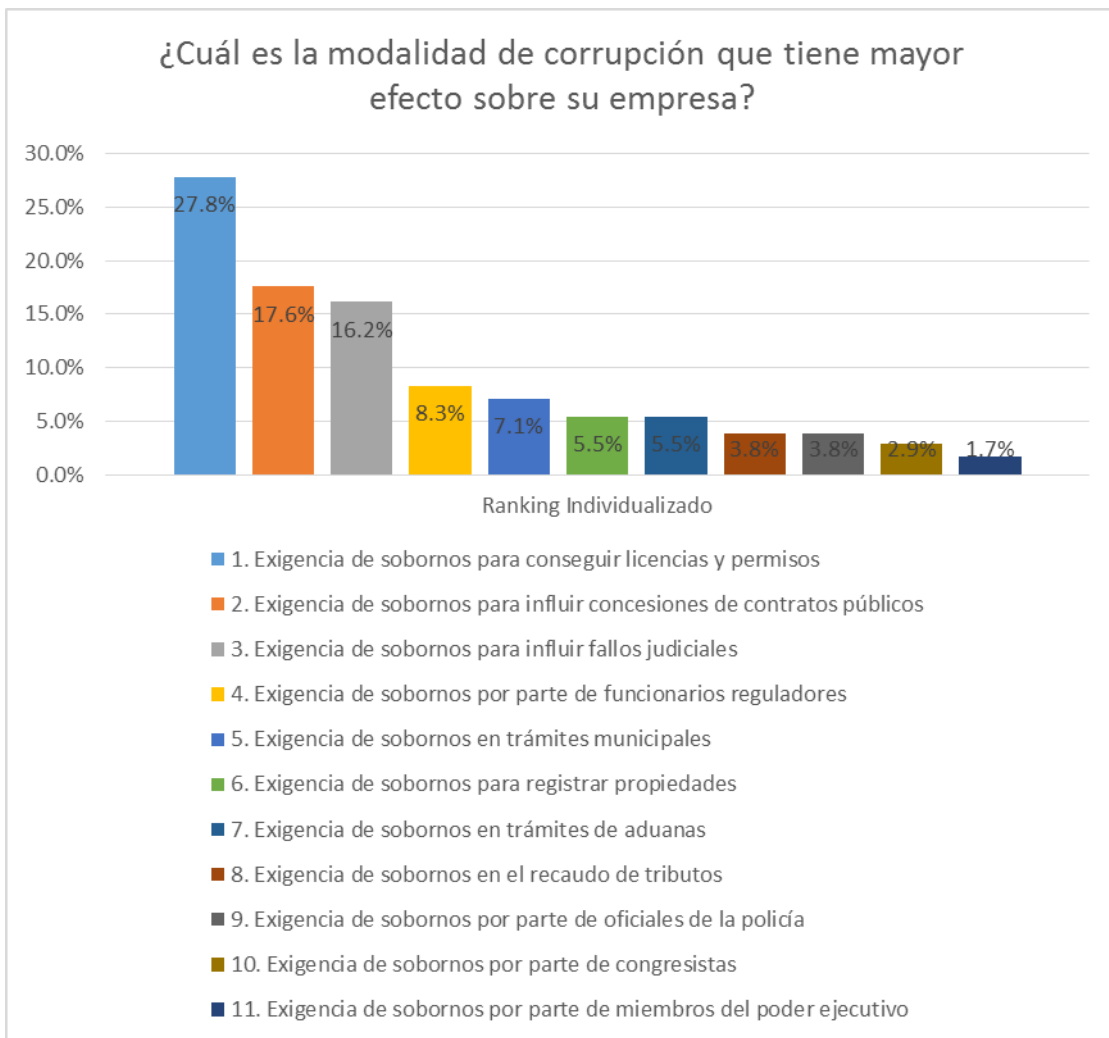
⁴⁸ Un ejemplo es el sonado caso de la red dirigida por Rodolfo Orellana, un empresario que por medios ilegales se adueñó de terrenos que no eran de su propiedad para negociarlos. Su red también emitió cartas-fianzas falsas para adjudicarse de contratos públicos emitidos por los gobiernos regionales.

Los encuestados calificaron en orden de importancia once formas de sobornos supuestamente con mayor impacto negativo en las operaciones de la empresa, para los siguientes fines: i) influir fallos judiciales; ii) registrar propiedades; iii) trámites de aduanas; iv) pago de tributos; v) conseguir licencias y permisos; vi) trámites municipales; vii) influir concesiones de contratos públicos; viii) cumplir con exigencias de congresistas; ix) cumplir con exigencias de funcionarios del poder ejecutivo; x) cumplir con exigencias de reguladores; y xi) cumplir con exigencias de oficiales de la policía. Los resultados aparecen en el Cuadro III.8.A. Se observa que los sobornos exigidos para conseguir licencias y permisos, con un puntaje ponderado del casi 14%, se erige como el de mayor impacto negativo sobre las operaciones de la empresa. Sobornos relacionados con los trámites municipales, concesiones de contratos públicos y los fallos judiciales se agrupan en un segundo lugar, con respectivamente el 10.3%, 10.2% y 10.0% de los puntajes ponderados. Sobornos a funcionarios reguladores también ejercen un impacto negativo de importancia, al aparecer con un puntaje ponderado del 9.3% que corresponde a esta percepción. Finalmente es importante destacar que los ejecutivos encuestados no le atribuyen mayor importancia a sobornos exigidos por miembros del ejecutivo y del congreso de la república. Ambos aparecen en el último lugar del cuadro, con 7.2% de puntajes ponderados.



