

**CONSEJO NACIONAL PARA LA ÉTICA PÚBLICA**

**MAPA DE RIESGO DE LA CORRUPCIÓN**

**REGIÓN LAMBAYEQUE**

**Samuel Rotta Castilla**



## ÍNDICE

Presentación	4
Introducción	6
<i>Sección I</i>	
<i>Consideraciones teóricas. Definición de corrupción manejada en este estudio</i>	11
<i>Sección II</i>	
<i>Análisis de la corrupción en la región Lambayeque</i>	24
II.1. Poder Judicial y sistema de administración de justicia	24
II.1.1. Policía Nacional del Perú	28
II.1.2. Poder Judicial	32
II.1.3. Ministerio Público	37
II.2. Gobiernos municipales y gobierno regional	43
II.2.1. Gobiernos municipales	43
II.2.2. Gobierno regional	49
II.3. Sectores sociales	53
II.3.1. Sector salud	53
II.3.2. Sector educación	56
II.3.3. Prestación de servicios públicos	61
II.4. Sector agricultura	63
II.5. Sociedad civil	70
II.5.1. Medios de comunicación	70
II.5.2. Empresas	74
II.5.3. Universidades	77
II.5.4. Partidos políticos	78
<i>Sección III</i>	
<i>Reflexiones finales, conclusiones y apuntes para el diseño de un plan regional anticorrupción</i>	81
III.1. Reflexiones finales	81
III.2. Conclusiones	83
III.3. Apuntes para el diseño de un plan regional anticorrupción	95
Bibliografía	98

*“Hay miles de millones de personas en todos los niveles del gobierno, y todas toman decisiones, todas cometen errores, unas actúan de forma prudente y heroica y otras de forma estúpida y muy poco honrada. No hay forma alguna de controlarlas.”*  
- Isaac Asimov, *Preludio a la Fundación*

*“Entonces lo que pasa acá es eso. El señor gobernador no se quiere pelear con nadie. El señor juez no quiere tocar a nadie. O sea, todos están contentos. Terminan su gestión, se guardan su sueldo y se acabó.”*

- *Regidor municipal lambayecano, analizando la lógica de la corrupción en su distrito*

## PRESENTACIÓN

Este documento es el resultado de un trabajo de investigación realizado por un equipo de Proética durante más o menos medio año en la región Lambayeque. El principal objetivo de ese trabajo fue conocer cómo es que allí funciona la corrupción y cuál es la lógica específica de su reproducción, para poder, luego, proponer planes efectivos y sostenibles de lucha anticorrupción. Debido a las particularidades propias de cada región, si bien habría algunos elementos compartidos con el resto del país, la problemática de la corrupción en Lambayeque debería diferir de otras realidades regionales; por ello, antes que tomar recetas anticorrupción existentes y simplemente yuxtaponerlas a la realidad local, Proética consideró fundamental conocer primero la realidad local de la forma más precisa posible en el tiempo y con los recursos disponibles.

El trabajo se inició a principios de septiembre de 2003 con un taller en la ciudad de Chiclayo, en el que participaron representantes de la sociedad lambayecana, entre altos funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil. El objetivo del mismo fue obtener la mayor y mejor cantidad posible de información sobre la corrupción en la región, tomando como base la experiencia de los participantes, quienes, por sus labores cotidianas, se encontraban de diversas maneras familiarizados con el problema.

Los resultados de esa jornada no pudieron ser mejores. Las conclusiones de ese taller sirvieron para orientar los siguientes meses de investigación de “campo”, que consistieron en entrevistas a personajes claves y recojo de documentación relevante relacionada con los sectores identificados como los más sensibles a la corrupción y la lucha en su contra, para poder profundizar en el conocimiento de este problema en la región.

Gracias a las entrevistas con funcionarios públicos de los distintos niveles del Estado y órganos de control, periodistas, empresarios grandes y pequeños, miembros de ONG’s y de comunidades locales, así como a través del análisis de los datos y documentos brindados gentilmente por las diversas instituciones, se logró desmenuzar mucho más la información obtenida en el taller de septiembre; y, de esta forma, se logró ahondar en

las causas que permiten que la corrupción persista como un grave problema entre la sociedad lambayecana.

Proética ha tratado de hacer el mejor esfuerzo para que los resultados de su investigación –que ahora da a conocer a la sociedad lambayecana y a todo el país- sean lo más precisos y agudos posible. Esto no se hubiera podido lograr sin el apoyo y colaboración de todos aquellos que, con gran disposición, dieron su tiempo para compartir sus experiencias e información. Dada la naturaleza de este estudio, no es posible agradecerles públicamente; pero esta institución está segura de que más se lo agradecerá la propia sociedad a la que pertenecen cuando se logre que la corrupción disminuya sensiblemente como un problema dentro del ámbito regional.

## INTRODUCCIÓN

Este Mapa de Riesgo de la Corrupción – Lambayeque es un estudio exploratorio, que busca realizar un diagnóstico de los problemas de corrupción en la sociedad regional de Lambayeque, a través de un análisis cualitativo de los ámbitos político, institucional y cultural de la región; pero eso no excluye que tenga un importante soporte cuantitativo, como se podrá observar en la presentación de los resultados. En todo caso, constituye un ejercicio de diálogo de metodologías.

Es un estudio de orientación sociológica. Se enmarca en definiciones y conceptos sociológicos del objeto de estudio; y se desarrolla con una metodología de ciencias sociales: grupos focales, entrevistas y análisis de documentación.

Conviene adelantar que para cumplir con el primer requisito fue necesario llevar adelante una exhaustiva, pesada y crítica investigación bibliográfica; pues los conceptos existentes sobre corrupción resultaban inadecuados, desde nuestro punto de vista, para poder analizar con la necesaria agudeza y profundidad los resultados de la investigación de campo.

A raíz de esa revisión bibliográfica, se ha construido un concepto de “corrupción” que, creemos, supera los problemas o, más bien, los límites que implica el concepto hegemónico de corrupción, aquel que la define como el uso y abuso del cargo público por parte de un funcionario público para beneficiar intereses privados. Los límites de este concepto, en todas sus variedades, se encuentran en que asumen como dadas las motivaciones de las personas para cometer actos de corrupción; asumiendo, gruesamente, que todos los seres humanos son “malos” casi por naturaleza. Al ocurrir esto, se elimina toda posibilidad de pasar a explicar las dimensiones más profundas de la corrupción, aquellas que sólo se explican por la relación entre las personas y la estructura de la sociedad de la que ellas son parte. No se analiza la cultura, ni el sistema político en toda su amplitud, ni la relación entre corrupción y el estado de desarrollo del capitalismo.

De esta forma, la corrupción se convierte en un *issue* más, o sea, en un tema de agenda pública entre otros, que puede entrar o salir de la misma; y no es tratada como lo que en realidad es: como la característica más expresiva de la pérdida de legitimidad del lazo político entre gobernantes y gobernados. Estas ideas serán desarrolladas con mayor detalle y precisión en la primera sección.

En la siguiente sección se entra de lleno al análisis de la realidad lambayecana y sus instituciones. Se empieza haciendo un mapeo de las instituciones y sectores de la sociedad que son más proclives a desarrollar casos de corrupción en su seno; y a partir de la información recogida se hace una identificación de los factores que posibilitan esa situación en cada uno de los sectores estudiados. No sorprenderá que sea el sistema de administración de justicia y el Poder Judicial el sector más afectado por los casos de corrupción, cosa que es recurrente en todo el país y desde hace ya bastante tiempo. Lo realmente importante está en determinar por qué esto es así. Otros sectores que se trabaja en este capítulo son los niveles de gobierno local; los sectores de provisión de servicios sociales (salud y educación); la agricultura, siendo Lambayeque una región agrícola; y diversos actores de la sociedad civil, como los medios de comunicación, las empresas y las universidades. Como parte del análisis, se presenta información concerniente a los actos de corrupción más frecuentes y las prácticas más lucrativas, tratando siempre de encontrar las factores que posibilitan estos actos y explicándolos, en tanto sea posible.

Por supuesto, hay muchas instituciones que pueden no aparecer aquí; pero nos hemos ceñido a lo descrito por funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil de Lambayeque, así como a los propios avances de la investigación de campo. Siendo la corrupción un fenómeno tan extendido, y contando con tan pocos recursos para investigarla en toda su magnitud, ha sido necesario evaluar los puntos más sensibles para la propia población regional.

El estudio se cierra con la tercera sección, en la cual se expone una serie de reflexiones finales, que no han sido consideradas a lo largo de la presentación empírica, o que corresponden a ideas que sólo han sido sugeridas en las secciones precedentes y que requieren un desarrollo más profundo. También se presenta en esta sección, de forma muy sintetizada, las conclusiones de la investigación sobre la corrupción en la realidad

lambayecana. Y, finalmente, se hace algunas sugerencias, a partir de estas conclusiones, para elaborar una estrategia regional de lucha contra la corrupción, que pueda implementarse en el corto plazo sobre los problemas más urgentes y más profundos.

## SECCIÓN I

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

## DEFINICIÓN DE “CORRUPCIÓN” MANEJADA EN ESTE ESTUDIO

La corrupción no es un problema reciente. Por el contrario, es un fenómeno de tan larga data y tan extendido entre todas las sociedades que ya no se le puede catalogar como un “fenómeno”; más bien se trata de lo que parece ser una cierta “normalidad” dentro de la mayoría de países. Más aún, de forma paralela al proceso de globalización, la expansión de las redes internacionales de corrupción se ha convertido en una de las principales amenazas que el sistema multinacional económico, político y cultural en construcción tiene por delante<sup>1</sup>. La globalización de la justicia y la creación de cortes internacionales surgen, entonces, como respuestas a ese reto, demostrando que hay una creciente conciencia en el ámbito estatal internacional de la magnitud de la tarea. Así también se da esa conciencia en el ámbito de la sociedad civil global, en donde han aparecido ONG’s o redes de ONG’s u otras asociaciones civiles dedicadas particularmente a promover la lucha contra la corrupción.

Pese a ese oportuno y saludable despertar global de la conciencia ciudadana, junto con los pasos concretos en la lucha anticorrupción que se están dando, hay un gran vacío aún que, desde nuestro punto de vista, limita seriamente los avances y éxitos que se pueden dar. Se trata de la inexistencia de una definición crítica, pero clara, del concepto de corrupción, que pueda permitir, en primer lugar, enmarcar los debates teóricos sobre el tema; luego, orientar los debates en torno a las estrategias anticorrupción a seguir y, finalmente, centrar las operacionalizaciones sobre las que se sostiene la gran cantidad de proyectos existentes de lucha contra la corrupción.

Según nuestro criterio, este vacío se debe, en primer lugar, al enfoque que las distintas definiciones de corrupción existentes han adoptado<sup>2</sup>. La definición básica más común es aquella que sostiene que la corrupción se da cuando un funcionario público hace uso indebido de su función para obtener beneficios que no le corresponderían. Esta

---

<sup>1</sup> Sobre globalización del crimen hay una extensa y actual bibliografía, pero una de las lecturas más sistemáticas y claras es Castells, 1997.

<sup>2</sup> En este diagnóstico coincidimos ampliamente con Michael Johnston (Johnston, 1996); aunque, como se verá más adelante, diferimos sensiblemente en lo concerniente a las propuestas de conceptualización.

definición no es más que una síntesis de la de J. S. Nye, quien en 1967 se convirtió en uno de los primeros en sistematizar este enfoque<sup>3</sup>: “La corrupción es la conducta que se desvía de los deberes formales de la función pública, debido a intereses privados (personales, familiares o de camarilla) de ganancias monetarias o de estatus; o que viola las reglas en contra del ejercicio de ciertos tipos de influencias privadas.” (Nye, J. S.; 1997: 966 –traducción libre).

Por supuesto, a partir de la definición básica se hacen elaboraciones mucho más sofisticadas, por ejemplo incluyendo al sector privado (que es un factor crucial) o relativizando la cuestión de beneficios, que no sólo pueden ser personales sino grupales o de clase, y no necesariamente monetarios o de estatus social; o considerando la complejidad del proceso (otros actores, el poder de estos otros actores, el ambiente y la presencia o ausencia de controles).

Sin embargo, por más detallada y compleja que sea la construcción conceptual, no deja de tratarse de una definición enfocada principalmente en la conducta de los actores involucrados. Permite identificar y analizar modelos de corrupción con relativa precisión y aparente objetividad. Pero no hay un enfoque social comprensivo; es decir, que permita transitar desde la estructuración de la sociedad hasta la personalidad del individuo y sus motivaciones para llevar a cabo la acción de corrupción; ni que permita analizar los procesos políticos de redimensionamiento y reinterpretación de los roles oficiales y la relación con los intereses privados (Johnston; 1996).

Y en segundo lugar, este vacío se debe a que no hay un enfoque estrictamente sociológico político del problema de la corrupción. Las actuales definiciones de corrupción que se enfocan en la conducta, pueden separarse gruesamente en tres tipos, según el campo en que son producidas: 1) la economía y la reforma del Estado; 2) la ciencia jurídica y 3) la moral; y si bien los aportes que han realizado han propiciado los avances conocidos –y los no tan conocidos- en la lucha contra la corrupción, no son

---

<sup>3</sup> Que ya está presente en, por ejemplo, la *Encyclopaedia of Social Sciences* (1931): “Corruption is the misuse of public power for private profit.”

suficientes pues no llegan a plantear la problemática en el nivel de la estructura de la sociedad<sup>4</sup>.

La perspectiva técnica de reforma del Estado y la ciencia política contemporánea están claramente marcadas por un sesgo económico –o, mejor dicho, economicista, pues se trata de una reducción de las ideas a lo meramente económico-. De esta forma, tiene un error de origen, producto de un excesivo “ideologismo” liberal. Tal error radica en que la corrupción, desde este punto de vista, se aprecia puramente en función de los niveles de intervención estatal sobre el manejo de las cosas públicas. De esta forma, la corrupción, o la posibilidad de que una persona ubicada en el sector público obtenga beneficios que no le corresponden gracias a esa posición, varía positivamente según haya mayores niveles de intervención del Estado en la economía. Esta relación tiene, prácticamente, el carácter de axioma en las investigaciones; o, en todo caso, se convierte en la hipótesis principal... que siempre termina siendo verificada.

Básicamente, las concepciones de corrupción dentro de esta perspectiva involucran el uso inapropiado del cargo público por parte de un funcionario según un análisis costo-beneficio. Por ejemplo, Susan Rose-Ackerman, una de las principales pensadoras contemporáneas sobre la corrupción y la lucha en su contra, usa la siguiente definición: “La corrupción es el uso indebido de un cargo público para lograr un beneficio personal. A veces esto involucra funcionarios públicos que simplemente roban bienes que pertenecen al Estado” (Rose-Ackerman; 2001: 19). Como es de suponer, esta autora reconoce la existencia de una mayor complejidad; así que en su modelo entran a tallar elementos como los beneficios totales del Estado que pueden ser tomados en una acción de corrupción, los riesgos que implica la corrupción, así como la capacidad de

---

<sup>4</sup> No compartimos la tipología de Heidenheimer, Johnston y LeVine (Heidenheimer et al.; 1997: 8 y ss.), que divide las definiciones de corrupción contemporáneas según el ámbito sobre el que hacen el énfasis: 1) en el cargo público; 2) en el mercado; y 3) en el interés público. De otro lado, la tipología de enfoques de Mario Olivera es bastante similar a la nuestra: su enfoque “moral-individualista” podría corresponder a nuestra perspectiva moral; su enfoque “delictivo-formalista”, a nuestra perspectiva de la ciencia jurídica; y su enfoque “estatal-rentista”, a nuestra perspectiva de la economía y la reforma del Estado. Este autor identifica aún un cuarto tipo: el enfoque “anómico-social”, pero no habíamos encontrado huellas de éste, hasta conocer el texto de Olivera, y además éste no especifica ejemplos del mismo en sus textos revisados para nuestra investigación (Olivera; 2001 (a), 2001 (b) y 2003); razones por la cual no lo consideramos. Entendemos que dentro de la sociología peruana, se ha utilizado los actos de corrupción, entre otros, para ilustrar argumentos dentro de un debate en torno al concepto de anomia y la sociedad peruana principalmente entre Hugo Neira y Catalina Romero (Revista Socialismo y Participación; ediciones de marzo y de septiembre de 1987), pero no nos parece suficiente como para hablar de un enfoque “anómico-social” para analizar la corrupción en el Perú.

negociación que tiene un funcionario corrupto, que finalmente determina cuánto podrá ganar éste.

Una grave falencia de este tipo de aproximación –de la que Rose-Ackerman es una de sus más lúcidas representantes– es que la persona es asumida como un componente pasivo dentro del modelo. Ella misma, cuando explica las causas de la corrupción, sostiene que “[...] la magnitud e incidencia de los sobornos pagados es determinada por el nivel general de beneficios disponibles, el riesgo involucrado en los arreglos corruptos y la capacidad de negociación relativa del sobornador y el sobornado. El valor de los beneficios y costos públicos [...] fijan las condiciones generales. Dentro de ese marco, el riesgo y la capacidad de negociación *determinan* si el soborno ocurre y su monto” (Íbid: 29; las cursivas son nuestras). Nótese que en la determinación de que se consume o no la corrupción, y su magnitud, la voluntad de la persona no tiene mayor espacio. En general, los niveles de integridad y honestidad personal, son asumidos como constantes en este tipo de enfoque, y la motivación personal es una variable inexistente en el modelo, como si las personas fuesen autómatas que van a reaccionar siempre según un balance racional de tipo costo-beneficio.

La amplia difusión de esta perspectiva, junto con la persistencia del liberalismo económico más simplista, ha dado como resultado que las políticas de lucha contra la corrupción, dentro del marco de la reforma del Estado, se reduzcan a limitar la presencia de éste en los sectores productivos, comerciales y financieros de la sociedad; y en el caso de que esa presencia sea imprescindible, se propone que tenga los menores márgenes posibles para actuar según su criterio (discrecionalidad) en la menor cantidad posible de toma de decisiones.

En segundo lugar se encuentra la perspectiva jurídica o, más precisamente, legalista. Se puede decir que desde este enfoque se entiende a la corrupción como un mero problema de ruptura de normas legales. Hay leyes y reglamentos que establecen la forma oficialmente estipulada de actuar, y cuando no se cumplen o se violan es que ocurren los diversos delitos de corrupción tipificados en los códigos. A propósito, una cosa que es importante destacar aquí es que no hay solamente un delito tipificado como corrupción, sino toda una gama de acciones específicas tipificadas (corrupción de funcionarios,

enriquecimiento ilícito, peculado, concusión, malversación de fondos, nepotismo, entre varias otras).

Respecto a los problemas de la perspectiva legalista, Enrique Bernales, analizando la historia republicana peruana, resalta que a pesar de lo grande, complejo y arraigado de la corrupción en el sistema político, “[...] apenas se produjo una legislación dispersa, inorgánica, difícil de ubicar y reunir. Por lo general, a los casos de corrupción se les aplicaba el tipo penal respectivo. Las investigaciones terminaban en el archivo y el olvido. Por eso sólo tenemos la memoria de la impunidad.” (Bernales; 2001: 161).

Al margen de los problemas históricos de la legislación peruana, mejorar las normas y apuntalar los mecanismos de sanción a la violación de las leyes son las recomendaciones que saltan de forma casi natural desde esta aproximación. Sin embargo, y tal como muchos juristas y abogados saben de sobra, generalmente no se trata de que haya problemas con la normatividad, la cual existe en abundancia y, en una parte estimable, en calidad<sup>5</sup>. El problema está con la aplicación de estas normas bajo estándares integrales, pues la normatividad tiene que lidiar con formas de actuar de las personas que no se enmarcan dentro de ella. Al respecto, los juristas apuestan por mecanismos de prevención y difusión de la normatividad; pero se olvidan que el problema de fondo es desterrar o limitar otro tipo de normas: las normas sociales que premian los actos de corrupción, las cuales parecen tener más peso que las normas legales en el momento de la ejecución de la acción por parte de las personas. Se olvidan también que, en tanto producidas por una sociedad, las normas legales también son *un tipo de normas sociales*, algo que, junto con las implicaciones teóricas y prácticas que esto trae (el proceso de producción de normas legales es ya un proceso político), resulta difícil de asumir para la mayoría de juristas, excepto, posiblemente, para quienes están más familiarizados con la sociología y la antropología del derecho.

El tercer tipo que se puede identificar es el correspondiente a la perspectiva moral. Ésta es la más extendida en la sociedad; ciertamente no entre la tecnocracia y los expertos (que están empapados de una mixtura entre la primera perspectiva y la segunda, con

---

<sup>5</sup> Lo benigno de las sanciones a delitos por corrupción es, por el contrario, una cuestión más bien dramática.

preeminencia de la económico-liberal), pero sí entre la población<sup>6</sup>. Esto se debe a que es producida por la cotidiana y casi natural división entre lo bueno y lo malo con la que las personas leen la realidad. A partir de esta apreciación, la gama de hechos de corrupción se amplía enormemente y aparecen algunos que tienen poco o nada que ver con las cosas públicas. Corrupción, desde esta perspectiva, además del uso de un puesto público para satisfacer intereses privados, puede ser también el mal ejemplo que un padre da a sus hijos o, más aún, el maltrato infantil, en particular las formas más sórdidas del mismo, como los golpes o la violación<sup>7</sup>. En general, se podría decir que corrupción, para esta aproximación moral, es cualquier tipo de abuso de poder que tiene efectos perniciosos sobre la sociedad y las personas.

Así, pese a que la moral refiere al elemento de los valores, que es estructural en tanto parte de la cultura de una sociedad, este tipo de enfoque no deja de concentrarse en la conducta de las personas; porque, como dice Bernales, los ciudadanos “[...] perciben la corrupción en términos de efecto, sin indagar en las causas que la provocan” (Íbid: 160), y juzgan las conductas según lo que sea considerado bueno o malo en tal sociedad; la peruana en nuestro caso.

Corresponde aquí mencionar que las definiciones de corrupción que se pueden encontrar en los enfoques clásicos también tenían un fuerte componente moral. Sin embargo, la forma en que eran planteados (Platón, Aristóteles, Cicerón, en una línea que llega hasta Hobbes, Rousseau y Montesquieu) reconocía que el problema, que se traducía efectivamente en conductas corruptas, se daba en el conjunto de la sociedad, sea ésta la *polis*, el principado o incluso el temprano Estado-nación (Friedrich; 1997). Aristóteles, al distinguir entre tres tipos de gobierno –monarquía, aristocracia y república-, también identifica la corrupción como el proceso disfuncional de perversión del sistema político que da como resultado tres tipos de gobierno corrompidos –tiranía, oligarquía y democracia- que corresponden uno a cada uno de los primeros. Este tipo de entendimiento de la corrupción está en los demás autores también. El barón de Montesquieu, por ejemplo, veía en la corrupción la causa de que una monarquía deviniera en su forma pervertida: el despotismo. En suma, en estas diversas

---

<sup>6</sup> Aunque también ha habido producción intelectual “moralista”, pero ésta ha cedido el paso en las últimas décadas a las dos perspectivas anteriores. Para un análisis de la misma puede revisarse Leys (1997).

<sup>7</sup> Como lo demuestra el estudio cualitativo de Omar Pereyra en la sierra norte del Perú (Pereyra, 2002).

concepciones clásicas, se trataba de un problema del sistema político y de la comunidad política, de *las bases sociales del hacer político* y las causas de éste, y no sólo de la forma en que las personas, como individuos aislados, hacían política<sup>8</sup>.

Parece que es con Max Weber con quien se sientan las posibilidades para desarrollar los enfoques contemporáneos. Su distinción de los tipos de acción social (con arreglo a fines, con arreglo a valores, tradicional y afectiva) y de los tipos de dominación (burocrático-racional, tradicional y carismática), si bien abren vetas muy ricas para el análisis científico de la sociedad, al ser mal interpretados y reducidos<sup>9</sup>, permiten el desarrollo de perspectivas concentradas sólo en la racionalidad económica de los actores dentro de un sistema de dominación burocrático moderno. Así, los enfoques contemporáneos predominantes, marcados por el análisis costo-beneficio de la elección racional, le quitan a la persona su dimensión psicológica y suprimen la relación entre individuo y sociedad. En consecuencia, para las actuales definiciones los efectos sobre el sistema social se entenderían como una sumatoria de las conductas corruptas o de los actos de corrupción, perdiendo entonces el nivel de la estructura una rica y complicada dinámica propia, y poniéndolo en dependencia del análisis micro, cuando no desaparece del análisis.

Por diversas razones<sup>10</sup>, los enfoques clásicos han perdido terreno ante las perspectivas contemporáneas enfocadas de lleno sobre la conducta de los actores. Para superar los vacíos en la aproximación conceptual, una perspectiva sociológica debería ubicar el hecho social de la corrupción de una forma tal que permita reconciliar las lecturas actuales con las clásicas, devolviéndole al análisis la vitalidad política que exige, leyendo la sociedad como un todo, y no concluyendo que los efectos sobre el sistema

---

<sup>8</sup> Extraña que dentro del marxismo no se haya desarrollado con profundidad el concepto de corrupción. Una excepción es O. F. Onoge (Theobald; 1990), quien sostiene que se debe diferenciar dos tipos de corrupción: una corrupción primaria, que consiste en la apropiación que la clase dominante indebidamente hace de la plusvalía producida por la mayoritaria clase trabajadora; y una corrupción secundaria, que no es más que el abuso cotidiano en la administración pública (la definición consensual), pero que se explica por la primera. Es la corrupción primaria la que, al dar cuenta de un problema en la estructura de la sociedad, ubicaría esta definición dentro de la línea de los enfoques clásicos.

<sup>9</sup> Una de las principales preocupaciones intelectuales de Weber es el entendimiento de la sociedad. La metodología propuesta por él es la lectura de las acciones sociales, de la conducta, y *comprender* el sentido de las mismas, el cual viene dado por una estructura social y una cultura, que son compartidas con otros.

<sup>10</sup> La creciente complejidad social, el desinterés por el problema de la corrupción en las ciencias sociales y humanas durante gran parte del siglo XX, y la preeminencia pragmático-liberal consagrada en el consenso de Washington en el plano de las ideologías, entre las principales.

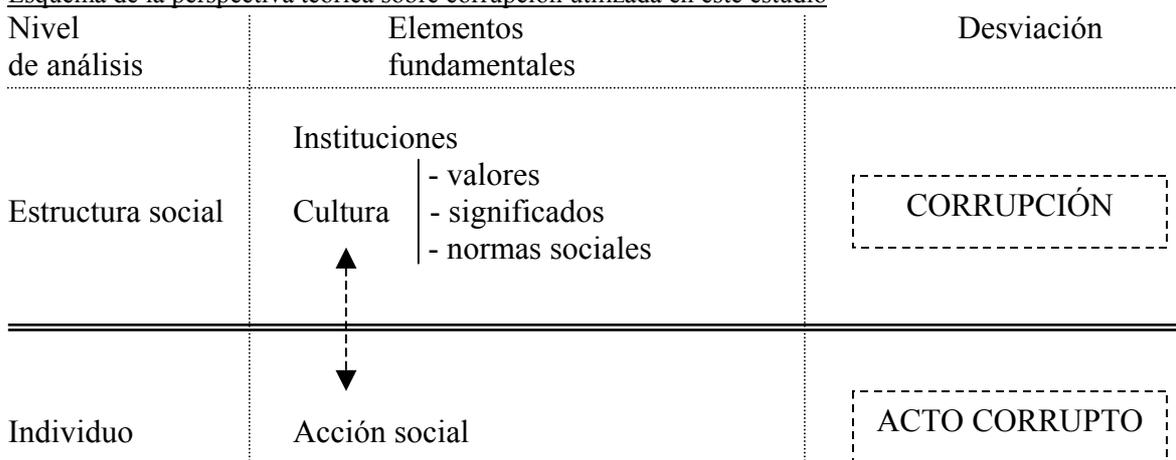
social son una sumatoria de las conductas corruptas; pero, por otra parte, sin suponer que las acciones de corrupción son un mero epifenómeno de la dinámica estructural.

Una definición sociológica que trabaje dialécticamente en ambos niveles, el del individuo y el de la estructura social, demanda hacer una distinción –muy sencilla en principio- entre dos conceptos: el de *corrupción* y el de *acto corrupto*. Ambos, aunque íntimamente relacionados como se puede suponer, son a la vez cosas totalmente diferentes.

El segundo concepto, el de acto corrupto, se ubica en el nivel del individuo y tiene que ver con la acción social, es decir, con las conductas corruptas o actos de corrupción que llevan a cabo las personas. Mientras que, por su parte, el concepto de corrupción se ubica en el nivel de la estructura social y, por lo tanto, tiene que ver con la cultura de la sociedad y sus elementos fundamentales: valores, significados y normas sociales (entre las que, como se ha mencionado, las normas legales son sólo un subconjunto).

La relación entre ambos conceptos y sus correspondientes niveles se explicará con más detalle a partir del siguiente esquema:

Gráfico 1.1.  
Esquema de la perspectiva teórica sobre corrupción utilizada en este estudio



A partir de esta sencilla operación, y ubicada de esta forma, en el nivel de la estructura social, la corrupción puede dar cuenta de un problema o una patología en ese mismo nivel: una sociedad *enferma*, para usar una imagen fuerte, pero no exagerada. Por su parte, el acto corrupto muestra las desviaciones con relación a las acciones sociales o, en otras palabras, muestra las conductas corruptas de los individuos, incluso de forma parecida a lo que hacen los actuales enfoques. Por supuesto, habría que precisar que se trata de una patología o desviación sólo en el caso de sociedades en las cuales la corrupción no llega a ser un valor, y los actos corruptos no se guían directamente por las normas sociales. De darse el caso contrario, sí cabría la posibilidad de hablar de “cultura de corrupción”, puesto que se tendría, de un lado, valores corrompidos y normas sociales que apuntan a lograr esos valores; y, de otro, acciones corruptas que estarían promovidas y reforzadas por esos valores y normas, y que, al producirse, reproducirían la estructura corrupta de la sociedad. Si una sociedad no tiene valores corrompidos de forma preeminente por sobre los valores republicanos<sup>11</sup>, entonces la corrupción no es una cultura, sino que los actos corruptos deben entenderse como prácticas sociales desviadas<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Más adelante, al trabajar los sistemas tradicionalistas y la corrupción, se entenderá por qué se hace aquí la referencia a los valores republicanos.

<sup>12</sup> En este sentido son muy interesantes las apreciaciones de Samuel Huntington (1997), quien sostiene que, ante situaciones de cambio social (modernización), las normas sociales se relativizan, pues las normas tradicionales pierden legitimidad y las normas modernas aún no tienen legitimidad. Como resultado, las personas encuentran un campo más o menos libre para actuar libremente sin temer sanciones (componente íntimamente asociado con las normas sociales). Este punto se desarrollará más adelante con mayor detalle, pues es de suma utilidad.

Se entiende que la patología estructural tiene que ver con el sistema político mismo; en particular con la representación y con la obligación política, es decir, con la naturaleza de los vínculos entre los gobernantes y los gobernados. El análisis del poder se vuelve, entonces, fundamental para entender la lógica de la corrupción en sus dimensiones reales y profundas dentro de una sociedad.

Definir la corrupción de esta forma, distinta del acto corrupto, ofrece salidas a paradojas clásicas que no pueden ser resueltas de forma convincente desde el enfoque sobre las conductas individuales. Veamos el caso Schindler: un funcionario del gobierno nazi que utilizaba su poder público para beneficio privado de otros (la vida de estos otros). Desde el punto de vista de la conducta se tiene un caso de corrupción cuyos componentes encajan perfectamente dentro de las definiciones contemporáneas y que debería igualmente ser condenado por constituir una traición al interés común. Sin embargo, desde el enfoque sociológico se puede analizar las condiciones de la propia sociedad en la que este funcionario actuaba y el sistema político dentro del cual él cometía actos corruptos. Así, sus acciones de ruptura de las normas formales pueden ser confrontadas con un sistema político de por sí corrupto; e incluso moralmente se pueden evaluar sus actos corruptos como “buenos”.

Al ubicar la corrupción en el nivel de la estructura social, también se puede sostener que sus causas deben buscarse allí, y que habría que encontrar cuáles son los nexos con las acciones sociales, que son la parte visible –e incluso “medible” con las actuales herramientas- de la corrupción. Las causas estructurales deben encontrar relación, entonces, con el estado actual del desarrollo capitalista; y, así, con el tipo de valores que dentro de esta situación se promueve, se admite y se persigue lograr. Todo esto, a partir de la observación de las acciones puestas en práctica por los individuos, *pero sin quedarse en ellas*.

El principal concepto que ayudará a explicar las causas de la corrupción, ya en el nivel estructural, es el de “neo-patrimonialismo”. Se trata de una evolución del concepto de “patrimonialismo” de Weber, utilizado por éste para designar la evolución de la noción de la propiedad de tipo patriarcal del poder en sociedades tradicionales (Weber; 1996) y que describe el tipo de dominio que ejerce un príncipe o una casta en virtud de un derecho personal absoluto. El neo-patrimonialismo es sostenido con contundente

argumentación por Bertrand Badie y Guy Hermet, quienes en su ya fundamental libro “Política Comparada” (Badie y Hermet; 1993), utilizan este concepto para dar cuenta de cómo en sociedades formalmente modernas, con sistemas políticos oficialmente democráticos y con instituciones republicanas, se ponen de manifiesto prácticas profundamente tradicionales, que se explican por valores y normas sociales también tradicionales. Para la cuestión que nos interesa, *la creencia en el poder político como propiedad privada de quien lo detenta*, se convierte en el elemento cultural central dentro de las sociedades tradicionales; y es un elemento que ha sobrevivido con relativa vitalidad dentro de los tramados institucionales modernos de la mayoría de sociedades del mundo. Este elemento cultural –como se ilustrará con claridad al hacer el análisis de la realidad regional lambayecana- es el que articula y da sentido a las prácticas tradicionalistas que desembocan en actos de corrupción.

Se puede entender la presencia de actos corruptos a lo largo de toda la historia de la república peruana<sup>13</sup>, tomando en cuenta el contexto del fracaso en el cambio del modelo colonial de dominación patrimonial burocrático, al esquivo modelo republicano y moderno de dominación burocrático-racional. Tal fracaso se tradujo en vacíos institucionales que permitieron la reproducción soterrada de vicios culturales o en el solapamiento de acciones antes consideradas normales y ahora tipificadas oficialmente como corruptas.

Esta apreciación coincide, en principio, con la tesis de Samuel Huntington con respecto a que es en los períodos de modernización en donde la corrupción se agudiza. Tesis que no sólo es válida para las sociedades latinoamericanas, sino incluso para los países que ahora muestran una gestión pública más responsable, como Inglaterra o Estados

---

<sup>13</sup> “La deuda reconocida llegó a alcanzar los 24 millones de pesos, unas cinco veces el presupuesto de la república de 1850. Las denuncias de corrupción menudearon y encendieron los ánimos en la opinión pública. La palabra ‘consolidado’ es citada entre los ‘peruanismos’ de Juan de Arona, como un término despectivo para calificar a gente enriquecida ilícitamente. La investigación realizada por una comisión nombrada por la triunfante revolución de Castilla en 1855, detectó que aproximadamente la mitad de la deuda reconocida era cuestionable (lo que no implica necesariamente que fuera fraudulenta, pero sí que no se había cumplido con todos los requisitos fijados por la ley), a pesar de lo cual el gobierno no declaró el ‘repudio’ de esa deuda.” Así es como Carlos Contreras y Marcos Cueto recuerdan la historia del escándalo de la oscura deuda interna generada alrededor del negocio de la consignación del guano (Contreras y Cueto; 1999: 110), que solamente es uno de los más conocidos actos corruptos de toda la historia peruana.

Unidos<sup>14</sup>, los cuales habrían visto al menos un siglo de corrupción muy extendida en sus administraciones públicas antes de lograr los actuales estándares de relativa –o aparente- limpieza (el siglo XVIII en Inglaterra o el siglo XIX en Estados Unidos, ambos períodos de intensa industrialización). Dice Huntington que la corrupción “[...] puede ser más frecuente en unas culturas que en otras, pero en la mayoría de culturas parece ser mayor durante las más intensas fases de la modernización.” (Huntington; 1997: 377 –traducción libre).