Cuadro III.8.A Modalidades de corrupción según su relevancia en la empresa privada peruana. Fuente: Encuesta.

La percepción de que los sobornos para conseguir licencias y permisos constituyen el modo de corrupción de mayor impacto negativo sobre las operaciones de la empresa está refrendada por los resultados que se muestran en el Cuadro III.8.B. Este cuadro indica el porcentaje de los individuos que categóricamente la califican como el de mayor importancia. Así, casi el 28% de los encuestados registran a los sobornos relacionados con licencias y permisos con el puesto número uno entre las once instancias de soborno. Lo siguen los sobornos asociados a las concesiones de los contratos públicos y los fallos judiciales en segundo y tercer lugar, con el 17.6% y el 16.2% respectivamente.



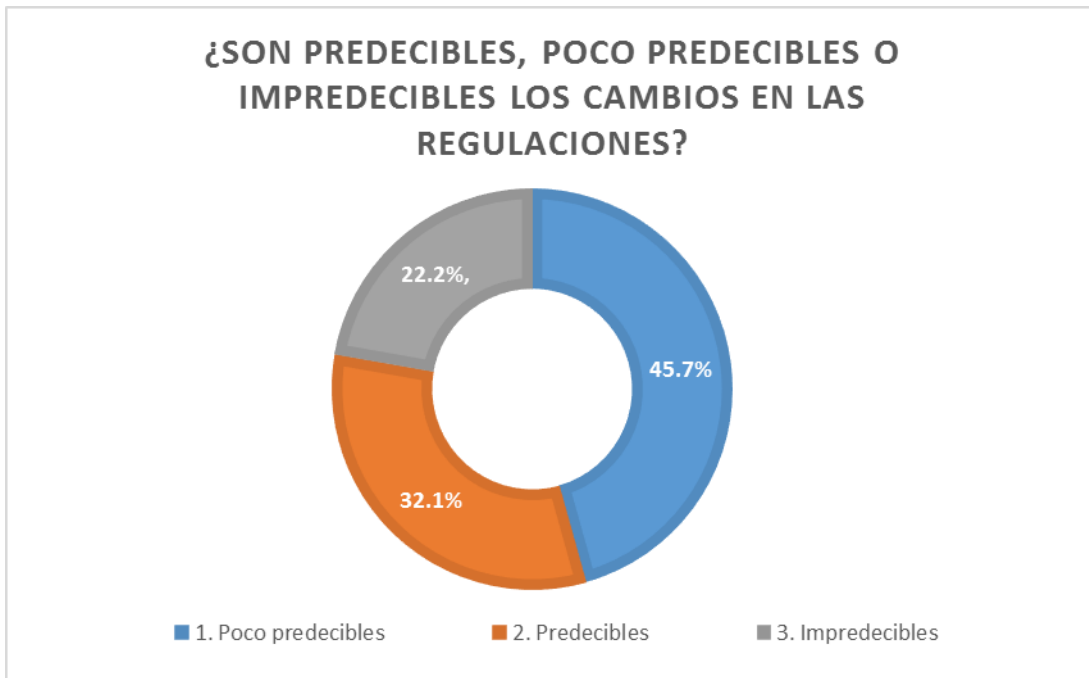
Cuadro III.8.B Ranking individualizado de la modalidad de corrupción más relevante para la empresa privada peruana. Fuente: Encuesta.

II.2.2 Impacto de las Regulaciones

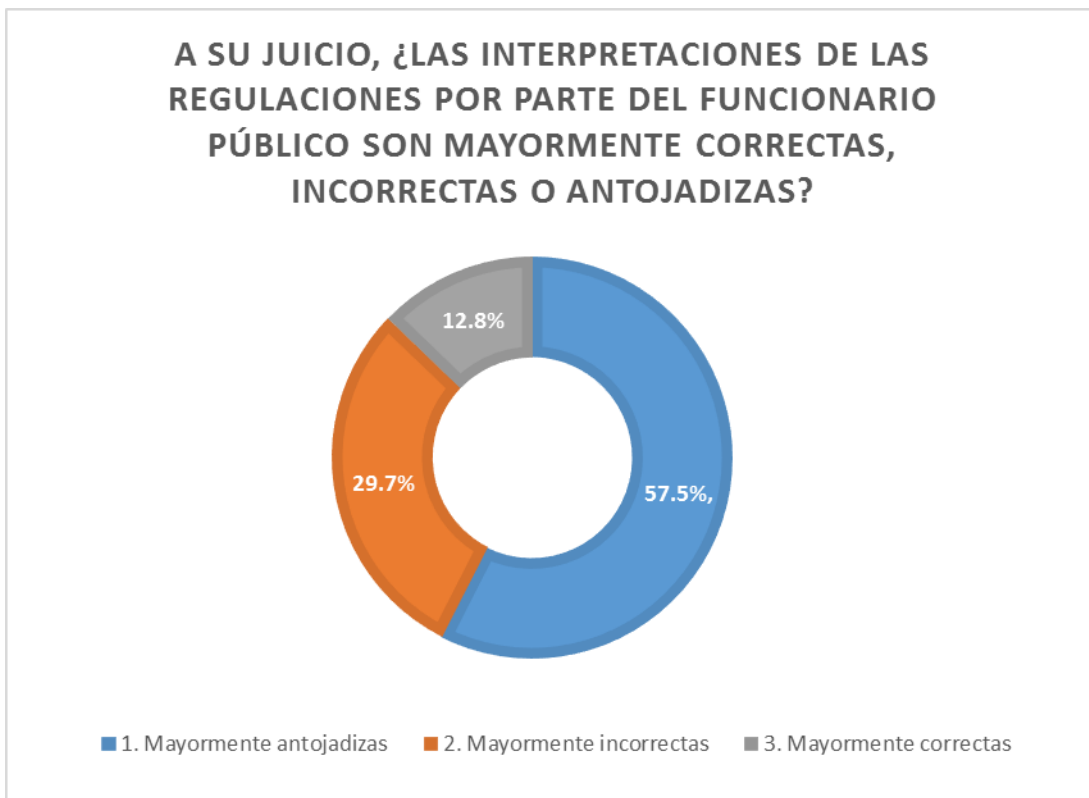
El estudio consideró las percepciones sobre tres variables cualitativas: i) previsibilidad en los cambios de la regulaciones; ii) la manera como los funcionarios que velan por su cumplimiento las interpretan; y iii) el tiempo que emplean los ejecutivos para aclararlas. Los resultados se detallan en los Cuadros III.9, III.10 y XXX.11.