Las razones de esto, según este autor (Íbid: 378 y ss.), se encuentran en que la modernización involucra un conjunto de cambios en valores básicos de una sociedad, de forma tal que lo que antes era considerado normal, a ojos modernos, es visto como corrupto y se vuelve inaceptado. El cambio fundamental aquí está en la aparición de una esfera pública distinta de la vida privada; porque es a través de ésta distinción que se puede juzgar actos normales en sociedades tradicionales (emplear a familiares en cargos públicos) como actos corruptos (nepotismo). En segundo lugar, con la modernización se crean fuentes nuevas de poder y de riqueza que compiten con las fuentes tradicionales dominantes. La corrupción aparece cuando los nuevos tratan de hacerse valer de formas no oficiales dentro del sistema político que no ha crecido lo suficiente como para incorporarlos, utilizando sus recursos económicos y ganando influencias; y también aparece cuando los dominantes tradicionales –en decadencia- canjean su poder político por dinero u otros favores. Finalmente, los países en proceso de modernización tienden a expandir la autoridad gubernamental y a multiplicar las actividades sujetas a control, por lo que también se multiplican los encuentros entre privados y funcionarios públicos bajo complejos marcos legales. Si estos marcos no tienen suficiente legitimidad social, las oportunidades de corrupción también se multiplicarán proporcionalmente.

Si se entiende “modernización” de una forma limitada, como la constitución de instituciones modernas que permitan el desarrollo del capital, se puede decir, al confrontar la realidad de los países no desarrollados, que efectivamente hay problemas serios, porque si bien las instituciones de la mayoría de sociedades son modernas, éstas no funcionan de forma efectiva. Si más bien se asume un concepto ampliado, como el

---

<sup>14</sup> Como se puede apreciar en el Índice de Percepciones de la Corrupción, en sus diversas ediciones. Revisese la página *web* de Transparencia Internacional: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

cambio de un paradigma tradicional de relaciones entre las personas y entre éstas y el Estado, a un paradigma moderno, que también involucra el desarrollo de instituciones modernas, pero que tiene que ver principalmente con el sustento cultural de las mismas, los problemas serán todavía mayores (Badie y Hermet; 1993). Pero es sólo de esta forma, más compleja, que se puede encontrar las respuestas al decepcionante desempeño de las instituciones modernas.

También desde este lado se abona a favor de la superación de la consensual definición contemporánea básica de corrupción que se concentra en la conducta en las funciones públicas, que venimos desarrollando en este capítulo. Robin Theobald recuerda que la propia noción de “función pública” implica ya una distinción entre las esferas pública y privada, que en principio es ajena a sociedades no modernas. “Insistir en que la corrupción está irremediabilmente ligada con la noción de función pública es negar su existencia en la era pre-moderna.” (Theobald; 1990: 5). Así, prestar mayor atención a la estructura social y la cultura de las naciones, va a permitir explicar las motivaciones de quienes cometen actos corruptos, algo que queda totalmente en la sombra o ingenuamente supuesto en los enfoques contemporáneos.

Colin Leys (1997) apunta que es en los Estados “nuevos” (refiriéndose principalmente a las naciones africanas independizadas a partir de mediados del siglo XX) en donde las conductas corruptas tienen más posibilidades de aparecer. Las razones de ello están, primero, en que la idea del interés nacional es débil, porque la idea de una nación también lo es; segundo, en que las condiciones de pobreza y desigualdad son siempre un caldo de cultivo, ya que los cargos públicos se convierten en estimables fuentes de beneficios; y, tercero, en que la corrupción se puede encubrir con relativa facilidad, porque las reglas oficiales no son muy claras o, si lo son, porque no hay gran celo entre la gente en seguirlas pues la coerción pública (policía, sistema judicial) no tiene suficiente legitimidad o la ha perdido debido precisamente a actos corruptos. Mientras tanto, según Huntington, los niveles de corrupción de una sociedad dependen tanto del peso de sus tradiciones, así como de la forma y los contenidos del proceso de modernización. Si en un país conviven varios sistemas culturales, la corrupción encontrará más probabilidades de desarrollarse (Huntington; 1997: 382).

En sociedades tradicionales, los límites que establece la normatividad moderna no están claros. El peso cultural de las relaciones cara a cara, de amistad y familiares es bastante fuerte. “Esto está en marcado contraste con las breves, anónimas e individualizadas relaciones que predominan en las sociedades industriales, especialmente en la órbita de la administración pública. De acuerdo a esto, si un campesino se encuentra en una posición en la que debe interactuar con un funcionario para obtener, digamos, un certificado de impuestos, registrar sus tierras, encontrar una cama en un hospital o un lugar en una escuela, primero buscará a alguien conocido, alguien en quien pueda confiar –un pariente, un amigo o un correligionario- para que le haga sus transacciones o para que lo ponga en contacto con alguien que lo pueda hacer.” En consecuencia “[...] el servidor público en África, Asia o América Latina estará bajo enorme presión de parientes y amigos para que ‘haga algo’, sea encontrarles un empleo, un lugar en una escuela, conseguirles contratos con el gobierno, permisos para importaciones o becas en el extranjero.” (Theobald; 1990: 8 –traducción libre).

Otro problema está en que Huntington encuentra que la corrupción en procesos de modernización es no sólo inevitable, sino que, incluso, es deseable para lubricar los mecanismos institucionales modernos (como en sociedades ahora desarrolladas). Bert Hoselitz también coincide con este argumento, y sostiene que los primeros años de una nación deben estar dominados por necesidades sociales tradicionales, cuyos patrones de conducta para satisfacerlas, también tradicionales, son lo que es visto como corrupción por los analistas occidentales que ya han superado ese estadio (Leys; 1997).

La cuestión que resulta inquietante es que en las sociedades occidentales “limpias”, el período de transición duró mucho menos de lo que viene durando en, por lo menos, las sociedades latinoamericanas, que iniciaron el camino a la modernidad hace dos siglos, y aún no se perciben logros efectivos a la vista. Creemos que la utilidad del concepto de “neo-patrimonialismo” permite articular el análisis de la corrupción con el análisis del desarrollo y la modernización en nuestro país; y, por lo tanto, ubica esta perspectiva dentro de la discusión de los temas cruciales y más de fondo.

A continuación, se presenta el análisis de la información encontrada en Lambayeque, tomando como marco de referencia el concepto de corrupción recién presentado, el cual si bien puede parecer algo complejo, en realidad se verá que es todo lo contrario, porque

organiza de mejor manera las ideas y las experiencias que *la misma gente* tiene sobre la corrupción.

## SECCIÓN II

### ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN EN LA REGIÓN LAMBAYEQUE

En este capítulo se va a trabajar en la identificación de las instituciones más proclives a la corrupción en Lambayeque, así como se va a explorar en las causas que provocan esta situación de inclinación a cometer actos corruptos. Se ha dividido esta sección en cinco grandes sectores. Se empezará primero el análisis del Poder Judicial y el sistema de administración de justicia, es decir, también se contempla aquí el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú. Luego se presentará la situación de los gobiernos municipales, provinciales y distritales. A continuación se trabajará los problemas de corrupción en los sectores sociales: educación, salud y servicios públicos. Después, ya que Lambayeque es una región de producción agrícola, se desmenuzará la situación del sector agricultura. Y finalmente, se ubicará y explicará los problemas de corrupción en y desde los actores de la sociedad civil: universidades, empresas y medios de comunicación.

#### II.1. EL PODER JUDICIAL Y EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Tanto las dos encuestas nacionales sobre corrupción (2002, 2004) como el Diagnóstico del Estado de la Lucha contra la Corrupción en el Perú (2002), coinciden en que el Poder Judicial y la Policía Nacional del Perú son las instituciones percibidas por la población como las más corruptas en el país.

En Lambayeque, esta situación no cambia, sino que se verifica, tal como se puede apreciar con claridad en la tabla 2.1. Y, más aún, el análisis cualitativo realizado da cuenta de problemas realmente serios en la realidad, los cuales no son apreciados a la luz de una aproximación cuantitativa a través de una encuesta, que más bien muestra el panorama general. La percepción que existe entre la población y entre los expertos es que se trata de dos instituciones con una sistemática tendencia a mostrar casos de corrupción.

Tabla 2.1.  
Lambayeque: Percepción de instituciones más corruptas en el país

Puesto	Institución	Porcentaje
1	Poder Judicial	83
2	Policía Nacional del Perú	79
3	Congreso de la República	66
4	Gobierno central	43
5	Municipalidades	40
6	Fuerzas Armadas	28
	Partidos políticos	28
8	Televisión	16
9	Gobierno regional	15
10	SUNAT	12
11	EsSalud	10
	Prensa escrita	10
13	PRONAA	8
	Radio	8
15	Ministerio de Educación	5
16	Iglesia	3
17	Ministerio Público	2
	ONGs	2
19	Consejo Nacional de Inteligencia	1
	Otros	6
	No precisa	4

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004

Elaboración propia

Es fácil apreciar que los niveles de corrupción *percibida* por la población son bastante altos en el Poder Judicial (83%) y en la Policía Nacional del Perú (79%). No ocurre lo mismo con el Ministerio Público, el otro elemento dentro del sistema de justicia, el cual, para los lambayecanos encuestados, sólo es identificado de forma espontánea en un 2%, quedando en el puesto 16, junto con las ONG's, mientras que los otros dos llenan el primer y el segundo puesto del “*ranking*” de instituciones percibidas como las más corruptas. Es importante precisar que las personas se están refiriendo a las instituciones a nivel nacional; pero es evidente que, junto con la información que la gente acumula de los medios de comunicación sobre los actos corruptos en el país, está también la propia información desarrollada de forma local e, incluso, la propia experiencia que la gente puede haber tenido con la corrupción<sup>15</sup>.

La administración de justicia está íntimamente asociada con la lucha contra la corrupción. Cuando se le pregunta a la gente por cuáles son las instituciones que

<sup>15</sup> Según la II Encuesta Nacional sobre Corrupción, en Lambayeque el 26% de la población se ha visto afectado por un acto corrupto. Esto es poco menos que el promedio nacional, que alcanza el 29% (Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004).

deberían hacer algo para combatir este problema, la responsabilidad recae principalmente en la Policía (58% de menciones espontáneas); incluso antes que el Gobierno Central (53%). El Poder Judicial se ubica en un tercer lugar (36%). Nuevamente, el Ministerio Público aparece bastante atrás en la relación (3%). Aquí es necesario abrir un paréntesis para resaltar el grave problema de no conocimiento de esta institución y de la confusión que existe con el Poder Judicial. Como se mencionará más adelante, el desconocimiento de las funciones institucionales es un importante factor que explica la pasividad ante la corrupción. La relación de las instituciones que las personas creen que deberían encargarse de la lucha anticorrupción se muestra en la tabla 2.2.

Tabla 2.2.  
Lambayeque: Instituciones o actores que deberían liderar la lucha anticorrupción

Puesto	Institución	Porcentaje
1	Policía Nacional del Perú	58
2	Gobierno Central	53
3	Poder Judicial	36
4	Gobierno Regional	24
5	Congreso de la República	20
6	Municipalidades	17
7	Ciudadanía	13
8	Fuerzas Armadas	10
9	Televisión	7
10	Iglesia	5
	Familia	5
	Escuela	5
	Partidos Políticos	5
14	Prensa escrita	4
	Radio	4
16	Ministerio Público	3
17	Defensoría del Pueblo	2
	Universidades	2
	Empresas privadas	2
20	Sindicatos	1
	ONG's	1
	Otras instituciones	5
	No precisa	2

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004

Elaboración propia

Sin embargo, debe ser grande la decepción de las personas, pues la evaluación del desempeño de las instituciones en la lucha anticorrupción deja bastante que desear. En

la tabla 2.3. se podrá apreciar la relación de las instituciones nacionales según la evaluación hecha por los lambayecanos.

Tabla 2.3.

Lambayeque: Evaluación del desempeño anticorrupción de las instituciones

Institución	Desempeño					
	Excelente	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	No sabe / No precisa
Gobierno central	0	0	5	45	50	0
Gobierno regional	0	1	10	29	26	4
Partidos políticos	0	0	2	44	52	2
Empresas privadas	0	1	10	48	34	7
Sindicatos	1	1	13	50	30	5
Iglesia	2	3	39	41	11	4
Televisión	2	7	21	48	22	0
Radio	2	4	22	51	21	0
Prensa escrita	1	3	23	51	22	0
Maestros	1	3	20	59	15	2
FFAA	0	1	12	47	39	1
PNP	0	1	11	43	43	2
Familia	1	5	25	54	10	5
Ciudadanía	1	2	14	66	16	1
ONG	0	2	12	57	20	9
Comedores populares	1	0	15	51	23	10
Poder Judicial	0	0	6	38	52	4
Congreso	0	0	4	42	53	1
Municipalidades	0	0	7	54	37	2
Universidades	0	2	11	70	14	3
Ministerio Público	0	17	0	83	0	0
Defensoría del Pueblo	0	0	50	50	0	0
Otros ministerios	0	0	0	0	100	0

Nota: Los resultados aplican sólo en aquellos casos que se menciona que determinada institución debería hacer algo para combatir la corrupción

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004

Elaboración propia

Del total de personas que consideraron necesario el papel de la Policía Nacional en la lucha contra la corrupción, sólo el 12% califica a esta institución con un desempeño aceptable (excelente, muy bueno y bueno); mientras que no acepta la forma en que se ha comportado ante la corrupción un 86% (regular y malo). El caso del Poder Judicial es similar, aunque sólo 6% acepta su desempeño en la lucha anticorrupción, y 90% encuentra poco aceptable su actuación. Compárese esos porcentajes con el obtenido por la Iglesia: 44% considera su desempeño aceptable en el combate a la corrupción. Al hacer esta comparación se podrá apreciar la magnitud del problema.

El caso del Ministerio Público es muy particular. Un 17% califica su participación como muy buena, mientras que 83%, la califica de regular. No hay más datos, debido a que muy poca gente considera que esta institución es importante, definitivamente por falta de conocimiento. De esta forma, son muy pocos casos los que se contabilizan, y por eso hay categorías que no muestran resultados. Nótese que es un caso similar al de la Defensoría del Pueblo.

En todo caso, lo importante aquí es la constatación de que las instituciones que deberían ser punta de lanza en la lucha contra la corrupción están, más bien, cumpliendo papeles que no están a la altura de las tareas que la sociedad les atribuye. A continuación, se pasa a analizar con más detalle cada una de estas instituciones.

#### II.1.1. Policía Nacional del Perú

La policía es el elemento más inmediato en el sistema de justicia. Es la primera institución con la que se topan los ciudadanos al ocurrir un conflicto (hablando en términos generales, por supuesto), de aquellos que ocurren cotidianamente<sup>16</sup>.

Es en esa interacción en la que se presentan los primeros actos corruptos. Como continuar con todo el proceso en las instancias posteriores se presenta como una aventura poco halagüeña para las partes en conflicto, por lo incierto (casos de corrupción, trámites engorrosos y complicados, tiempo y dinero que invertir), se vuelve preferible “arreglar” las cosas en ese nivel, directamente con la policía. Es importante apuntar que muchos de esos conflictos entre ciudadanos y, principalmente, entre ciudadanos con la institucionalidad legal, pueden ser inventados por miembros del cuerpo policial con el objetivo de ofrecer la capacidad de arreglar la situación creada antes de que pase a mayores.

Pero la manifestación de la corrupción en esta institución –como en todas las demás-, es más compleja de lo que se presenta a primera vista. El Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional, conocido como el Libro Verde, identifica

---

<sup>16</sup> Como se sabe, la policía se vincula con el ámbito judicial en dos momentos más, además de antes del proceso (o investigación preliminar): durante el proceso en sí mismo y durante la ejecución de las sentencias. Sin embargo, es en el primer momento en el que se da la mayor frecuencia de actos corruptos hacia la población.

cuatro tipos de actos corruptos en la policía, como institución de alcance nacional (PNP; 2002: 74):

El primer tipo es la “corrupción política”, que es definida como la “injerencia política en los ascensos del personal policial y en los cambios de colocación [...]”.

El segundo tipo es la “corrupción administrativa”, que ocurre, en primer lugar, “[...] en las adquisiciones y licitaciones, y en el manejo de los fondos destinados a dar bienestar al personal policial [...]” y, en segundo lugar, “[...] en la distribución de los recursos asignados para el funcionamiento de las unidades. El caso emblemático es el de la gasolina [...]”. Según apunta este informe, la corrupción administrativa es el más perjudicial para la institución, porque involucra grandes sumas de dinero; pero es la que menos percibe la población, pues la relación de ésta con la policía pasa principalmente por el tercer tipo de corrupción.

El tercer tipo es la “corrupción operativa”, aquella que se da en las actividades formales de los miembros de la policía. Es este tipo el que más afecta la imagen y el prestigio institucional, pues es el que se da en relación directa con los ciudadanos. Al respecto, hay dos prácticas comunes: pedirle al ciudadano recursos de oficina, combustible u otros, poniendo como pretexto que el Estado no provee los suficientes (la “donación” generalmente se hace en dinero). La segunda práctica es pedir dinero para pasar por alto una infracción –real o inventada- o para acelerar un trámite.

Finalmente, el cuarto tipo de actos corruptos identificados es el de “corrupción en procesos internos”, que consiste en que “[...] policías solicitan pagos a otros policías por ‘agilizar’ trámites administrativos internos (pagos de derechos, trámites documentarios, pensiones, becas, cambios, ascensos, etc.)”.

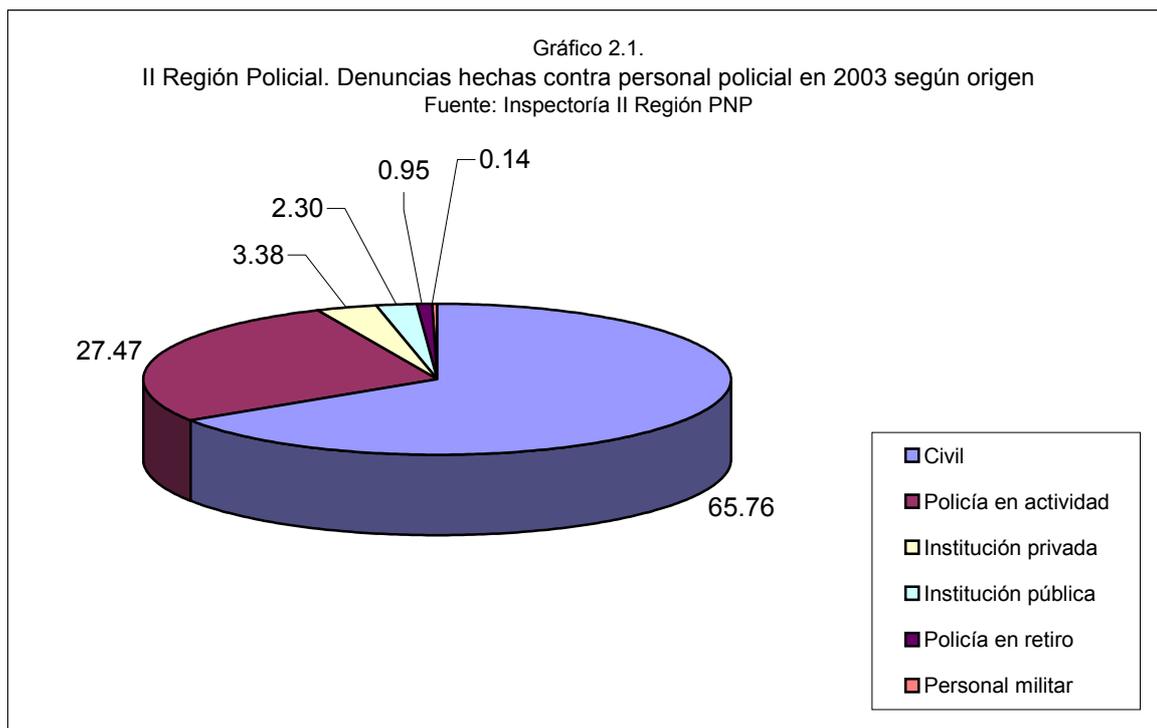
A través de la investigación realizada para este estudio podemos sostener que la corrupción política es posible en Lambayeque (II Región Policial - Chiclayo), pero no hay pruebas concluyentes de que ocurra. Pero así no haya casos documentados es necesario mencionar que, como parte del diagnóstico, sí se encuentra la *posibilidad* de que puedan ocurrir, y la razón de ello se encuentra en la propia estructura orgánica de la institución y en, de un lado, el sistema de ascensos y, de otro, el sistema de argollas y

coimas para que los policías logren ser transferidos en los puestos y direcciones que otorgan más beneficios o que reportan ganancias extra. No debe dejarse de mencionar que este es uno de los puntos más fuertes que la actual reforma policial ha retomado, en particular en el mantenimiento de la objetividad en los ascensos.

En cuanto a la primera modalidad de corrupción administrativa, ya que las adquisiciones y licitaciones se hacen de forma centralizada desde Lima, no es ésta una práctica que ocurra. Pero no es el caso con la distribución de gasolina, práctica que sí está extendida en toda la institución policial a nivel nacional (tómese nota de los actos corruptos de una mafia de altos mandos descubierta por la oficina de Asuntos Internos en la IX Región Policial - Ayacucho). Estos actos corruptos se explican, en primer lugar y de forma más inmediata, por los bajos sueldos que también tiene la oficialidad policial. La apropiación de combustible sirve para armar mafias locales alrededor del tráfico de este producto a precios más módicos que los del libre mercado. Pero, por supuesto, ese dato objetivo necesita cruzarse con factores subjetivos como las motivaciones personales de los comandos y la integridad de los mismos, los cuales pueden variar enormemente de oficial a oficial. La falta de un apropiado sistema de control de la distribución y, finalmente, la pasividad o el temor del personal subalterno son otros elementos que contribuyen a crear las condiciones para el desarrollo de esta práctica tan dañina para la institución.

Las dos modalidades de actos de corrupción operativa –el tercer tipo- mencionados en el Libro Verde, definitivamente se dan en la región. Las causas de estos actos corruptos tienen mucho que ver con que efectivamente los recursos operativos son muy escasos: una seguridad interna óptima requeriría el patrullaje zonal durante todas las horas del día; sin embargo, según cálculos de la policía, la asignación de combustibles alcanza para cinco o seis horas de patrullaje efectivo. O, en el caso del rancho, una comisaría de, por ejemplo, treinta efectivos, recibe rancho para cinco o, tal vez, diez policías; si es que recibe para el rancho. Entonces, se tiene una base objetiva que explica este tipo de actos corruptos de parte importante del personal policial. La gente, con el derecho a la seguridad, exige que los patrulleros estén en las calles patrullando; pero está el problema de recursos que tiene que ser superado de alguna forma, y es así que una parte del dinero sacado por los policías a ciudadanos de forma ilegal sí está efectivamente destinado a conseguir recursos operativos en la calle o en la comisaría (papel, tinta para

las máquinas o lapiceros, además del combustible) o alimentación. Y otra parte es destinada a aliviar el bajo sueldo que perciben los policías. Como se adelantó, son estos actos corruptos los que mayor impacto tienen cotidianamente entre la población, cimentándose así la imagen del “policía corrupto”, y es desde estas prácticas que se explica los altos niveles de percepción de corrupción que se muestran arriba, sobre todo, en la tabla 2.1.



La percepción de corrupción en la policía, también se puede apreciar en el gráfico 2.1., en el que se muestra las denuncias presentadas ante la oficina local de Inspectoría en contra del personal policial por diversas irregularidades. Los datos del mismo pueden servir como un indicador del alto nivel de tensión social existente entre las relaciones entre los ciudadanos y los policías, pues las denuncias presentadas por los civiles alcanzan las dos terceras partes del total (66%). Anotemos que en este punto no es relevante la veracidad o no de las denuncias, sino el dato, que sí es muy expresivo de esa percepción de corrupción. Si los policías actúan por motivaciones corruptas, la gente considerará apropiado entablar quejas contra acciones de éstos que los haya afectado de una u otra forma, *así los policías tengan la razón*. Además, en Lambayeque, del 37% de ciudadanos que presentó una denuncia en una comisaría en 2003, el 9% declara haber tenido que pagar una coima sólo para poder hacer la

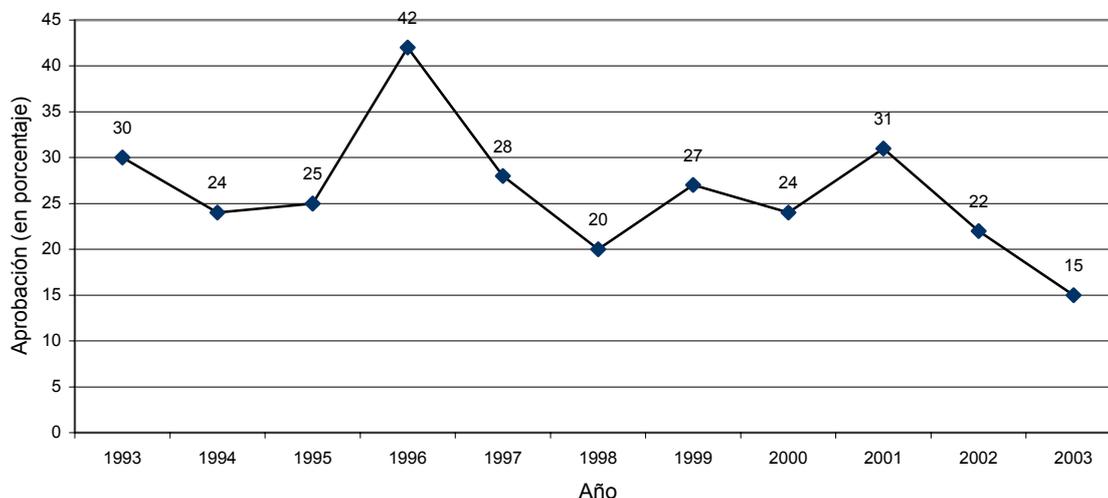
denuncia; y del 13% que dice haber tramitado el arreglo de una multa de tránsito, el 27% pagó una coima (Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004).

Finalmente, en cuanto al cuarto tipo, la corrupción en procesos internos, hemos encontrado que tiene todas las condiciones para que pueda darse en la región. Los componentes que están en juego en estos actos corruptos están dados, básicamente, por el poder que un determinado cargo le confiere a un policía. Situaciones como los traslados o las recomendaciones para los ascensos, por ejemplo, son las más ilustrativas de esto: el poder para decidir de los superiores *versus* las necesidades de los subordinados. Otro componente básico que favorece la corrupción de este tipo es la práctica del intercambio de favores por encima de los intereses institucionales: un efectivo policial puede ejecutar una acción interna (no necesariamente ilegal), tomando en consideración un favor de otro, sea éste inmediato, pasado o futuro; y se concreta así un acto corrupto de este cuarto tipo. Como se podrá apreciar a lo largo de esta presentación de resultados, en otras instituciones es ésta una de las más frecuentes prácticas de corrupción.

#### II.1.2. Poder Judicial

Es importante poner en perspectiva nacional la percepción de corrupción en el Poder Judicial, pues lo que pasa en el nivel nacional de gobierno tiene incidencia en los niveles locales, ahondándose la percepción mala que se tiene de este poder del Estado. En el siguiente gráfico 2.2. se puede apreciar la evolución de los niveles de aprobación del Poder Judicial de 1993 en adelante.

Gráfico 2.2.  
Aprobación del Poder Judicial en el Perú  
(1993 - 2003)



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado. Elaboración: CAJ, 2003

En el gráfico 2.2. se puede apreciar claramente la debacle de la aprobación desde 2001 hasta ahora. Nótese que esta debacle sucede a un pico de 31% ganado, al parecer, por la percepción generalizada de la lucha contra la corrupción fujimorista a fines de 2000 hasta mediados de 2001. Pero también es notoria la debacle entre 1996 y 2000, luego de otro pico (42%). Este inusual nivel de aprobación puede explicarse por un cierto éxito de la reforma judicial fujimorista, a ojos de la población; mientras que la tremenda caída que siguió se explicaría por el rechazo de la población al creciente control de este Poder por parte del Ejecutivo.

Lo que es común a ambas grandes caídas es la percepción de corrupción en el Poder Judicial y la consecuente ineficiencia. En la primera caída, la expansión del sistema corrupto de Fujimori sobre todo el aparato estatal produce ineficiencia; mientras que en la segunda caída –que llega a su nivel más bajo (15%)–, lo que es más notorio para la gente es la ineficiencia en los juicios a Montesinos y los miembros de la red, en la extradición a Fujimori y otros, y en la cantidad de prófugos; así como ineficiencia para procesar los nuevos escándalos de corrupción, la cual sólo se explicaría, para la gente, por la injerencia de otros actores y poderes en el Judicial. Recuérdese el 83% de

percepción de corrupción que, para hablar de Lambayeque, alcanza el Poder Judicial, convirtiéndose en el sector percibido como el más corrupto (tabla 2.1.).

Tratemos ahora de explicar estos enormes niveles de desaprobación y de percepción de corrupción en este poder del Estado en la realidad lambayecana. Lo primero que se debe señalar es que en la región lo que más se tiene registrado son los casos de micro, pequeña y mediana corrupción monetaria. Según la información recogida para esta investigación, no hay recurrencia de grandes montos de dinero movidos en actos corruptos en las cortes. Esto se debe a que son las personas de niveles sociales y económicos bajos y medios de Lambayeque quienes acuden a solucionar sus conflictos en esos espacios institucionales. El nivel socioeconómico más poderoso, por su lado, opta por el arbitraje como mecanismo de resolución de conflictos. Al respecto es importante anotar que la sociedad peruana demuestra un cierto nivel de “judicialización”; es decir, gran parte de la vida cotidiana se resuelve en las salas judiciales. Esto no deja de ser paradójico porque, si bien los niveles de percepción de corrupción y de desaprobación del Poder Judicial van en aumento, la gente no parece dejar de llevar sus conflictos al ámbito judicial. Guillermo Nuggent trabaja con mucha agudeza el peso del “poder delgado” –los papeles, las leyes- en el imaginario social de los peruanos, que redundan en el gran poder de los jueces ante grandes sectores – humildes- de la sociedad (Nuggent; 1996). En Lambayeque, el 26% de ciudadanos ha realizado trámites en un juzgado en 2003, lo cual es un porcentaje por encima del promedio nacional (22%), que ya es elevado. De esta cantidad el 13% acepta haber pagado coimas para poder realizar su trámite (Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004).

Como se verá poco más adelante en este mismo acápite, esta “judicialización” de la sociedad trae como consecuencia que la carga procesal de los magistrados aumente y, luego, que todos los demás problemas en el Poder Judicial se agudicen.

Pese a que no hay registrados casos de gran corrupción, los casos pequeños son muy frecuentes; se da lo que uno de nuestros informantes llamó “corrupción hormiga”, que consiste en una tremenda frecuencia de actos corruptos entre, de un lado, los auxiliares, secretarios y técnicos y, de otro lado, los ciudadanos. Este fenómeno se funda en los amplios márgenes de este personal judicial para el manejo discrecional de la

información. En buena parte, este manejo discrecional se explica por la delegación de funciones de parte de los magistrados, quienes tienen una carga procesal demasiado grande como para poder llevarla por sí mismos: “El fenómeno de la delegación de funciones [... es] una lamentable necesidad de la judicatura, debido a la falta de recursos materiales y de personal con que opera la institución. La inmediación, principio procesal que garantiza una vinculación directa de las partes con el magistrado y con el expediente, es débil en la realidad judicial.” (CAJ; 2003: 76).

La “corrupción hormiga” también tiene una explicación en los orígenes del personal auxiliar. Según un estudio de la Comisión Andina de Juristas, a nivel nacional, “[...] así como no existe una sólida carrera judicial en el Perú, tampoco hay criterios claros para la selección, limitaciones y control del personal ligado al Despacho. Por lo general las contrataciones se realizan por recomendaciones, cercanía con los gerentes encargados de seleccionar el personal, etc. No hay pruebas de ingreso ni reglas claras para el ascenso o promoción. En esa medida, se imponen reglas informales [...]” (Íbid.: 79).

Volvamos ahora a la situación de los magistrados. Si bien en la región no se registra con suficiente claridad actos corruptos en términos monetarios entre ellos, sí hay una importante cantidad de quejas presentadas ante la Comisión Distrital de Control de la Magistratura (CODICMA) sobre irregularidades en los procesos, tal como se muestra en la tabla 2.4.

Aún cuando muchas de las quejas pueden ser el fruto de la revancha de una de las partes ante sentencias desfavorables del juez, estos datos no pueden dejar de ser leídos como la falta de legitimidad social de la acción de los magistrados. En otras palabras, si el Poder Judicial, como institución social, y las acciones de quienes lo integran tuviesen estándares de legitimidad menos discutibles, sería más difícil que se haga llegar a la CODICMA quejas solamente por venganza.

Tabla 2.4  
Quejas contra magistrados de la Corte Superior de Justicia de  
Lambayeque recibidas por la CODICMA: Ene - Sep 2003

Queja	Frecuencia
Infracción a sus deberes	14
Retardo en la administración de justicia	10
Parcialización	10
Negligencia inexcusable	4
Inobservancia de las normas procesales	4
Desobediencia al superior	1
Descuido en la tramitación de los procesos	1
Conducta irregular	1
Total de quejas en el período	45

Fuente: CODICMA, Lambayeque

Elaboración propia

Las prácticas irregulares o los actos corruptos de los magistrados tienen que ver con dos condiciones largamente asentadas. En primer lugar se encuentra el poder de manejar la información de los casos y de los procedimientos y, en segundo lugar, la muy extendida práctica de sostener reuniones con abogados de las partes involucradas por separado y de manera informal<sup>17</sup>.

De lo anterior se desprende la importancia de otro actor que debe ser considerado en el análisis del Poder Judicial, aunque ajeno al mismo: los abogados litigantes. Además de las reuniones informales entre el juez y el abogado de una parte, hay que contar con que esas reuniones suelen darse en el contexto de una opulenta comida ofrecida por el abogado a algunos jueces “[...] para influir en el sentido de sus decisiones o para consolidar o hacer ‘fraternal’ los lazos de corrupción.” (CAJ; 2003: 74).

Otro problema detectado con respecto a los abogados, tiene que ver con la fluidez entre el ámbito privado y el ámbito público; es decir, transitar de trabajar de un estudio o de manera independiente a ser parte de la magistratura y viceversa. Lo que explica esto es el interés de parte de los estudios o de los abogados en mantener redes y relaciones dentro del Poder Judicial, para que entonces sea más fácil conseguir ganar los casos y, por lo tanto, éxito. La idea que se hace la gente con respecto a que un abogado bueno es aquel que tiene mejores relaciones con jueces es una de las más graves consecuencias de

<sup>17</sup> Práctica que parece ser muy común no sólo en la región, sino en todo el país y, como se ha podido comprobar, en todo Latinoamérica (Juan Lozano y Valeria Merino, compiladores. La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción de la función pública. Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe – TILAC, 1998. Citado en: CAJ; 2003).

esto, pues se convierte en el elemento que cierra el círculo vicioso de la corrupción entre ciudadanos, abogados y jueces.

En Lambayeque, al igual que en el resto de las regiones del Perú, el origen de todos los problemas institucionales también parece ser la insoportable carga procesal con que tiene que lidiar el Poder Judicial. A ello hay que sumar la falta de recursos económicos, de personal y operativos, o la ineficiencia en la administración de los mismos. Al respecto, la centralización administrativa es uno de los obstáculos más inútiles: la Corte Superior no puede comprar papel o lapiceros, sino que tiene que hacer su pedido –a Lima- y esperar a que la Corte Suprema haga la compra –en Lima- y envíe los útiles, encareciendo los costos de maneras totalmente ineficientes en un sector donde lo más urgente –después de una personalidad íntegra entre todos sus miembros- es una mayor cantidad de recursos.

### II.1.3. Ministerio Público

De los datos presentados en las tablas 2.1., 2.2. y 2.3., se desprende que el Ministerio Público no parece tener una imagen claramente definida presente entre la ciudadanía. Lo que parece haber es una confusión de roles entre esta institución y el Poder Judicial o, más precisamente, ocurre que los roles del Ministerio Público son subsumidos, por la gente, dentro de las atribuciones del Poder Judicial.

Esta puede ser una razón, entre otras de seguro, que explique la relación de tensión entre funcionarios de ambas instituciones al llevar a cabo sus tareas, que hemos constatado a través de nuestra investigación. Pese a que se han dado reuniones de acercamiento y coordinación entre sus actuales principales autoridades, este es aún un problema a resolver: las competencias y los ámbitos tienen que estar claros para todos y cada uno de los funcionarios públicos de todos los niveles, incluyendo al personal administrativo de ambas instituciones. Es necesario, a nuestro parecer, que dentro de la delimitación se resalte el nivel de Poder del Estado que tiene el Poder Judicial; es decir, no es sólo una institución, sino que es más que eso, lo cual debe conllevar, por supuesto, mayores responsabilidades, sobre todo, ante la población.

Pero la falta de conocimiento del Ministerio Público y, por lo tanto, de cómo funciona el sistema de administración de justicia peruano, se vuelve un problema más grave aún cuando se constata que los mismos abogados no tienen idea clara de las cosas y concentran su accionar en el Poder Judicial. Muchas de las quejas que los abogados podrían hacer sobre los magistrados de este Poder del Estado, en vez de dirigirlas al Ministerio Público, institución donde se asegura mayores niveles de autonomía, se presentan ante la CODICMA, aumentando la carga de trabajo allí. Según cálculos de nuestros informantes, aproximadamente las tres cuartas partes de los abogados no saben que el Ministerio Público también está facultado para investigar a los magistrados.