Solamente un tercio de los ejecutivos encuestados sostienen que los cambios en las regulaciones son predecibles. El resto piensa que son impredecibles o muy poco predecibles. Se revela, de esta manera, la desconfianza que tienen los ejecutivos frente a las medidas que emanan de los organismos reguladores, así como una muy pobre impresión que tienen con respecto a su capacidad para ejercer con eficiencia sus funciones. Esta percepción sobre la poca capacidad de los organismos reguladores se comprueba también en la forma como los ejecutivos evalúan a los funcionarios públicos en su función de interpretación de las regulaciones. En este punto los resultados son desoladores: nada menos que el 87% de los entrevistados piensa que los funcionarios de los organismos de regulación interpretan las regulaciones incorrectamente o de un modo antojadizo. No debe sorprender, por lo tanto, que el 35% de los ejecutivos encuestados calcule que más del 25% de su tiempo se emplee en aclarar regulaciones. Este porcentaje del tiempo empleado es singularmente considerable y denota un costo de oportunidad para el ejecutivo que es significativamente alto.

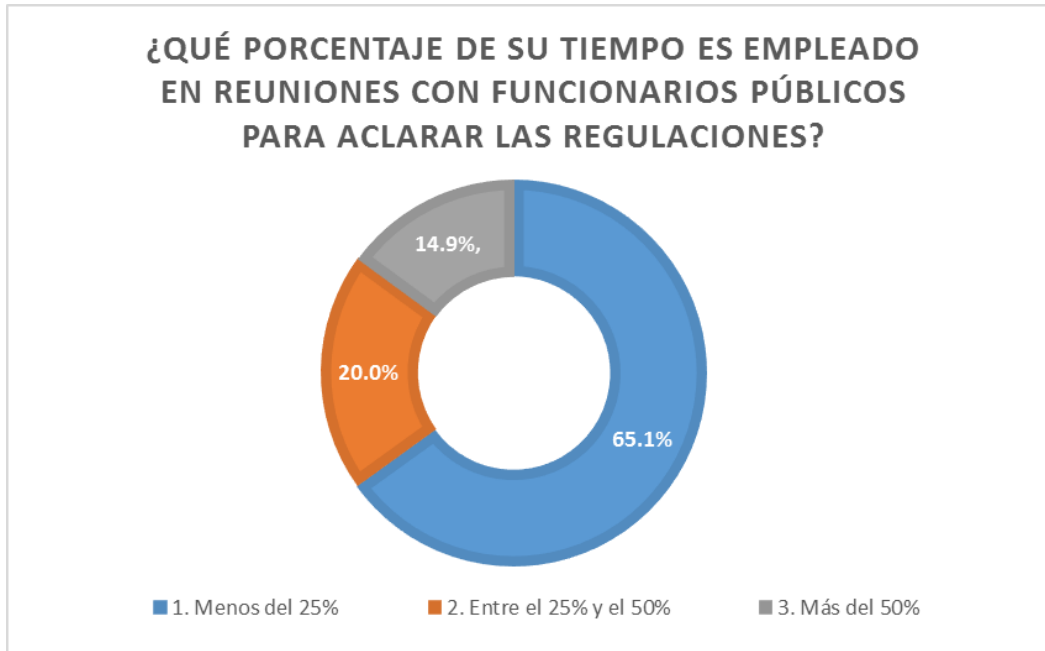
De modo indirecto, las percepciones sobre la eficiencia reguladora del estado peruano se contrastan con los grandes avances que el país ha logrado en la conducción de la política macroeconómica. En este último ámbito los organismos ejecutores del estado son de primera calidad y así es reconocido no solamente por los ejecutivos sino también por otros estamentos de la sociedad. A nivel de diseño e instrumentación de regulaciones sin embargo, la figura cambia. En este ámbito, el contacto entre el ejecutivo y el gobierno es más directo y frecuente. En vez de una relación más armoniosa y constructiva, lo que se ha forjado es un clima de desconfianza y frustración. La consecuencia es un clima de negocios permeado por altos costos de transacción que impacta negativamente la competitividad de las empresas.



Cuadro III.9. Previsibilidad de los cambios en regulaciones en el contexto jurídico peruano. Fuente: Encuesta.