Al margen de que no sea una entidad ampliamente conocida entre la gente e incluso entre los abogados, la naturaleza de sus funciones le otorga al Ministerio Público una situación muy relevante en la vida social para la resolución de conflictos. Lamentablemente, nuestra investigación encuentra que un problema central en esta institución se da en el ejercicio de la función acusatoria, particularmente en el uso discrecional del poder que esta función le brinda a los fiscales y en la negligencia. El poder se vuelve abuso especialmente en contra de los ciudadanos más pobres. El factor que explica esto es la discriminación. Desde el concepto de corrupción que hemos desarrollado en la primera sección, podemos entender la discriminación racial o cualquier otra en la esfera pública como una manifestación corrupta, pues es un hecho que mella y le quita legitimidad a la relación entre gobernantes y gobernados o, en este caso, entre servidores públicos y usuarios. Corresponde mencionar que esta es una característica compartida con las demás instituciones analizadas, y se convierte en un problema de fondo al estudiar la corrupción en la región, pues define la situación dentro de la cual se van a dar los actos corruptos, bajo la forma de abuso del poder público. Los actos corruptos pueden también efectuarse en dinero. Según la Segunda Encuesta Nacional sobre Corrupción, un 6% de lambayecanos que presentaron una denuncia en la Fiscalía tuvo que pagar una coima para que ésta sea admitida (Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004). Aún cuando es un porcentaje bajo (en Ancash se alcanza el 19%), no deja de ser expresivo de la situación que estamos presentando.

Otras formas de abuso del poder detectadas involucran la esfera privada. El ejemplo más ilustrativo es aquel en que un fiscal favorece a su amante para perjudicar al esposo o pareja de ésta (los géneros, por supuesto, pueden cambiar; pero las experiencias

recabadas tienen que ver más con algunos fiscales varones) a través del inicio de un proceso. Por supuesto, las causas de este tipo de actos corruptos encuentran una explicación muy subjetiva e íntima en el fuero privado de los funcionarios públicos, pero en tanto afecta a otros ciudadanos y al sistema mismo, es necesario que sea considerada como una posibilidad a combatir.

Hablando del abuso de poder, es imprescindible mencionar la insatisfacción de la población con el Instituto de Medicina Legal, órgano desconcentrado del Ministerio Público. Evidentemente, toda persona tiene la tendencia a no quedarse tranquila cuando un fallo o las gestiones no la favorecen; pero el caso que queremos resaltar aquí nos parece sumamente grave y es la alta tasa de procesos por violación en los que el violador sale libre de cualquier acusación. Gran parte de estas sentencias se explican por el informe del IML que encuentra que una gran mayoría de las víctimas niñas y adolescentes tienen “himen complaciente”, figura médico-legal que implica un menor dolor durante el acto sexual y la no de-floración, por lo que ya no se amerita mayor sanción. Esos certificados son el medio utilizado por los acusados de violación para salir librados del proceso en su contra. Si hay un tráfico de estos certificados o si hay una indefensible incompetencia de los funcionarios que aplican el examen es menos importante que la consecuencia: se corrompe más aún la relación entre la sociedad y el aparato del Estado; de ahí la pertinencia de este ejemplo.

Finalmente, otro problema detectado es el de la impunidad. Las denuncias contra los malos funcionarios públicos no encuentran sanciones apropiadas o, más precisamente, la mayoría de veces no encuentran sanción. Siendo el Ministerio Público una entidad como la que es, con las competencias que tiene en el sistema de administración de justicia y con las atribuciones de sus funcionarios, este problema tan extendido en toda la administración pública, se vuelve más dramático. En la tabla 2.5. se puede apreciar las quejas y denuncias presentadas ante la Fiscalía en contra de jueces y fiscales. Las denuncias tienen que ver con presuntos delitos de corrupción, mientras que las quejas se originan en malos tratos a los ciudadanos en el desempeño de la función pública o en negligencias.

No sólo se trata de pocas denuncias, sino que de las denuncias y quejas presentadas, la cantidad de sanciones es mínima. Los procesos generalmente encuentran que el criterio

de los funcionarios públicos es el que guía sus acciones, por lo que no es apropiado aplicarles una sanción. Lo que hay detrás de la excusa sobre el “criterio” es más bien el llamado “espíritu de cuerpo”, característica perniciosa dentro de una institución cuando los intereses de miembros de la misma son puestos por encima de los intereses de la ciudadanía. Sobre esto habrá tiempo para explayarse más adelante, porque también forma parte de la “cultura institucional” en casi todo el sector público.

Tabla 2.5.  
Ministerio Público Distrito Judicial Lambayeque:  
Denuncias y quejas de fiscales y jueces

Período	Frecuencia
2003	
Agosto	9
Julio	8
Junio	13
Abril	8
Marzo	10
Febrero	9
Enero	9
2002	
Diciembre	7
<b>Acumulado de tres trimestres</b>	<b>73</b>

Fuente: Ministerio Público Distrito Judicial Lambayeque  
Elaboración propia

## II.2. GOBIERNOS MUNICIPALES Y GOBIERNO REGIONAL

En Lambayeque, después del Poder Judicial y la Policía Nacional, y del Congreso de la República y el Gobierno Central, las instituciones percibidas como más corruptas son las municipalidades. Su quinto puesto congrega un 40% de las respuestas espontáneas de la población (como se puede apreciar en la tabla 2.1.). Por su parte, el Gobierno Regional –institución existente desde 2003- se ubica en el noveno puesto de la lista, obteniendo un 15% de percepción de corrupción.

Estos niveles pueden llegar a poner en cuestión el problema mismo de la descentralización. Sea por regionalización (como ha sido) o por municipalización (que era la alternativa), el proceso puede ser discutido por sus críticos en base a la descentralización de la corrupción, corroborada también con la enorme cantidad de presidentes regionales cuestionados, investigados y sancionados recién a un año del inicio de su gestión. Es necesario analizar qué es lo que viene pasando con estas instituciones.

### II.2.1. Gobiernos municipales

Los municipios, provinciales y distritales, no sólo tienen un alto nivel de percepción de corrupción en Lambayeque, sino que ese nivel es superior al promedio nacional de 34%. Sin embargo, creemos que un componente que influye de forma inmediata en la construcción de esa percepción es el conjunto de complicados procesos de confrontación política en los que la municipalidad de Chiclayo, la más grande municipalidad de la región, se encuentra involucrada, y que incluyen conflictos con diversos actores como los sindicatos, los partidos políticos y los medios de comunicación, así como otras instituciones del propio sector público.

Al respecto, es notorio que la cantidad de quejas presentadas por ciudadanos ante la Defensoría del Pueblo con respecto a hechos violatorios de derechos en la municipalidad de Chiclayo es claramente mayor que las que se presentan en otros gobiernos locales; y la colocan, además, entre las cinco instituciones más quejadas por los ciudadanos ante la Defensoría del Pueblo en la región. Hay que tener en cuenta que, a nivel regional, la mayor cantidad de quejas tiene que ver con: omisión en el

cumplimiento de las obligaciones públicas (50 recurrencias), omisión en dar respuesta a las solicitudes (28 recurrencias) y actuación fuera del principio de legalidad (25 recurrencias).

Tabla 2.6.  
Lambayeque: Quejas contra municipalidades. 2003

Municipalidad	Frecuencia de quejas
Chiclayo*	17
La Victoria	4
Pomalca	3
Tumán	3
Lambayeque*	3
José Leonardo Ortiz	2
Cayaltí	1
Chongoyape	1
Monsefú	1
Motupe	1
Nanchoc	1
Pátapo	1
Pimentel	1
Ferreñafe*	1
<b>Total de quejas presentadas</b>	<b>40</b>

\* Municipio Provincial

Fuente: Defensoría del Pueblo, Chiclayo

Elaboración propia

Es importante hacer una lectura cuidadosa de estos datos, porque las confrontaciones políticas no se explican directamente por la corrupción de las estructuras sociales. Éstas pertenecen al ámbito más estrictamente político.

Sin embargo las consecuencias de las mismas sí tienen una incidencia entre la opinión pública que contribuye a asentar entre la opinión pública la percepción de corrupción que se ha visto. Y es que la “corrupción” es la principal arma de las oposiciones políticas en contra de cualquier oficialismo. Para atacar a grupos políticos en el poder, las oposiciones siempre sueltan acusaciones de corrupción. Muchos de los golpes de Estado vividos por Latinoamérica durante gran parte de su historia se justificaron por la necesidad de combatir la corrupción de forma radical. Entonces, en la batalla mediática por el poder, las denuncias de corrupción campean y, en mayor o menor medida, consiguen calar entre la población; y, como en el caso de la provincia de Chiclayo, esta medida es mayor cuando los opositores están aliados con los medios de comunicación, o cuando tienen la propiedad de éstos.

Pasando a los problemas comunes a los municipios, hemos sistematizado cuatro fundamentales: las contrataciones y licitaciones de obras, la administración del programa del Vaso de Leche, los trámites y, en cuarto lugar, el nepotismo-clientelismo. Esto se condice con la situación de las municipalidades en el resto del país.

Veamos primero el problema con los procesos de adquisiciones de las municipalidades y en la ejecución de obras. Según el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE; 2003), lo que más consumen las entidades públicas son: bienes, en un 54%; servicios, en 28% y obras, en 18%. El monto del departamento de Lambayeque gastado en contrataciones y adquisiciones en 2002 fue de 111 millones de nuevos soles, que se hicieron efectivos a través de 10, 241 procesos. Este monto representó ese año el 0.79% del gasto total nacional (14 mil millones de nuevos soles), que si bien no es grande, no deja de ser despreciable en medio de la pobreza en que vive la mayoría de peruanos y, particularmente en el caso que nos ocupa, la mayoría de los lambayecanos.

Dentro de este panorama económico, hasta el 31 de agosto de 2003 CONSUCODE ha tomado conocimiento de denuncias en contra de 132 procesos de adquisiciones. De esta cantidad, el 39% se refiere a procesos convocados por gobiernos locales (provinciales y distritales) y por gobiernos regionales, convirtiéndose en el principal rubro de instituciones quejadas. Además, la tendencia es a aumentar<sup>18</sup>, pues en 2002, el porcentaje de denuncias contra procesos llevados por gobiernos locales y regionales fue de 29%; 25% en 2001; y 17% en 2000.

Siguiendo con los datos generales, en la tabla 2.7. se ofrece el tipo de transgresiones denunciadas en 2003 para todas las entidades públicas y no sólo las municipalidades. Puede observarse que un enorme porcentaje (42%) de las denuncias tienen que ver con la omisión de notificación a PROMPYME sobre la realización de un proceso de adquisición. Este es un problema medular, porque al no llevarse a cabo esta notificación se posibilita tener una competencia limitada, probablemente arreglada previamente entre una empresa y los funcionarios públicos encargados de llevar

---

<sup>18</sup> Hay que tomar en cuenta que en 2003 sólo se contabiliza hasta agosto, por lo que la tendencia se debería agudizar con datos hasta fin de año.

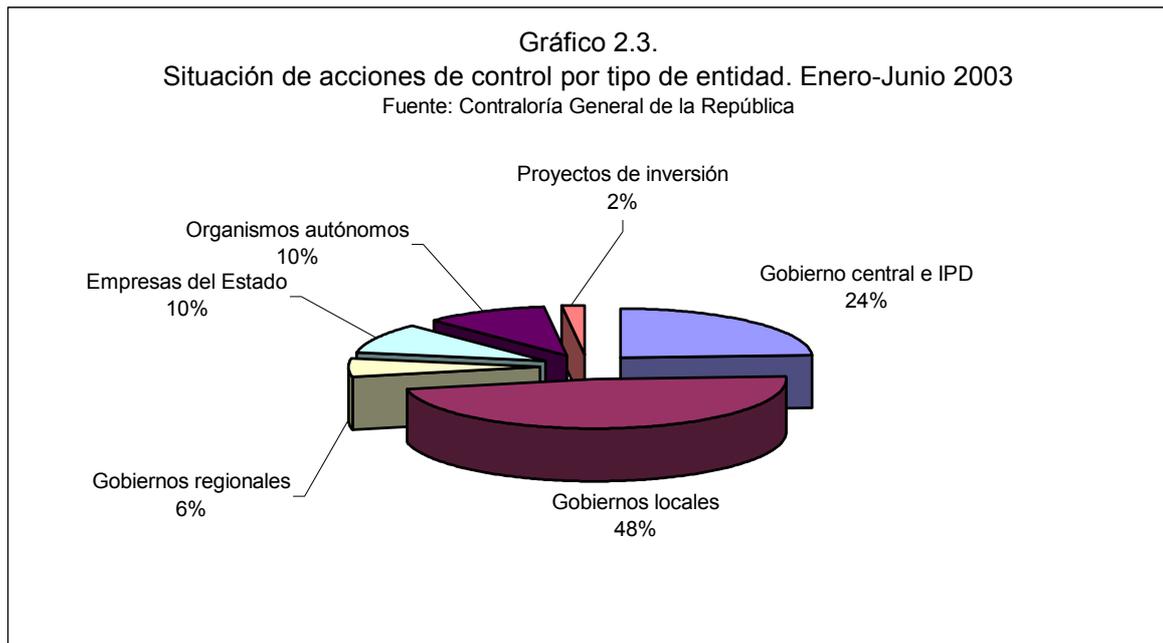
adelante el proceso de adquisiciones de determinada institución. Es una más de las aristas del manejo amañado de la información.

Tabla 2.7.  
Principales denuncias según transgresión a la ley de contrataciones y adquisiciones del Estado. 2003

Transgresión	Porcentaje
Omisión de notificar a PROMPYME la convocatoria a los procesos de selección, notificación tardía o defectuosa	42
Incumplimiento de las etapas y plazos del proceso de selección o irregularidad en alguna etapa	10
Transgresión de los principios que rigen la contratación pública	5
Inclusión de factores de evaluación y/o regulaciones desproporcionadas y excluyentes	4
Irregularidades relacionadas con el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones	4
Incumplimiento de normativa relacionada con el Programa de Vaso de Leche	3
Transgresiones relacionadas con el acto de presentación, apertura y evaluación de propuestas	3
Otorgamiento de la Buena Pro al postor que presentó documentos falsos, información inexacta o incompleta, o que transgrede alguna norma del TUO y/o su Reglamento, o cuya propuesta transgredía los límites del valor referencial o al postor que no hizo el máx	2
No suscripción del contrato, incumplimiento de plazos y formalidades para la suscripción	2
Exoneración indebida del proceso de selección	2
Determinación errada del tipo de selección	2
Fraccionamiento del proceso	1
Inclusión de marcas y/o especificaciones en las Bases que direccionan el resultado del proceso	1

Fuente: CONSUCODE, Informe de Gestión: Enero 2001 - Agosto 2003

Por su parte, la Contraloría General de la República efectuó entre Enero y Junio de 2003, 175 acciones de control posterior. De este total, el 47% estuvo dirigido a gobiernos municipales, convirtiéndose estas instituciones en el primer objetivo de la Contraloría. Puede apreciarse estos datos en el gráfico 2.3. Además, en ese mismo período, “[...] fueron canalizados a la Sede Central un total de 329 expedientes de denuncias y otros pedidos de control, los cuales proceden de la ciudadanía (87%), de autoridades gubernamentales (10%) y del Congreso de la República (3%). En general, los Gobiernos Locales alcanzaron el más alto índice de denuncias presentadas con 147 casos (44,7%) [...]” (CGR; 2003: 12).



Todo este panorama nacional descrito tan contundentemente por los datos de estos organismos de control, se refleja también en la realidad regional, según nuestra investigación. Los actos corruptos en los procesos de adquisiciones de las municipalidades se esconden tras las compras de bajo presupuesto (adjudicación directa y adjudicación de menor cuantía); éstas, dados los limitados montos que manejan los gobiernos locales (distritales, en particular), son las que efectúan con más recurrencia estas instituciones. Como no hay necesidad de hacer públicos estos procesos, hay mucho mayores posibilidades de arreglar los resultados de la transacción entre altos funcionarios y empresarios cercanos a ellos, o con intereses corruptos compartidos. O cuando hay recursos para hacer una licitación considerable, puede ocurrir que los grupos de poder en la municipalidad, con intereses privados, arreglen el fraccionamiento de la adquisición o contratación, para realizarla bajo las modalidades de adjudicación directa o adjudicación de menor cuantía, y no tener que someterse al escrutinio de lo público. Nótese en la tabla 2.7., que esta “viveza” también ha sido denunciada. Todo esto se hace posible también por el escaso cumplimiento de la presentación del Plan Anual de Adquisiciones, que toda institución pública debe alcanzar a CONSUCODE. Como consecuencia, según nuestros informante, se tiene que, por ejemplo en el programa de Vaso de Leche (que vamos a detallar a continuación), haya muy pocas empresas que tienen o han tenido el monopolio de la provisión de insumos. Es sintomático de esto que en muchos procesos de contrataciones de distintas municipalidades, las bases sean las mismas; es decir,

elaboradas por el proveedor, que se las alcanza al municipio, cuando debería ser la institución pública la que diseñe sus bases según sus necesidades y convoque a las empresas.

El segundo gran problema de corrupción con las municipalidades lambayecanas se encuentra en la gestión del programa del vaso de leche, problema también extendido a nivel nacional y minuciosamente analizado en Lorena Alcázar *et al.*; 2003. Según este estudio, en el proceso de gestión del programa –desde la asignación de partidas del Ministerio de Economía y Finanzas hasta que los beneficiarios (niños menores de seis años y mujeres embarazadas y lactantes) reciben el producto-, hay cinco etapas; y en cada una de ellas hay fugas de recursos.

La primera etapa es la transferencia de la partida mensual del MEF a las municipalidades. Según la investigación que estamos reseñando, en ésta no existen mayores fugas de recursos; es decir, el dinero reportado por las municipalidades es casi exactamente el mismo asignado por el ministerio. No habría apropiación de dinero aquí, el ministerio cumple con hacer las transferencias, aunque lo hace con irresponsabilidad en el calendario. En la segunda etapa, que consiste en la asignación de las partidas dentro de la municipalidad para comprar los insumos, sí hay fugas un poco más significativas, aunque tampoco son tan grandes. El origen de esta fuga estaría, presumiblemente, en la malversación de los fondos para cubrir gastos operativos de la propia municipalidad, cuyos escasos recursos exigen soluciones drásticas. Según el estudio, el fenómeno es más marcado en distritos rurales más alejados. Apuntemos que esta es la etapa en la que se hace las contrataciones con proveedores del programa; y si bien no hay fugas de recursos, eso no significa que no haya actos corruptos en el proceso de contratación, tal como hemos mostrado cuando hablábamos sobre este problema.

La tercera etapa consiste en la transferencia de las municipalidades a los comités de madres del vaso de leche (la transferencia no siempre la hace la municipalidad, sino que a veces recae esa responsabilidad en el proveedor). Las fugas aquí son ya notorias entre la cantidad que recibe el comité y la cantidad que éste registra en el padrón municipal. En el estudio de Alcázar *et al.* no se establece si estas fugas se deben a actos corruptos o a ineficiencias del municipio-proveedor o del comité. Pero según nuestros informantes

en Lambayeque, sí existe un grado importante de apropiación del producto; aunque el principal problema está en que los más altos niveles de ineficiencia e informalidad en que se realiza la transferencia le restan transparencia al proceso y, así, evaluar y supervisar el programa en esta etapa micro se vuelve una tarea tan complicada como urgente.

En la cuarta etapa es en donde se dan niveles claramente más altos de fugas del producto. Es la etapa de distribución de los comités a los beneficiarios-hogares. En esta etapa, la supervisión es mucho más difícil todavía. Según la investigación de Alcázar *et al.*, las fugas alcanzan un promedio de 25% de los recursos del programa en esta etapa; “[...] lo que significa que los niños reciben menos de 75 céntimos de cada sol asignado sólo debido a la fuga en este nivel” (Alcázar *et al.*; 2003: 73). Además, encuentra que es en los distritos urbanos (34%), en capitales provinciales (40%) y en distritos grandes (29%), donde se dan los mayores niveles de fugas. Las razones de las fugas en esta etapa encuentran explicación en que: 1) la ley no distingue con precisión quiénes son los beneficiarios objetivos, sino que se acepta un rango bastante diverso de población en necesidad; 2) cuando el comité tiene definido bien su población beneficiaria, no necesariamente se respeta las listas de beneficiarios; y 3) los criterios de distribución de los productos no están claros de parte de los representantes de los comités, por lo que las raciones distribuidas por beneficiario varían de hogar a hogar. (Íbid.: 74). Nótese que estas condiciones posibilitan enormemente la apropiación ilegítima de los productos para ser negociados luego.

Finalmente, la quinta etapa es la correspondiente a la distribución de los productos dentro del hogar. Las más altas fugas se dan en esta etapa, pero la explicación está en que cada niño beneficiario no recibe lo que tiene asignado desde las partidas del MEF, sino que recibe su ración según el criterio de los padres o tutores, quienes también pueden apropiarse de los productos para su propio consumo o para comercializarlos, con mayor preeminencia del primer caso, según nuestros informantes.

Continuando con las principales manifestaciones de corrupción en los gobiernos locales, toca presentar los actos corruptos en los trámites. El caso más emblemático, según nuestros informantes, es el del otorgamiento de licencias de funcionamiento o circulación. Puede haber dos modalidades de actos corruptos aquí: primero se tiene el

pedido de coimas para agilizar los trámites o, incluso, para hacer el trámite; y en segundo lugar se tiene una modalidad un poco más compleja que consiste en otorgar licencias falsificadas, utilizando sellos de la municipalidad, pero sin que se haya pasado por los trámites de rigor. Evidentemente este último caso puede llegar a mover coimas de hasta 700 nuevos soles, pero es menos recurrente; todo lo contrario ocurre con el primero, que nos recuerda la “corrupción hormiga” tal como fue descrita por uno de nuestros informantes sobre la Corte Superior.

Finalmente se tiene el caso del nepotismo-clientelismo. Aquí es necesario hacer la siguiente precisión: el nepotismo es un delito tipificado en la ley peruana, y consiste en la contratación desde un cargo público, de familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, en la misma institución pública. Por otro lado, el clientelismo no es un delito tipificado; pero tiene alta reprobación de parte de la población. Para los efectos de esta investigación, lo definimos como la “prebendización” de la obligación política; es decir como aquella relación entre gobernantes y gobernados que se basa en el intercambio de prebendas (puede ser un puesto de trabajo, por lo que el nepotismo es una forma más específica de clientelismo) por apoyo político. Estas prebendas no son patrimonio del gobernante, sino que son obtenidas de la explotación de los recursos públicos bajo su administración. El celeberrimo carné de Perú Posible se ha convertido en el símbolo del clientelismo político en la actualidad, como en las épocas del gobierno aprista; aunque formas mucho más sofisticadas del mismo se articularon desde el centro del poder durante el fujimorismo<sup>19</sup>.

Esta práctica está extendida desde siempre en las instituciones peruanas, pero alcanza niveles más dramáticos en los niveles locales de gobierno, porque la sociedad local la interpreta en directa relación con la ineficiencia del aparato público y, en consecuencia, con el atraso y el subdesarrollo o, por lo menos, con la mala calidad de vida (problemas irresueltos de transporte, basura e informalidad comercial). A través de nuestra investigación, constatamos que la contratación de familiares, amigos y / o compadres en el servicio público redundan en ineficiencia, pues se suele tratar de gente que no tiene experiencia ni preparación. Por otro lado, también hemos constatado que el clientelismo se hace más evidente en los procesos de adquisiciones, en los cuales la

---

<sup>19</sup> Para un detalle de la estructura de dominación clientelista del fujimorismo, Cf. Grompone y Cotler, 2000.

prebenda es una Buena Pro, y en las contrataciones de personal o consultorías. También se nos ha informado que existen relaciones clientelistas en la administración de los programas sociales, en particular del Vaso de Leche, en relación entre funcionarios del aparato de gobierno y dirigentes de comités de vaso de leche.

### II.2.2. Gobierno Regional

El Gobierno Regional no apareció entre las instituciones y sectores más sensibles a actos corruptos en el taller de diagnóstico con la sociedad lambayecana, cuyas conclusiones encuadraron el diseño de esta investigación. Además, como se vio en la tabla 2.1., los niveles de percepción de corrupción en esta institución son relativamente bajos, pues se ubica en el noveno puesto con un 15% de respuestas espontáneas, frente al 40% que alcanzan los gobiernos municipales o al 79% de la policía, por ejemplo. Y, más aún, pese a no contar con niveles descollantes de gestión percibida frente a la corrupción (tabla 2.3.), pues obtiene 40% entre quienes lo califican como regular, bueno y muy bueno, frente a un 26% que considera mala su gestión anticorrupción, en comparación con los gobiernos regionales del resto del país, el de Lambayeque se ubica en un tercer puesto de efectividad ante la población.

Sin embargo, los gobiernos regionales han demostrado en el primer año de gestión ser espacios muy proclives a actos corruptos (una docena de presidentes regionales cuestionados, ocho de los cuales con proceso y uno de ellos defenestrado, lo confirman). Además son, en el imaginario social<sup>20</sup>, los herederos de la imagen de los Consejos Transitorios de Administración Regional, brazos del autoritarismo fujimorista en el interior del país. Y por estas dos razones de peso, consideramos necesario extender la investigación también sobre esta institución.

La principal posibilidad de corrupción se encuentra, tal como en los gobiernos locales, en los procesos de adquisiciones. Recordemos que de las 132 denuncias contra este tipo de procesos de las que CONSUCODE tomó conocimiento entre enero y agosto de 2003, el principal rubro (39%) estaba constituido por denuncias contra procesos convocados no sólo por gobiernos locales, sino también regionales. Recordemos

---

<sup>20</sup> Al respecto, y sólo como un pequeño ejemplo, nos llamó la atención que los taxis sigan refiriéndose al local del Gobierno Regional como el paradero CTAR.

también que la tendencia era a aumentar. Además, los montos que maneja un gobierno regional, si bien no son muy grandes y las transferencias desde el gobierno central no han terminado –casi no han empezado-, se trata de montos mayores a los manejados por los municipios provinciales; baste como ejemplo el manejo completamente irregular que hizo el CTAR Lambayeque de fondos para la ejecución de obras de prevención del fenómeno del Niño en 2002, por cantidades ascendientes a más de 5 millones de nuevos soles. En este caso, los expedientes técnicos no se diseñaron bien; se contrató a empresas de dudosa reputación a través de procesos de contratación dudosos; además muchas de las obras no se ejecutaron; y muchas otras se ejecutaron sólo en un 30 o 40%. En la tabla 2.8. se puede apreciar los datos de la Segunda Encuesta Nacional sobre Corrupción con respecto al pago de coimas en procesos de licitaciones (no sólo del CTAR ni de gobiernos locales).

En la tabla se puede apreciar que si bien es muy poca la proporción de lambayecanos que participa de estos procesos, de ese pequeño porcentaje casi un quinto lo ha hecho a través de coimas en dinero. Probablemente esta proporción sería mucho mayor si se considerara los procesos en los que no es necesario pagar coimas, sino que se ganan simplemente por relaciones personales entre empresarios y funcionarios públicos.

Tabla 2.8.  
Lambayeque. Incidencia de coimas en procesos de licitaciones

	Ha realizado el trámite (% de jefes de hogar lambayecanos)	Ha pagado coima (% de quienes hicieron el trámite)
Postular a una licitación	6	17
Ganar una licitación	3	17

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004. Elaboración propia

Al respecto, el gobierno regional lambayecano ha dado señales de querer transparentar la gestión, publicando los procesos de adquisiciones aún en el caso de las adjudicaciones menores, con las que no existe la obligatoriedad de publicar el proceso; haciendo compras corporativas; o abriendo espacio para la vigilancia de la sociedad civil. Pero creemos que eso no es suficiente, pues si la voluntad política de las principales autoridades cambia o si el próximo gobierno regional no sigue estos pasos, seguramente se caerá en la misma situación que se da en otros gobiernos regionales del país. Así, es necesario desarrollar institucionalmente mecanismos de transparencia de estos procesos, publicando todos los procesos y convocatorias; estableciendo sanciones

efectivas para las infracciones a la ley de adquisiciones, fortaleciendo el rol de CONSUCODE y PROMPYME en la región, y legitimando la participación vigilante de la sociedad civil. Además es necesario controlar la aún persistente práctica de sobrevaluar compras menudas en mandos medios, que posiblemente no pasen de 500 y cuyo promedio puede estar entre 50 o 100 nuevos soles, administrados con “caja chica”, pero que no por ello dejan de erosionar la relación entre Estado y sociedad.

Pero no sólo las adquisiciones son problemáticas, también son una posibilidad perenne de corrupción las ejecuciones de obras. En este caso, como muchas de las obras se hacían de forma sobrevaluada, aún había algún material sobrante que los encargados de la obra se quedaban para, en vez de devolverlo al almacén, comercializarlo posteriormente de forma informal. Nótese que estamos hablando de algo distinto a la gran apropiación ocurrida durante la contratación para la obra.

Así como el gobierno regional no ha caído en la tentación del uso particular de los procesos de contrataciones, tampoco hemos detectado casos importantes de nepotismo ni de clientelismo. Más aún, la separación de un consejero regional del propio partido oficialista a raíz de supuestos intereses en actos corruptos, da clara cuenta de que el clientelismo político es una práctica que podría ser desterrada. Sin embargo, otra vez, las condiciones para que la explotación política de los recursos regionales ocurra, están dadas, tal como ocurre en los gobiernos municipales y en otras instituciones públicas. Parte de esas condiciones vienen enmarcadas por la ausencia de una ley eficiente de la carrera pública, con sanciones drásticas e incentivos suficientes, y con criterios claros de contratación y ascenso.

### II.3. SECTORES SOCIALES

Con respecto a los sectores de salud y educación, hay tres tipos de problemas objetivos que esbozan las condiciones para la corrupción: una complicada organización burocrática; un presupuesto insuficiente; y bajos sueldos. Además, hay que considerar que se trata de sectores que tienen que ser necesariamente amplios; porque por su propia definición tienen que llegar a todos los sectores de la población, en particular los más pobres. También vamos a analizar en esta sub-sección la problemática de la corrupción en la prestación de servicios públicos: energía eléctrica, y agua y desagüe.

#### II.3.1. Sector Salud

Empecemos por el sector salud. El primer factor que hay que considerar es que la organización burocrática es, más allá de compleja, ineficiente. Y es que en el sector confluyen diversos actores que se rigen cada uno según sus propios criterios y planes: Ministerio de Salud, Seguro Social, Dirección Regional, salud de las Fuerzas Armadas, salud de la Policía Nacional, municipalidades y entidades privadas.

En relación con el tramado institucional de salud se encuentra el presupuesto insuficiente con el que cuenta el sector. Basta poner como ejemplo que el gasto en salud por habitante viene bajando desde 2001 (Francke *et al.*; 2002a), al igual que la proporción del presupuesto en salud en relación al presupuesto nacional. Ambos datos, además, siempre han estado por debajo de los promedios de la región latinoamericana (Ídem.). El presupuesto insuficiente se traduce en una infraestructura que no es apropiada ni tecnológicamente avanzada. Y, como si fuera poco, la repartición del gasto en salud pública está mal diseñada, siendo las provincias más pobres del país las que muestran menores niveles de gasto público por habitante, y concentrándose el gasto en Lima.

Un presupuesto así, como no podría ser de otra forma, se refleja en sueldos bastante bajos para los funcionarios del sector. Pero el capital humano<sup>21</sup> no sólo es maltratado en

---

<sup>21</sup> Lambayeque, en 2000, contaba con 7,9 médicos por cada 10 mil habitantes; 5,7 enfermeras y 1,9 obstetrices. En todos los casos, estaba por debajo del promedio nacional: 11,5; 7,9; y 2,6 respectivamente. (INEI; 2003)

cuestión de remuneraciones; también lo es en ausencia de programas permanentes de capacitación y formación continua. Hay que agregar que la centralización, mencionada hace un momento, también se convierte en un problema en este aspecto; pues los incentivos laborales son mayores en Lima que en provincias: no hay una homologación de remuneraciones e incentivos en el sector.

Estas condiciones esbozan un marco de precariedad para la actividad médica. Los médicos, para mejorar sus ingresos, tienen que buscar trabajo en otros espacios: la universidad y el consultorio privado, son los principales. Un tipo de acto corrupto, a propósito de esto, que se da en la región tiene que ver con la canalización de los pacientes, por parte de los propios médicos y vía engaños o medias verdades sobre la salud de los pacientes, de la atención pública al consultorio privado, de tal manera de cobrar más honorarios. Sin embargo, tal parece que ésta no es una práctica muy recurrente en la región, según nuestros informantes.

Hay algunos médicos, ubicados en puestos administrativos del sector, que también encuentran otros mecanismos para mejorar su calidad de vida: el manejo corrupto de fondos para, por ejemplo, el consumo de alimentos de los equipos de gestión. En algunos casos, según la información recogida, estos consumos pueden llegar a alcanzar 7 mil o 10 mil nuevos soles por un almuerzo en un domingo; y no necesariamente se trata de un domingo especial, en el que se haya realizado algún evento.

Otro mecanismo que el personal de salud utiliza para obtener beneficios privados a expensas del bien público es el tráfico de medicinas. Igual que como ocurre con otras instituciones (recordemos el caso de, por ejemplo, la policía y la apropiación de combustible), aquí también se trata de una apropiación ilegal en desmedro de la función pública y de la población que necesita esos recursos vitales, para ser vendidos informalmente a los propios pacientes o a otros. Este tipo de actos corruptos parecen ser mucho más recurrentes que, por ejemplo, cobrar coimas para atender pacientes. Según los datos de la Segunda Encuesta Nacional sobre Corrupción, sólo 2% del 58% de jefes de hogar que se atendieron en locales del seguro social durante 2003, tuvieron que pagar coimas. Aunque nuestros informantes en el sector sí nos hablaron de pagos de coimas a tramitadores para lograr la atención en los mejores hospitales del seguro social, EsSalud, en particular en el Almanzor Aguinaga.

Una cuestión que sí es importante, y que desfavorece tremendamente la legitimidad del lazo político entre Estado y sociedad a partir de la provisión del servicio de salud, es la negligencia. Hay en la región una alta incidencia de acusaciones de negligencia médica. Para ordenar el análisis hay que considerar tres causas posibles en la muerte de un paciente durante un acto médico: la infraestructura tecnológica inapropiada; la falla humana del médico principalmente; y la situación deteriorada de la salud del paciente. El hecho es que, como se mostró poco más arriba, la infraestructura definitivamente no es la mejor en los puestos de salud de la región, aunque es mejor en los hospitales principales (Las Mercedes), las condiciones son mejores que en las postas médicas; y en EsSalud es mejor que en los que dependen del MINSA. Pero, en todo caso, las condiciones tecnológicas no son las mejores; y la ley no obliga al médico a realizar actos médicos si las condiciones no son las apropiadas. Aún así, es necesario realizar actos médicos; pues de lo contrario no habría ninguna posibilidad para que los pacientes sean curados. Y es en esta intersección entre las tres causas mencionadas, con preeminencia de la primera (infraestructura), que se dan los casos de muertes o daño grave de pacientes durante el acto médico.

La negligencia tiene matices algo distintos en zonas rurales o en zonas urbano marginales, porque allí se cruza transversalmente otro elemento, ya mencionado cuando hablábamos de otras instituciones: la discriminación. Según nuestras fuentes, las actitudes de desprecio y el maltrato a pobladores campesinos y pobres en general, se explican por el estrés que provocan las labores en el sector y la precariedad en la que se trabaja, más marcada en el ámbito rural. Sin embargo, creemos que el elemento de discriminación social (racial y socio-económico en este caso) es gravitante y detonante del factor estrés que nuestros informantes mencionaron. Queda mucho más por investigar al respecto, aún.

### II.3.2. Sector educación

En la tabla 2.1. se puede ver que este sector no es percibido como muy corrupto por los entrevistados, pues sólo obtiene un 5% de las respuestas espontáneas, ubicándose en el puesto 15. Sin embargo, en el taller de diagnóstico que tuvimos con actores clave de la sociedad lambayecana, al inicio de esta investigación, el sector educación sí apareció

notoriamente entre las instituciones donde se ejecutarían actos corruptos con mayor recurrencia y perjuicio para la población en la región.

Y es que se trata de un sector bastante amplio, que se relaciona con toda la población de forma directa o indirecta. En la educación inicial, primaria y secundaria, estatal y no estatal, hubo 283,697 alumnos matriculados en 2002 en Lambayeque, que constituyen poco más de la cuarta parte del total de población proyectada para ese año por el INEI.