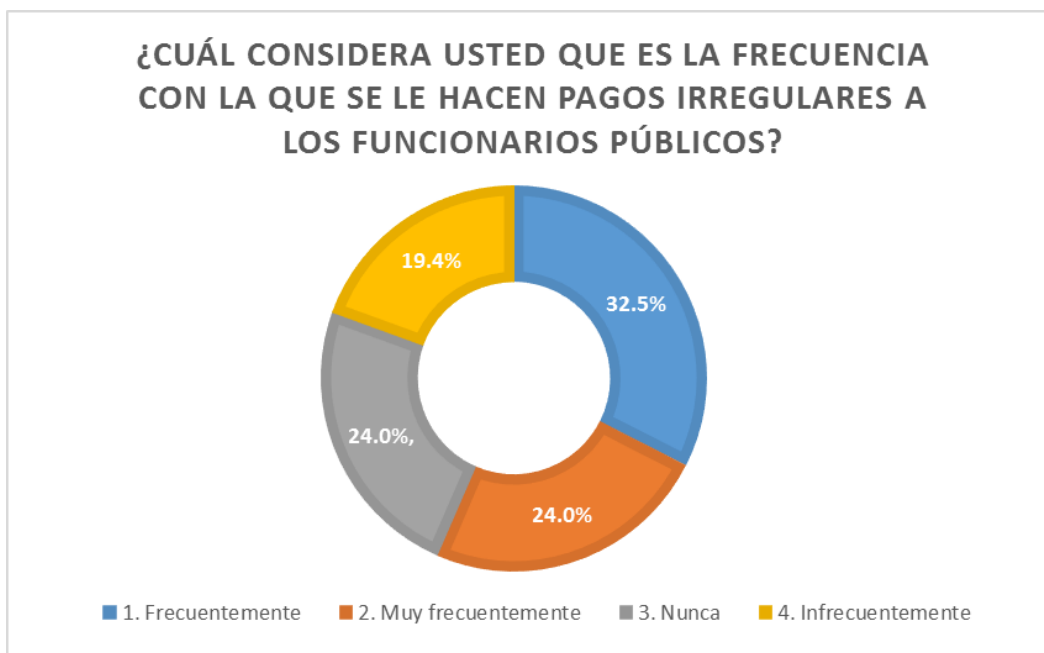
Cuadro III.10. Nivel de acierto en la interpretación de las regulaciones por el funcionario público peruano. Fuente: Encuesta.



Cuadro XXX.11. Porcentaje del tiempo invertido en reuniones con funcionarios públicos para aclarar regulaciones. Fuente: Encuesta.

II.2.3 Pagos Irregulares

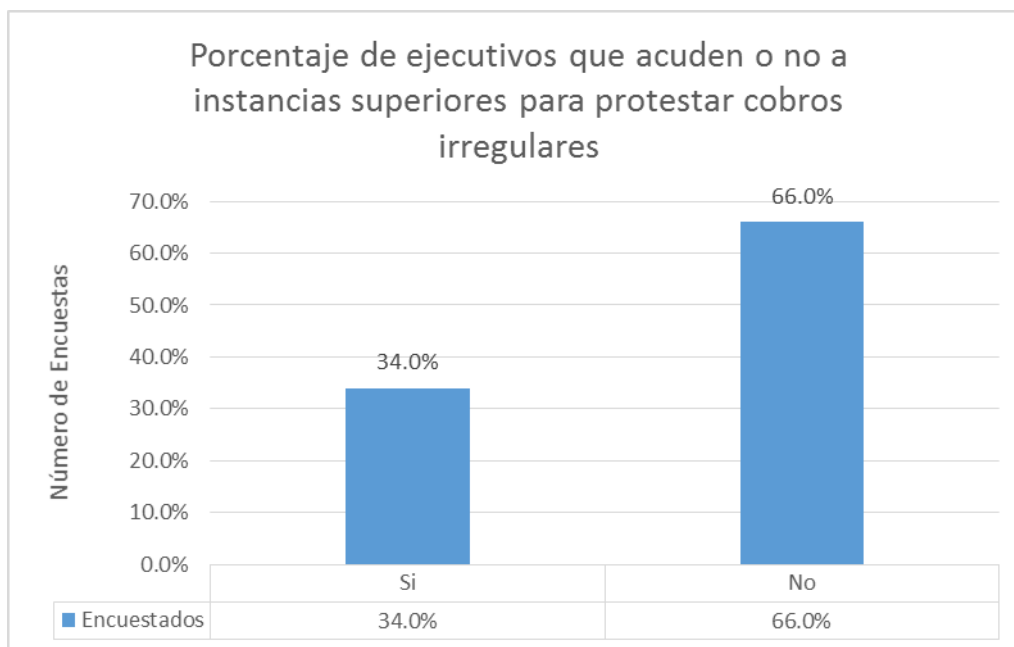
El estudio intenta medir la frecuencia de los pagos irregulares y el impacto que tienen sobre los resultados financieros. La frecuencia de los pagos irregulares se detalla en el Cuadro XXX.12. Como se puede observar, solamente un 24% de la muestra indica que nunca están involucrados en pagos irregulares a los funcionarios públicos. El resto si lo hace, ya sea infrecuentemente (20%), frecuentemente (32%) o muy frecuentemente (24%). En palabras distintas: más del 75% de los ejecutivos peruanos reconocen que operan en un medio donde el soborno está condonado.