En cuanto a la complejidad burocrática, el principal problema con el sector está en que, si bien es claro que la Dirección Regional de Educación es un órgano desconcentrado del gobierno regional, también recibe directivas del Ministerio de Educación, institución que determina el plan nacional de educación. En tiempos de la CTAR, la estructuración burocrática –formal e informal- era mucho más compleja<sup>22</sup>; pero aún subsiste la relación bicéfala de poder sobre la DRE: el plan operativo debe estar en concordancia con los objetivos nacionales trazados por el MINEDU, pero en términos de presupuesto se depende del gobierno regional.

En cuanto a la insuficiencia del presupuesto, hay una cierta coincidencia con la situación en el sector salud en términos generales (Francke *et al.*; 2002b), pues los niveles de gasto público también son bajos en comparación con la región latinoamericana. Sin embargo, analizando solamente el Perú, se puede apreciar que a partir de 2000 no ha habido descenso en el gasto público como proporción del producto bruto interno como sí ocurrió con el sector salud; y esta tendencia se repite en la variable gasto público por alumno matriculado (Ídem.). Pero el hecho de que el presupuesto no descienda en sus principales variables, no significa que aumente en términos reales. El presupuesto para 2003 (S/. 7,276 millones) mostraba un aumento nominal con respecto al de 2002 (S/. 5,448 millones); sin embargo este aumento estaba destinado en gran parte (S/. 1,449 millones) al pago de pensiones; por lo que el aumento nominal, realmente fue de 7%. Si se considera la variable inflación, el aumento real fue de alrededor de 5% (Ídem.).

---

<sup>22</sup> Al respecto, Cf. Alcázar *et al.*, 2003.

La insuficiencia del presupuesto para el sector tiene, como es evidente, una fuerte relación con los bajos salarios en el mismo. Recordemos que una de las principales demandas de la larga huelga de maestros en 2003 fue el aumento de salarios. Como lo analizan Francke *et al.* (Ídem.), con el presupuesto para educación, con la estructura del presupuesto y con la tendencia del mismo, doblar los salarios a los maestros de la educación pública es simplemente imposible para 2006. Puede verse esto, con más detalle, en la tabla 2.9.

Tabla 2.9.  
Incremento requerido para duplicar los salarios del sector educación al 2006

Año	Salario en nuevos soles corrientes	Crecimiento porcentual anual	Crecimiento porcentual acumulado	Costo adicional anual en millones de nuevos soles*
2001	700			
2002	763	9.0	9.0	1000
2003	888	16.4	97.0	1985
2004	1034	16.4	48.0	2310
2005	1203	16.4	72.0	2688
2006	1400	16.4	100.0	3129

\*Según estimado del ex ministro Kuczynski en declaraciones (abril de 2002)

Fuente: Francke *et al.*; 2002b

Como resultado de la combinación de estos tres elementos (ineficiencia burocrática, presupuesto insuficiente y bajas remuneraciones), se tiene, como en el sector salud, una situación de precariedad en la actividad educativa, la cual se hace más visible con las huelgas de los maestros.

Pero las manifestaciones de esta precariedad son distintas al sector salud. Lo que se busca en educación, antes que aumentar los ingresos profesionales, es tener los ingresos fijos que un puesto permite; puesto que la demanda laboral es muy alta, y la oferta, pese al tamaño de la población educativa, no lo es, pues el limitado presupuesto sectorial no da para contratar y mantener más personal. De esta forma, el principal problema de corrupción en el sector se encuentra históricamente en los procesos de contrataciones, nombramientos y reasignaciones.

Los problemas se encuentran, fundamentalmente, en que la contratación está desconcentrada por centros educativos. Cada uno cuenta con un comité especial de evaluación que se encarga de publicar las plazas vacantes, hacer la convocatoria, hacer

la evaluación de los candidatos y, finalmente, proponer a la DRE la contratación, a quien le corresponde emitir la Resolución. Entonces, la mayor parte de actos corruptos se ejecutan en el ámbito del comité de evaluación: no publicar la vacancia de una plaza; convocatorias limitadas a una o pocas personas con las que previamente se ha arreglado el proceso o que están en inferioridad de condiciones frente al candidato a quien ya se le va a otorgar el puesto de antemano; elaboración de las propias directivas de evaluación de los candidatos para favorecer a cierta persona (relaciones de clientelismo – incluyendo el político- y nepotismo, tal como ya se ha explicado). Lo que nuestros informantes en el sector nos afirmaron es que se sabe que detrás de esas contrataciones hay pagos de coimas; pero que es difícil probar –igual que los actos corruptos en todos los demás sectores e instituciones-. La dificultad de probar los arreglos en los procesos de contrataciones persuaden a los afectados de denunciar los hechos. Porque se trata de enfrentar la palabra del director del centro educativo, responsable del comité de evaluación.

El poder descentralizado de los directores y la falta de mecanismos de control al mismo también permite otras modalidades de corrupción. Se tiene actos de corrupción por apropiación ilícita, pues no se hace debida información de los recursos disponibles. Un caso ilustrativo es la venta de certificados, que le genera a los centros educativos ingresos directamente recaudados. Si uno revisa las estadísticas de la Segunda Encuesta Nacional sobre Corrupción, podrá ver que en 2003 un 59% de los jefes de hogar lambayecanos realizaron el trámite para conseguir certificados de estudios, muchos de ellos en centros educativos dependientes de la DRE. De esa cantidad, sólo el 3% declara que lo hizo pagando una coima; por lo que uno podría inferir que tramitar estos certificados no implica un mayor peligro de cometer actos corruptos. Sin embargo, según nuestros informantes, los centros educativos establecen sus propias tasas y tarifas; no dan recibos o utilizan papeles simples como recibos, por lo que no están declarando ese ingreso; o se vende certificados que son gratuitos la primera vez que se expiden. De esta forma no se registra casos de pagos de coimas para obtener el certificado, pero sí hay toda una serie de actos corruptos que se hacen efectivos aprovechando la ignorancia de la población.

Las enormes posibilidades de actos corruptos en los centros educativos involucran también, en muchos casos, la complicidad de los directivos de las Asociaciones de

Padres de Familia, que es una organización de derecho privado, por lo que escapa al control de la oficina correspondiente de la DRE –de por sí muy frágil, pequeña y lenta (frente a la tremenda cantidad de denuncias).

Hay otras modalidades de corrupción detectadas en nuestra investigación, que se encuentran en niveles inferiores: el nivel de los maestros. La primera es la de las “recuperaciones”; es decir, los sábados, el maestro convoca a los alumnos a participar de una clase de recuperación, principalmente en matemáticas, que es la materia más complicada. Como es fuera del horario, el maestro cobra 2 o 3 nuevos soles por alumno. El acto corrupto está en que los maestros condicionan la aprobación de los cursos normales a la asistencia a esas “recuperaciones”; de tal forma que el maestro se asegura un ingreso de fin de semana de entre 40 y 60 nuevos soles, a razón de veinte alumnos por clase. Ciertamente es muy difícil determinar si un alumno “jaló” el curso porque no asistió a las clases particulares del maestro o porque efectivamente se lo merecía. Se requiere aquí un análisis minucioso de los indicios para afinar al máximo el sistema de control, cosa que no se puede hacer por la falta de recursos.

Otra modalidad muy conocida es la venta de notas, que se da a fines de año. Para que el alumno pase al siguiente grado, los padres tienen que pagar una coima al profesor para que lo apruebe, así el estudiante no lo merezca. Los niveles de corrupción a los que pueden llegar los propios padres se hacen notorios aquí, pues su complicidad es fundamental para el éxito de este acto corrupto.

La última modalidad importante de acto corrupto consiste, de acuerdo con nuestros informantes, en los acosos sexuales y las violaciones a niños y niñas estudiantes. Se dice que son poco recurrentes, pero son ciertamente los más escandalosos. Cuando hablábamos de la problemática del Ministerio Público, mencionamos que el Instituto de Medicina Legal en Chiclayo tenía como una de sus rayas negras el determinar una elevada proporción de “himen complaciente” en las denuncias por violación en la región. Varios de los casos concretos reseñados por nuestras fuentes en educación hicieron alusión a esta figura técnica legal que, por lo menos, entorpece las investigaciones, cuando no facilita la impunidad de los acusados.

Retomemos, para terminar, la cuestión del control –que es, además, ilustrativa de lo que pasa en las demás instituciones-, es necesario apuntar que, además del tamaño insuficiente para hacer seguimiento a las diversas denuncias, los propios procesos administrativos también presentan problemas. El primero es que no todas las denuncias se atienden con prontitud y de forma eficiente, porque las que se presentan rebalsan la capacidad del organismo de control administrativo. En segundo lugar, cuando las denuncias se investigan, suele ocurrir que se arregla la investigación, en un acto corrupto, entre el propio órgano de control y el maestro, director o funcionario administrativo. Tercero, cuando la investigación termina en una sanción, ésta muy pocas veces es disuasiva, porque se constata casos de reincidencia. Las sanciones van desde una amonestación; una suspensión de 30 días hasta un año, en el caso de los funcionarios administrativos, y de hasta tres años, en el caso de los docentes; y, finalmente, la destitución, que es la sanción más alta. Finalmente, todo el proceso de control es muy engorroso y pasa por distintas etapas institucionales. El tiempo que demora llevar adelante las investigaciones, junto con la poca transparencia con que se hacen entre tanto papeleo<sup>23</sup>, generan en la población, que observa desde fuera, una mayor sensación de corrupción en el sector.

### II.3.3. Prestación de servicios públicos

Si bien las empresas que se encargan de proveer estos servicios en la región no aparecen dentro del listado de instituciones corruptas (tabla 2.1.), sí se concluyó en el taller de diagnóstico que llevamos a cabo con actores clave, que había algunas irregularidades en la prestación de los servicios, básicamente en dos niveles: el nivel administrativo y el de la relación con los usuarios. Por ello, y porque la prestación de estos servicios es un tema muy sensible para la población, es que consideramos importante no dejar de mencionar brevemente estos problemas en la región.

En cuanto al primer nivel, el de las cuestiones administrativas y de gestión, el caso más conocido es el de la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque, EPSEL. El escándalo desatado alrededor de la misma tiene que ver con el manejo de los fondos producidos por esta empresa, por parte de uno de sus principales accionistas:

---

<sup>23</sup> Sobre la información pública desarrollaremos más adelante todo un acápite, pues es un problema transversal a todas las instituciones.

la municipalidad provincial de Chiclayo, a la cual se le acusaba de disponer arbitrariamente de los recursos de capital de la empresa en un caso de malversación de fondos. Es en este nivel en donde detectamos los problemas y posibilidades de corrupción más graves, habiendo principalmente una falta de capacidad de control efectivo e inmediato, no sólo sobre la prestación del servicio, sino sobre la gestión de los recursos.

Posiblemente el hecho de que los usuarios no se vean directamente afectados por estos casos, explicaría en alguna medida el poco rebote en las percepciones de corrupción de las empresas que prestan servicios públicos. Y, por otro lado, el aparentemente bajo nivel de pagos de coimas para lograr la prestación de los servicios en la región, sería el otro factor explicativo. El registro de esto último se puede apreciar en la tabla 2.10., en la cual se muestra la incidencia de trámites por los que los jefes de hogar lambayecanos han pagado coimas en cuanto a la prestación de servicios públicos, según la II Encuesta Nacional sobre Corrupción.

Tal parece que, al margen de la verosimilitud de lo declarado por los encuestados, las empresas, en manos privadas, han desarrollado mecanismos de control más apropiados para prevenir los actos corruptos que tienen que ver con supeditar la prestación del servicio al pago de alguna coima, tal como ocurría en décadas anteriores.

Tabla 2.10.  
Lambayeque: Incidencia de trámites efectuados pagando coimas en la prestación de servicios públicos

Trámite	Jefes de hogar lambayecanos que realizaron el trámite (%)	Jefes de hogar que hicieron el trámite pagando una coima (%)*
Instalación o mantenimiento de luz eléctrica	61.0	0.0
Instalación o mantenimiento de agua potable y desagüe	51.0	5.0
Conectar un teléfono	42.0	0.0
Conectar el servicio de cable	23.0	0.0

\*Sobre el total de jefes de hogar que realizaron el trámite

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004

Lo que sí parece haber entre los usuarios –ya en el segundo nivel-, según las denuncias presentadas ante los organismos reguladores y ante la Defensoría del Pueblo, es una

insatisfacción con el servicio prestado –en términos de calidad del mismo y de tarifas– que es interpretada por los propios usuarios como la consecuencia de los abusos de poder de parte de las empresas en la búsqueda de acumular ingresos, en desmedro de los usuarios.

## II. 4. SECTOR AGRICULTURA

Los problemas en el sector agricultura nos parecen sumamente ilustrativos de toda la lógica de la corrupción en la región. Nos parecen, además, los más dramáticos. A continuación explicaremos por qué.

Empecemos por lo más evidente: definitivamente Lambayeque es una región agrícola. Según los datos oficiales, es el segundo productor nacional de los más importantes productos agrícolas<sup>24</sup>, alcanzando las 2 755 119 toneladas métricas, después de La Libertad; y contribuye con la quinta parte, 21,3%, de la producción total de arroz del país y con 27.3%, más de la cuarta parte, de la producción nacional de caña de azúcar (INEI; 2003a, 2003b).

Otra característica de la región, que va de la mano con el país, es la preeminencia de los minifundios. Según los datos, alrededor del 85% de agricultores poseen entre tres y cinco hectáreas; y son muy pocos los complejos agroindustriales. La tendencia, además, es a que siga disminuyendo el tamaño de las propiedades.

Sin embargo, hay diversos actos corruptos detectados en el sector que, como veremos, inciden muy negativamente sobre la productividad, en términos macro económicos; y sobre la calidad de vida de los agricultores (y de los lambayecanos en general), en términos micro sociales. Según nuestras fuentes, por una parte se puede describir una serie de modalidades de corrupción operativa y logística entre los funcionarios públicos del sector. Mientras que, por la otra parte, se tiene una lógica de corrupción que correría a través de un circuito que va desde los minifundios agrícolas hasta el tráfico ilícito de drogas.

Vamos a presentar primero las modalidades operativas y logísticas de manera concisa. Una primera modalidad tiene que ver con la apropiación de combustible para la maquinaria, que luego sería comercializado en un mercado informal; de forma similar al tráfico de combustible en la policía, pero en una magnitud mucho más limitada,

---

<sup>24</sup> Papa, caña de azúcar, arroz cáscara y algodón rama. Tómese en consideración que la región no produce ni papa ni algodón rama; por lo que logra esa enorme producción sólo con caña y arroz.

porque en el caso de agricultura se hace la apropiación durante la operación y no durante la distribución del combustible.

Otra modalidad que, según nuestras fuentes, se ha detectado es una en la que el coordinador de un proyecto, con ciertas máquinas bajo su supervisión, resulta siendo propietario –en la esfera privada- de un taller mecánico; de tal forma de hacer la reparación y el mantenimiento de las máquinas en su taller, y disponiendo de fondos de la caja chica del proyecto, en montos que pueden llegar hasta 6 mil nuevos soles al mes. Esta “viveza” no deja de ser una apropiación de fondos públicos, maquillada de una forma mínimamente legal.

En cuanto al apoyo a los campesinos con maquinaria agrícola, hay una modalidad que ponen en práctica los agricultores, con la participación de los operarios. El programa de apoyo con maquinaria de la Dirección Regional de Agricultura, se orienta según los pedidos de los agricultores. Pero acciones de control han detectado que los operarios trabajan tierras no autorizadas, para las cuales no había sido destinado ese apoyo mecánico; porque el agricultor le pagó al operario para trabajar ese campo, una vez que ha terminado con el campo autorizado, o en vez del campo autorizado, pues para el agricultor puede ser más necesario trabajar el campo no autorizado. Esta parece ser una práctica extendida y se entiende como una pequeña propina al funcionario por un favor realizado.

Dentro de esta misma situación, otra modalidad consiste en la modificación de los “horómetros”, que son los instrumentos que miden el tiempo en horas que la máquina ha estado trabajando, para poder engañar a los supervisores.

También se ha encontrado irregularidades en los procesos de contrataciones y consultorías, en particular en el programa de rehabilitación de defensas ribereñas para prevenir desastres por las inundaciones provocadas por el fenómeno de El Niño. En particular, se ha tratado de que un coordinador del programa se hacía pasar también como proyectista, en vez de contratar un ingeniero especialista, de tal manera de cobrar un ingreso adicional como consultor de proyectos. Por supuesto, este es sólo un ejemplo, y no creemos que las condiciones que posibilitan este tipo de “vivezas” se limiten sólo a este programa ni que, como hemos podido ver en el resto de esta

presentación, se reduzcan sólo a este sector. Este caso nos parece más grave sólo porque tiene que ver con la defensa de la población ante los arrebatos propios de la naturaleza.

Trabajemos a continuación el inquietante proceso de corrupción que se da en el sector agrícola, uno de cuyos principales ejes es el narcotráfico; pero no es el único.

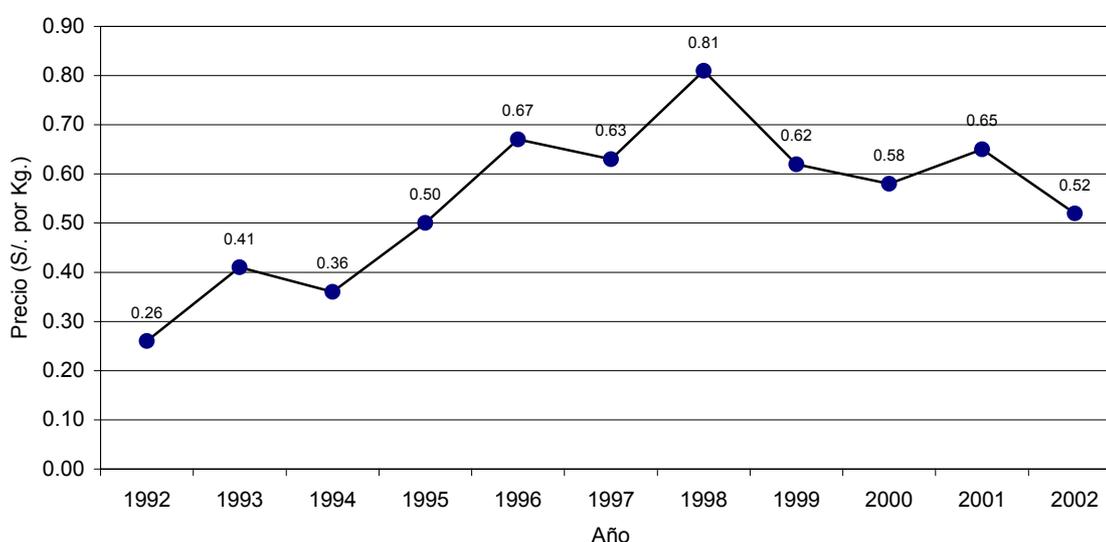
Este proceso se origina y posibilita en las irregularidades que existen en el manejo de la distribución del agua. Las Comisiones de Regantes, que conforman las Juntas de Usuarios, se relacionan con los usuarios del agua a través del accionar de sectoristas, quienes son los que conocen de las técnicas de medición y distribución. Este conocimiento les brinda la posibilidad de aprovechar y sacarle la vuelta al poco control existente en el sistema de distribución de agua. Así, cobran coimas a los agricultores para permitirles a éstos más horas-agua y que puedan irrigar una mayor cantidad de campo.