Cuadro XXX.12 Frecuencia de pagos irregulares a funcionarios en el Perú. Fuente: Encuesta

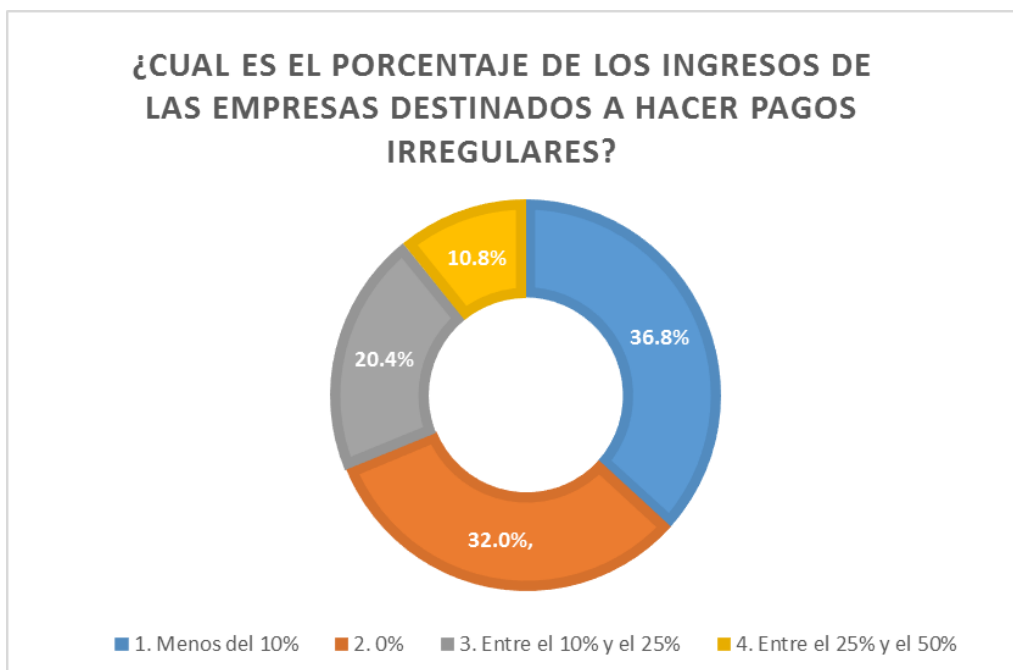
El impacto financiero se mide a través de dos variables: i) el porcentaje de los ingresos de la firma destinado a hacer pagos irregulares; y b) el porcentaje por encima del valor de los contratos públicos. Los resultados se detallan en los Cuadros XXX.13 y XXX.14. Casi un tercio de la encuesta manifiesta que el porcentaje de los ingresos destinados a hacer pagos irregulares no supera el 2% mientras que el 37% revela que puede alcanzar hasta el 10%. Estos porcentajes no son extraordinariamente altos. Y a la luz de los otros datos que revela la encuesta, sobre todo la percepción de que hay otros factores que superan a la corrupción como principales obstáculos para la marcha de los negocios, los resultados pueden delatar la disposición de los ejecutivos a hacer pagos irregulares que no los consideran onerosos. Dicho de otro modo, casi el 60% de los ejecutivos tienen una actitud de tolerancia frente a funcionarios públicos que les extraen el 10% de los ingresos. De modo implícito, declaran su disposición a consentir obligaciones de impuestos adicionales no estipulados por la ley. Y, de paso, dan señales que pueden convivir con montos de rentas indebidamente extraídas que no les significan aumentos considerables en los costos operativos del negocio.

Estos datos revelan la funcionalidad de la corrupción en el Perú. Puestos a la par de otros resultados que arroja la encuesta, no es insensato deducir que los ejecutivos reconocen que los pagos irregulares son parte de la marcha normal del negocio. Es altamente significativo que solamente el 34% de los ejecutivos recurre a instancias superiores que permiten la protesta por pagos irregulares. Los dos tercios restantes o presumen mayores costos que no quieren incurrir si reclaman, o no confían en los organismos de control.



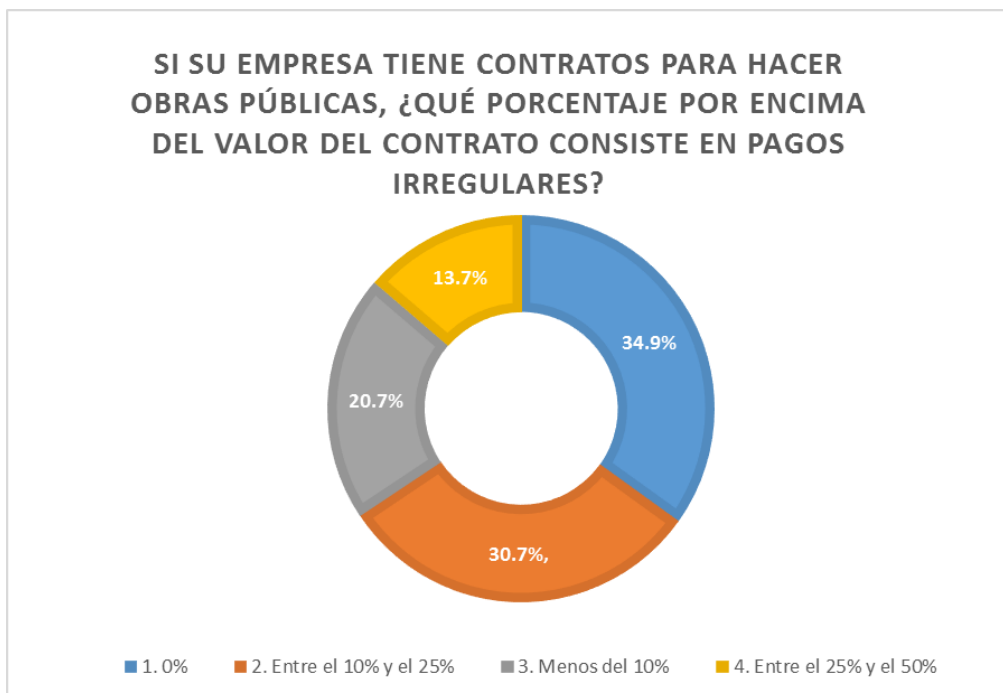
Cuadro XXX.12A Porcentaje de ejecutivos que acuden o no a instancias superiores para protestar cobros irregulares. Fuente: Encuesta

De otra parte, el 20% de la encuesta declaró que el porcentaje sobre los ingresos de los pagos irregulares se ubicaba en un rango del 10% al 25%, mientras que casi el 11% reconocía que alcanzaban entre el 25% y el 50%. Para cualquier negocio, estos porcentajes son sin duda significativos. Evidencian, en primer lugar, que los ingresos principales de la empresa pueden representar rentas económicas y que éstas serían extraordinariamente altas. En la práctica de la corruptela, la repartija de rentas económicas puede ser menos conflictiva que la sustracción forzada de ingresos provenientes de las operaciones de la empresa. Esto último delataría la presencia de extorsiones que, como en otras partes del mundo, perjudicarían más a las pequeñas empresas.



Cuadro XXX.13 Porcentaje de ingresos destinado a hacer pagos irregulares. Fuente: Encuesta

En cuanto a los pagos irregulares que se efectúan en los contratos que adjudica el estado, es interesante destacar que 35% de la encuesta declara que los sobrecostos indebidos corresponden solamente al 1% del valor del contrato. Un 20% manifiesta que estos sobrecostos no alcanzan el 10% y un 31% lo calculan entre el 10% y el 25%. Se colige entonces que en un 86% de los casos los contratos que adjudica el estado tienen sobrecostos que alcanzan el 25% del valor de los mismos. Estas sumas representan oportunidades perdidas para un mayor gasto público en áreas que dispensan beneficios directos al bien de la colectividad.



Cuadro XXX.14 Porcentaje de sobrecosto en contratos para realizar pagos irregulares. Fuente: Encuesta

III. Recapitulación

Los resultados de este estudio revelan que la visión del ejecutivo peruano sobre la corrupción y el impacto que tiene sobre las operaciones de su empresa presentan características importantes.

En primer lugar, la gran mayoría de la muestra percibe que la corrupción en el país va en aumento. Esta percepción ocurre en el marco de gobiernos democráticos que sucedieron al gobierno dictatorial de Alberto Fujimori en la última década del siglo pasado que estuvo signado por altísimos niveles de corrupción. El generalizado repudio a comprobados y escandalosos casos de cohecho perpetrado por ese gobierno fue por lo tanto pasajero.

En segundo lugar, el ejecutivo peruano fundamentalmente localiza la corrupción en la esfera del sector público pero ignora su responsabilidad para gestarla. No ha tomado conciencia que su proclividad a efectuar pagos irregulares contribuye a perpetuarla. Y, aunque la mayoría admite que la empresa privada ejerce influencia indebida sobre organismos del estado, no la considera ser una fuente importante de la corrupción.

En tercer lugar, el estudio comprueba que la corrupción no es un obstáculo principal para la marcha de los negocios. No obstante que en un 75% de los casos se admiten pagos irregulares, el nuevo ejecutivo peruano, aquél que se ha formado bajo los protocolos que rigen un régimen económico de libre mercado, parece adaptarse muy bien a la creciente corrupción y parece también reconocerle su funcionalidad. En lo fundamental, la atribuye equivocadamente a la presencia de raíces culturales que incluye un manifestado desdén hacia la presencia reguladora y la labor del funcionario público. El desdén al funcionario público se manifiesta no solamente por creerlo fundamentalmente venal, sino también

por la percepción de que es incapaz de interpretar las regulaciones correctamente y aplicarlas con eficiencia.

En cuarto lugar, el ejecutivo peruano le atribuye a la corrupción factores explicativos y fuentes alimentadoras que delatan la fragilidad institucional del país. En efecto, como lo constatan estudios académicos, informes de entidades dedicadas al monitoreo de la gobernabilidad, y reportajes periodísticos, la debilidad de las instituciones estatales de vigilancia y justicia es clamorosa. El estudio entonces confirma lo que ya se sabe o intuye. Pero el estudio también demuestra, al menos de modo indirecto, el desinterés en reformar y fortalecer las instituciones del país. Un desinterés, en este caso, por parte del sector más importante de la sociedad peruana.

En quinto y último lugar, aunque la corrupción sí afecta las operaciones de la empresa, para la gran mayoría de las empresas su impacto negativo es decididamente menor. El ejecutivo peruano expresa mortificación por los sobornos que tiene que pagar para agilizar los trámites de licencias y permisos o para influir fallos judiciales, como también por el tiempo que destinan para esclarecer regulaciones, pero los pagos irregulares que la mayoría admite no representan mayores mermas en la rentabilidad del negocio.

SECCIÓN IV

CONCLUSIONES

Percibida por el ejecutivo peruano, la corrupción en el Perú va en aumento al tiempo que su economía crece. Se manifiesta en su forma tradicional, por ejemplo mediante sobornos a funcionarios públicos para apurar trámites de licencias y permisos. Y también, crecientemente, en maneras más sofisticadas, tal como el cabildeo interesado por parte de grupos económicos o individuos con acceso privilegiado y a la vez excluyente a los circuitos del poder público, que por lo común surgen cuando impera en la economía un régimen de mercado libre.

Sin embargo, este estudio no arroja evidencia de que el ejecutivo peruano “sufre” o padece las consecuencias de la corrupción. No la percibe como obstáculo principal para la marcha de su negocio porque no tiene impacto significativo sobre las operaciones de su empresa. Es más lubricante que carga onerosa. En este contexto, el ejecutivo convive suscrito a un pacto implícito con funcionarios públicos que lo obliga a renunciar a una porción de sus ingresos o rentas que no es significativo. Implícitamente, el ejecutivo peruano reconoce la funcionalidad de la corrupción.

Los nexos públicos-privados que se han tejido en los últimos años revelan entonces una actitud hacia la corrupción que piadosamente se podría calificar como de “negligencia benigna.” Únase a ellos una sociedad civil esencialmente desarticulada, una larga tradición de impunidad y justicias irredentas, y el lánguido cultivo de actitudes y valores que privilegian el bien colectivo, para contar con los ingredientes que aseguran la presencia de la corrupción en el futuro, y en continuo aumento.

Ahora bien, nada de esto augura una catástrofe inminente. Mientras el sector privado siga haciendo dinero y satisfecho con la alícuota de rentas e ingresos que se derivan a los funcionarios públicos, y mientras los índices de pobreza continúen reduciéndose, el país puede en teoría asumir los costos de la corrupción sin que estos constituyan impedimentos graves en la ruta hacia la “modernización” económica que se ha trazado desde el fracaso de las políticas intervencionistas de antaño.

Con todo, es menester recalcar que los nexos públicos-privados operan sobre un contexto signado por una alarmante inestabilidad. La inestabilidad es la impronta del país, manifestada en todas sus esferas – política, económica y social. Este es el factor que puede alterar todos los cálculos y propiciar crisis que pueden surgir a partir de eventos en cualquiera de las esferas y que alteran los equilibrios y acuerdos que los nexos pretenden forjar. Y bajo cualquier forma que se presenten, bien mediante un impasse agudo de gobernabilidad política, una prolongada desaceleración de la tasa de crecimiento económico, o una conflictividad social que paraliza importantes inversiones, las crisis ponen al descubierto la carencia de instituciones para resolverlas con rapidez y eficacia. Precisamente el problema que, en el mejor de los casos, solamente un puñado de personas y entidades, lamentablemente sin mayor peso, pretende solucionar.

El entorno ha sido propicio para el desarrollo del sector privado del Perú pero no necesariamente para su desarrollo social, entendido este último de una manera holística que da cabida a activos intangibles como la ética y la eficacia de instituciones públicas que son importantes por apuntalar el capital social

de un país. El problema se agrava porque, como repetidamente se ha mencionado, los organismos de la sociedad civil peruana todavía acusan debilidades que limitan su influencia en el debate sobre la corrupción. El campo entonces queda libre para el actuar de un sector privado que desde hace 25 años se ha venido fortaleciendo mucho más que el estado y que, consecuentemente, puede fácilmente desbordar los límites que toda acción pública reguladora debe imponer, influyendo de este modo la esfera pública para lograr fines alejados del bien común. De la fragilidad institucional del estado se puede aprovechar la gran empresa que ejerce un éticamente impropio cabildeo de modo legal, pero también la empresa que actúa al margen de la ley. El ejecutivo peruano todavía no ha tomado conciencia de este peligro.

REFERENCIAS

- Aristotle. (1958). *The politics of Aristotle*. London: Oxford University Press.
- Bayley, David (1966): The Effects of Corruption in a Developing Nation, *Political Research Quarterly*, December 1966 19: 719-732.
- Boloña, Carlos. (1993) *Cambio de Rumbo*. Instituto de Economía y Mercado. Lima Perú.
- Bratsis, Peter (2003): The Construction of Corruption, or Rules of Separation and Illusions of Purity in Bourgeois Societies. *Social Text 77 (Volume 21, Number 4)*, Winter 2003 pp 9 – 33.
- Doig, Alan and Robin Theobald (2000): *Corruption and Democratization*. London: Frank Cass.
- Friedrich, Carl J. (1989): “Corruption concepts in historical perspective”, in Heidenheimer et al (eds.) *Political corruption. A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Girling, John (1997). Corruption, Capitalism and Democracy. *Routledge Studies in Social and Political Thought*. London.
- Gupta, Akhil (1995): “Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state”, *American Ethnologist*, vol. 22, no. 2, pp. 375-402.
- Hope, Kempe Ronald Sr. (2000): “Corruption and development in Africa”, chapter 1 (pp. 17-39) in Kempe Ronald Hope, Sr. and Bornwell C. Chikulu (eds.) *Corruption and Development in Africa. Lessons from Country Case-Studies*. New York: St. Martin’s Press.
- Johnston, Michael (1996): “The search for definitions: The vitality of politics and the issue of corruption.” *International Social Science Journal*, no. 149, pp. 639-58.
- Kaufmann, Daniel y Vicente, Pedro C. (2005). Legal Corruption. *Economics and Politics Volume 23 Issue 2* July 2011, pp 195 – 219.
- Klitgaard, Robert (1988): *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, R., (1991), Gifts and Bribes, In Richard J. Zeckhauser, *Strategy and Choice*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Kondos, Alex (1987): “The Question of ‘Corruption’ in Nepal”, *Mankind*, vol. 17, no. 1, April 1987.
- Leff, Nathaniel H. (1964): “Economic development through bureaucratic corruption”, *American Behavioral Scientist*, 8/3 (November), pp. 8–14. (Re-published as chapter 24 in *Political corruption. A Handbook*. Heidenheimer et al, New Brunswick, 1989, Transaction Publishers.
- Machiavelli, Niccolo. 1970. *The discourses*. New York: Penguin.
- Mauro, Paolo (1995): “Corruption and growth”, *Quarterly Journal of Economics*, CX/3 (August): 681–712.

Mauro, Paolo (1997a): "The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: A cross country analysis", in K.A. Elliot (ed.) *Corruption and the global economy*. Washington D.C.: Institute for International Economics. Pp. 83-107.

Mauro, Paolo (1997b): "Why worry about corruption?", *IMF Economic Issues* 97/6, Washington D.C.

Nye, J.S. (1967): "Corruption and political development", *American Political Science Review*, vol. 61, no. 2, pp. 417-427.

Quiroz, Alfonso W (2013). *Historia de la Corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima Perú.

Rose-Ackerman, Susan (1996): "Democracy and 'grand' corruption", *International Social Science Journal*, vol. 48, no. 3.

Ruud, Arild Engelsen (1998): "Corruption as everyday practice. Rules and rule-bending in local Indian Society", *SUM Working Paper* 1998:4. Oslo, Centre for Development and the Environment.

Shleifer, Andrei og Robert W. Vishny (1993): "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (August): s. 599–617.

Sullivan, Stefan (2002): *Marx for a Post Communist Era: On Poverty, Corruption and Banality*. Routledge, London.

Transparency International, (1995), *Building a Global Coalition against Corruption*, Annual report, Berlin: Transparency International.

Zegarra, Luis Felipe (1999). *Causas y Consecuencias Económicas de la Corrupción. Un Análisis Teórico y Empírico*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Documento de Trabajo 35. Lima Perú.

Zegarra, Luis Felipe (2002). *La Economía de la Corrupción: Hacia una Comprensión de las Causas de la Corrupción y las Estrategias para Combatirla*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Documento de Trabajo 43. Lima Perú.

Anexo Metodológico

I. Estructura.

El cuestionario elaborado consta de 17 preguntas que indagan sobre cada uno de los temas abordados en la tercera sección de este estudio. Siendo identificables dos tipos de preguntas: las de calificación numérica (ranking) y las de única selección (aspa). Las preguntas tipo ranking fueron diligenciadas asignando un valor numérico ascendente según la importancia de cada característica o “factor” que determinaba la pregunta. De manera tal que el factor que más identificaba el encuestado como respuesta a la pregunta se identificaba con el número “1” y así sucesivamente hasta enumerar la totalidad de factores, siendo aquel factor con el número más alto, el menos importante o significativo para el entrevistado (ver Figura 1). Por otro lado, las preguntas tipo aspa, requerían una única marca en la casilla que representaba la opinión del entrevistado.

III. A su juicio, ¿cuáles son los principales factores que explican la corrupción? (Enumerar en orden de importancia en la columna de ranking)

FACTORES	RANKING
Venalidad de los funcionarios públicos	4
Bajo sueldo de los funcionarios públicos	3
Poca disposición del sector privado para rechazar coimas	2
Aprovechamiento del sector privado para conseguir favores	5
“Cultura”	1

Figura 1. Ejemplo pregunta tipo ranking.

XII. ¿Existen instancias superiores que permiten la protesta por pagos irregulares? (Marcar con aspa).

SÍ	X
NO	

Figura 2. Ejemplo pregunta tipo aspa.

Buscando aprovechar de manera íntegra la percepción del ejecutivo que tomaba la encuesta, al mismo se le permitió diligenciar el modelo de preguntas de acuerdo a su percepción específica de cada interrogante. De manera tal que, por ejemplo, un entrevistado pudo diligenciar dos diferentes factores de una pregunta tipo ranking con el número “1”, toda vez que consideraba eran igualmente prioritarios, o incluso, dejar sin marca una pregunta tipo aspa, en aquellos casos en que el encuestado no deseaba dar su opinión con relación a una pregunta. Dicha liberalidad, implica desviaciones en el número total de encuestados que contestaron una determinada pregunta con relación al número total de encuestas realizadas, desviaciones conocidas y que obedecen a los aspectos ya mencionados.

II. Distribución.

La encuesta fue enviada a ejecutivos de cursos seleccionados de la escuela de negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú – CENTRUM, mediante correo electrónico y presencialmente

en diferentes asignaturas, según los criterios expuestos en la introducción de este estudio. En todos los casos se admitieron únicamente para este trabajo los cuestionarios que fueron devueltos físicamente a la fuente.

III. Recopilación y Análisis.

Las preguntas fueron tabuladas y sus respuestas ingresadas en una hoja de cálculo de Excel. De esta hoja se extrajeron tres tipos de análisis.

- a) Cantidad de marcas por cada una de las opciones a marcar en las preguntas tipo aspa: se realizó un conteo de la cantidad de veces que los encuestados indicaban una u otra alternativa en las preguntas tipo aspa, generando un total por pregunta y un porcentaje en relación a la cantidad total de marcas.
- b) Ranking individualizado en las preguntas de calificación numérica tipo ranking: Se evaluó la cantidad de veces que los encuestados indicaban que uno de los factores era el más relevante (llenando la casilla de respuesta con el número 1). Generando una proporción por factor con relación al total de respuestas a la pregunta realizada.
- c) Ranking ponderado en las preguntas de calificación numérica tipo ranking: Se obtuvo un indicador ponderado de la relevancia de cada pregunta teniendo en cuenta todas las respuestas brindadas por los encuestados en las casillas de las preguntas tipo ranking. Para ello se realizó una sumatoria de cada uno de los factores según la respuesta de cada ejecutivo, luego se invirtió dicho valor (toda vez que el factor más relevantes es el número más bajo "1", y así hasta el total de factores de cada pregunta) y el resultado se relacionó con la sumatoria de los inversos de cada una de las preguntas, permitiendo obtener una ponderación de la importancia de cada factor, independientemente de que el encuestado no le haya asignado la mayor calificación (número 1).

IV. Demografía.

Los ejecutivos entrevistados provienen de la capital del Perú o de sus provincias según la distribución expuesta en la figura 3.

	Número	Porcentaje
Cantidad Ejecutivos Lima	323	79.6%
Cantidad Provincia	83	20.4%
Total	406	100.0%

Figura 3. Distribución demográfica