En esta relación a través de un acto corrupto tienen enorme responsabilidad, por supuesto, las motivaciones de los propios agricultores. El cultivo de arroz, por un lado, es el más rentable en la región; pero, por otro lado, es el que necesita más agua, en cantidades mucho mayores. Esta última característica es sumamente perjudicial para el suelo, pues la gran cantidad de agua con que se irriga, sumada a la falta de un sistema apropiado de drenaje, terminan aumentando el nivel de las aguas subterráneas que, de cinco metros en donde se ubicaban antes, ahora están, en los peores lugares, a medio metro de la superficie. De esta forma, las sales subterráneas corrompen el suelo de cultivo –se saliniza-, trayendo graves consecuencias para la actividad agrícola misma: la calidad de los cultivos disminuye y la rentabilidad del producto baja. En el gráfico 2.4. se puede apreciar la evolución del precio del arroz cáscara en chacra; o sea, el que se le paga al agricultor; y se puede apreciar la tendencia decreciente –bastante inclinada, por lo demás- desde 1998 (a nivel nacional).

Esto ocurre, en primer lugar, porque los agricultores apuestan por sembrar arroz que, como recién se mencionó, es el cultivo percibido como más rentable, pese a todo. Luego, debido a la ausencia de un control efectivo de los planes de cultivo y de riego, y a los intereses personales de los agricultores y de los sectoristas, se cometen los actos

corruptos entre ambos actores para poder cultivar tierras no autorizadas, el uno; y obtener un ingreso adicional a su bajo salario, el otro. Cabe apuntar que antes de la transferencia de la gestión del agua en 1992, malos dirigentes se convirtieron en agentes de corrupción, pues lucraron con el manejo indiscriminado de la distribución del agua; de hecho, los actos corruptos recurrentes en el sector fueron una de las excusas para llevarla a cabo.

Gráfico 2.4.  
Arroz: Evolución del precio pagado al productor (en chacra)  
Fuente: INEI; 2003a. Elaboración propia



Las consecuencias directas se dan en dos niveles. En cuanto a la atención, pongamos como ejemplo el caso del valle Chancay-Lambayeque, el más grande de la región. El potencial de atención bajo riego con la reserva de Tinajones está entre 65 mil y 68 mil hectáreas. Sin embargo, atienden alrededor de 100 mil a 120 mil hectáreas, contando las tierras con permiso<sup>25</sup> que exigen la entrega del agua. Según cálculos de nuestras fuentes, por la culpa de este “mercado negro del agua”, como lo llamó un entrevistado, se pierde 320 millones mts<sup>3</sup> por campaña agrícola –¡más o menos todo un reservorio de Tinajones!

<sup>25</sup> Las tierras con licencia son las que están sometidas al plan de cultivo y riego, y están autorizadas a recibir el agua. Las tierras con permiso se riegan cuando sobra el agua para las tierras con licencia. Las tierras no autorizadas son, evidentemente, las que no están registradas en el plan, ni en “sala de espera”.

En cuanto a la actividad agrícola, se tiene que hay entre 30 mil y 40 mil hectáreas con alto grado de salinidad por haber excedido los límites en la siembra de arroz. Recuperar esos suelos implicará una tremenda inversión monetaria.

¿A qué se debe el interés en sembrar arroz y de dónde viene la rentabilidad si los precios son tan bajos? Según la investigación que hemos realizado, hay un mercado para este producto: los molineros. Aunque cuando el precio baja demasiado, los agricultores exigen al Estado –muchas veces de forma violenta a través de paros y cierres de carreteras- que el PRONAA compre el producto.

Pero el papel importante en el proceso que estamos describiendo se encuentra en los molineros. Dado que el sistema financiero, los bancos, no le otorga créditos a los campesinos, son los molineros los que asumen ese costo, pero a cambio de que se siembre arroz y que luego les sea vendido.

A primera impresión no habría mayor problema que el de una cierta modalidad de usura. Sin embargo, la información que hemos recogido apunta a sospechar que, camuflada bajo algunos de los molinos, se encuentra escondida la actividad de lavado de dinero ilícito proveniente del narcotráfico. Al respecto, cabe apuntar que el número de molinos ha crecido exponencialmente en los últimos años, lo cual se constituye en un dato indiciario de que es un negocio que produce beneficios económicos, sean los legalmente reportados o sean provenientes de acciones ilegales.

Aquí se hace necesario considerar otro factor crucial: y es que Lambayeque, y la ciudad de Chiclayo en particular, es una región estratégica de conexión y paso: Lima, el norte y Ecuador, y la sierra norte y la selva encuentran sus caminos intersecados en la región. Por ello, no es de extrañar que sea utilizada como parte de la ruta de la droga, en especial el tráfico de los procesados químicos de la coca.

Así pues, habría una relación oculta entre la corrupción del suelo para la agricultura por la salinización provocada por el cultivo de arroz, la corrupción entre agricultores y sectoristas de las comisiones de regantes, la usura entre molineros y agricultores –y, por lo tanto, el desprecio del sistema financiero por los pequeños campesinos- y la gran corrupción que implica la actividad ilícita del lavado de dinero. Aunque hay que anotar

que esta relación no necesariamente tiene por qué ser conocida en su totalidad por todos los actores involucrados.

Antes de terminar con el análisis del sector, no quisiéramos dejar de reseñar las problemáticas de los grandes complejos agroindustriales: Pucalá y Cayaltí. El caso Pucalá es uno de los más sensibles en toda la región, debido a que, en primer lugar, involucra una lucha judicial entre un grupo de obreros agrarios y un gran empresario; en segundo lugar, por los niveles de violencia que alcanza esa lucha fuera del ámbito judicial (incluyendo víctimas fatales); y, finalmente, por los persistentes rumores de la influencia del poder de una de las partes, el lado del empresario, en el proceso judicial para que éste se decida a su favor. Creemos que, al margen de la verosimilitud de esos rumores, el hecho es que la percepción de la población se alimenta de, por una parte, la creencia arraigada de que quien tiene poder, lo usa; y de otra parte, estas percepciones se encienden cuando se tiene un proceso que se da en medio de poca transparencia, tal como ocurre –en mayor o menor medida- con todos los procesos judiciales en el país. Mientras que en Cayaltí también ha habido una escalada de violencia; básicamente por la indefinición de la posesión de la tierra, en un lío que involucra a las cooperativas y a usurpadores de tierras. Este caso pone de relieve, también, el problema del tráfico de tierras “desocupadas” en la región. La consecuencia más grave para la empresa es la decadencia y la crisis. Como un entrevistado nos mencionó, Cayaltí parece que hubiera sido bombardeada: instalaciones sin mantenimiento, sin techos, etc.

Y tampoco queremos dejar de mencionar que, pese a que no se trataría de un acto corrupto en sí, nos preocupó ser informados de que el presupuesto del sector agricultura, por lo menos para la región Lambayeque, fue alterado desde el MEF en Lima, con el fin de aliviar las gruesas demandas de los maestros en la huelga nacional que llevaron a cabo el año 2003 y que amenazó con agudizar la ingobernabilidad del país.

## II.5. SOCIEDAD CIVIL

A lo largo de esta exposición, prácticamente nos hemos concentrado en las problemáticas de corrupción en el sector público. Sin embargo, para ser coherentes con nuestro planteamiento teórico, creemos que los actores e instituciones de la sociedad civil también forman parte medular en la lógica de la reproducción de la corrupción. A continuación exploraremos con un poco más de detalle los roles y problemas de medios de comunicación, empresas, partidos políticos y universidades, que han sido definidos por nuestras diversas fuentes como los actores más importantes o los espacios en los que mayores posibilidades de actos corruptos existen.

### II.5.1. Medios de comunicación

Ya que en Lambayeque casi no hay televisión que se produzca localmente, vamos a enfocarnos en los problemas en la prensa escrita y, sobre todo, en las radios.

Empezando más bien por el diagnóstico en lo que tiene que ver con la lucha anticorrupción, hemos encontrado que, preocupantemente, no se puede hablar de que exista periodismo de investigación en la región. Precisemos que por periodismo de investigación nos estamos refiriendo a la práctica sostenida de unidades de investigación dentro de los medios de prensa, con recursos y capacidad para llevar adelante investigaciones prolongadas que generalmente no son rentables a los medios en el corto plazo. Evidentemente sí ha habido destapes importantes en distintos medios periodísticos locales, pero éstos no han sido el producto de investigaciones periodísticas en todo el sentido de la palabra.

Como consecuencia de que no exista una prensa de investigación, los actores corruptos han tenido mayores posibilidades de actuar; ocultos, a salvo de una prensa que, cuando está comprometida con la búsqueda de la decencia pública, más allá de ser minoritaria, depende de chismes y rumores para poder dar a conocer los casos de corrupción, antes que de sus recursos propios y técnica y tecnología periodística.

Sin embargo, el vacío de un periodismo de investigación no es el principal problema que incide en el proceso de reproducción de la corrupción en la región. Más importante

es la corrupción que se manifiesta en, primero, los medios de comunicación como empresa; y, segundo, las prácticas corruptas de los periodistas lambayecanos. Como se verá, los propios gustos y actitudes de los consumidores de la región (lectores y audiencia), influyen fundamentalmente en ese proceso.

Por el lado de los medios como empresas, en especial las radios, hay que apuntar que el crecimiento que ha registrado la cantidad de emisoras locales (más de treinta actualmente) es un síntoma de que se trataría de un buen negocio. Pero es necesario desmenuzar ese negocio.

Hoy en día, las radios no contratan permanentemente periodistas, casi no hay radios que tengan programas propios. Hay dos modalidades. La primera consiste en que un periodista se vuelva concesionario, es decir que compre su espacio a los dueños de la radio, según tarifas establecidas, las cuales, por supuesto, dependen del *rating* de audiencia de la radio. Los ingresos del periodista dependen de la venta de publicidad. Mientras que en la segunda modalidad, la tarifa no está establecida, sino que se negocia entre el dueño y el periodista, acordando un reparto porcentual entre ambos. Así, el periodista debe vender publicidad, y de lo que venda, le entrega un porcentaje a la empresa; mientras más gane el periodista, más gana la empresa. Por ello es que los dueños de radios prefieren jalar a periodistas populares, pues generan mayores niveles de sintonía.

Como consecuencia de ambas modalidades se tiene que, al no tener programas propios, las empresas radioemisoras y los consorcios de radios (que es la tendencia empresarial en esta rama) se limpian de toda responsabilidad de los contenidos de opinión emitidos por los periodistas que trabajan *en* ellas, pero *no para* ellas.

En cuanto a las empresas de prensa escrita, los principales problemas se encuentran en la venta de publicidad, que es su principal fuente de ingresos. La relación entre empresas y actores corruptos a través de la venta de publicidad es una característica que marca el periodismo en todas partes. Los móviles pueden ser muy variados: relaciones personales de amistad o familiaridad; o coimas pagadas a cambio de publicidad; o apañamiento de potenciales escándalos de corrupción a través de la venta de publicidad. La ausencia de mecanismos de control de la venta de publicidad no sólo estatal, sino de

actores importantes (empresarios corruptos que usan medios de prensa para limpiar su imagen a cambio de publicidad), es una condición que posibilita más esta situación, igual que en el resto del país.

Pasemos ahora al punto correspondiente a la práctica del periodismo en Lambayeque. Lo primero que salta a la luz aquí es el estilo de hacer periodismo. De un tiempo a esta parte, se ha vuelto casi una escuela el periodismo de opinión agresivo, crítico y de golpes bajos: amarillo. Los periodistas más populares entre la población siguen esta escuela, que es más común en la radio que en la prensa escrita, aunque ésta se escapa en muy contados casos del amarillismo. La mezcla entre el uso de un lenguaje coloquial e incluso de groserías con el estilo agresivo parece ser aquello que acerca al periodista con la audiencia que, o se sentiría identificada con la forma de expresarse, o encontraría entretenida la forma de opinar sobre los problemas regionales.

Pero el estilo no es un problema en sí, aunque para los puristas del periodismo tal vez sí lo sea. El problema de fondo está en que una gran mayoría de periodistas aprovecha esa tribuna de popularidad, arraigo y cierta impunidad, para chantajear y difamar a funcionarios públicos. La modalidad básica de esta práctica consiste en que el periodista, en su espacio de cierto día, ataque con saña a una autoridad; y, luego, se comunica con él o ella ofreciéndole rectificarse a cambio de una suma de dinero.

Con la recurrencia de esta práctica durante los años noventa y lo que va de los dos mil, ésta se ha llegado a sofisticar tanto que las instituciones públicas con mayor sensibilidad a este tipo de ataques (aquellas cuyos funcionarios son elegidos por el pueblo, principalmente) han tenido que disponer de su presupuesto para pagar periódicamente las tarifas corruptas de periodistas.

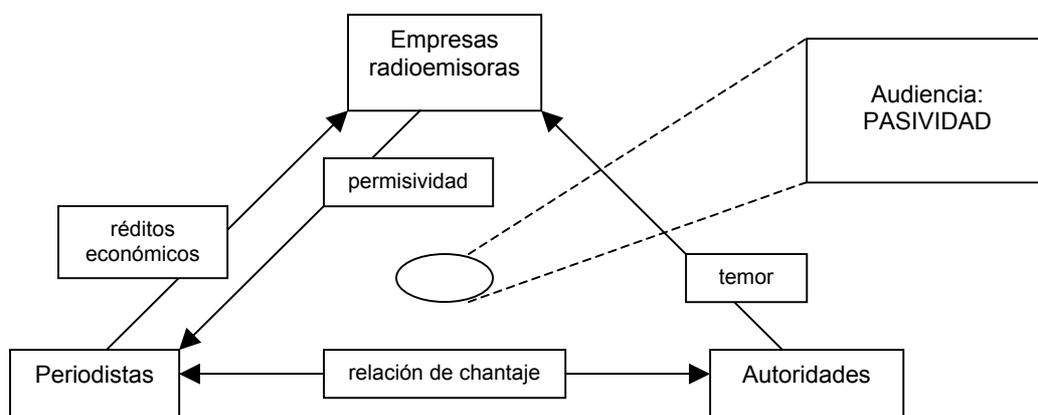
Precisemos aquí que no se trata de si lo que se dice de una autoridad es o no verdad, sino el manejo que se hace de la información para sacar provecho material a través de un acto corrupto. Por supuesto que cuando se trata de una mentira o un rumor infundando es, éticamente, más reprobable.

Debe quedar claro que los únicos culpables no son los periodistas ni los medios que los albergan, sino que las propias autoridades, al no haber denunciado esta situación o al

tener miedo de hacer más públicos sus problemas o al cometer actos corruptos, han contribuido a cimentar la impunidad de esta práctica periodística. También es culpable la propia población, que escucha, sin capacidad crítica o inactivamente, lo que la prensa dice, brindándole más peso al estilo de comunicación que al contenido de los mensajes.

Finalmente se tiene, primero, un tipo de empresas permisivas; segundo, un tipo de periodismo amarillista y sin escrúpulos; tercero, autoridades que le temen al “cuarto poder”; y cuarto, un consumo pasivo y a-crítico de la información producida localmente. La problemática de corrupción en las radios de la región<sup>26</sup> se puede apreciar en el gráfico 2.5. con un poco más de claridad.

Gráfico 2.5.  
Lambayeque: Esquema de la corrupción en las radios locales



Finalmente queremos anotar lo que nos dijeron nuestras fuentes con respecto a que los medios de comunicación se han vuelto parapetos de impunidad, pues el temor que las autoridades le tienen a los medios permite que éstos se vuelvan espacios inaccesibles para la sanción, de un lado; y de otro lado, trampolines políticos que permitirían a personajes que han participado en actos de corrupción, volver a tener poder político en eventuales procesos electorales. Ello explica también el gran *boom* reciente de la aparición de estaciones locales: son espacios de poder.

## II.5.2. Empresas

<sup>26</sup> Muchas de estas características se pueden proyectar a la prensa escrita.

Además de las participaciones corruptas en los procesos de adquisiciones y contrataciones estatales, que ya hemos desarrollado más arriba, los principales problemas de corrupción de las empresas en la región son: 1) la informalidad, que se articula con otros problemas como el de la evasión de impuestos; y 2) los *lobbies* irregulares con políticos.

La informalidad tiene diversas implicaciones y consecuencias. Como acabamos de mencionar, la más notoria es la evasión tributaria. Las municipalidades por ejemplo, tan necesitadas de recursos, pierden ingentes ingresos porque las empresas informales no pagan arbitrios. Fuera del nivel local, la necesidad de políticas tributarias que amplíen la base de personas (naturales y jurídicas) que paguen impuestos al Estado, a través de la SUNAT, se hace definitivamente urgente, no sólo en la región sino en el país.

Por otra parte, la informalidad trae como consecuencia una grave situación de competencia desleal entre empresas formales e informales. Lo que hemos detectado mediante nuestra investigación es que hay una nada insignificante tendencia a que los pequeños comercios sobre todo (aunque creemos que la posibilidad de que medianas y grandes empresas también lo hagan no deja de estar presente, debido a que los mecanismos de control no parecen ser del todo eficaces según las personas entrevistadas), realicen sus actividades medio en la formalidad y medio en la informalidad. Es decir, los negocios declaran una parte de sus ingresos, pero una parte importante es lograda camuflada, básicamente, bajo locales no declarados o micro testafellos (familiares y amigos).

Otra consecuencia de la informalidad se da en las relaciones directas con las autoridades en el ámbito local. Cuando conversamos con funcionarios municipales, nos confiaron que un gran problema radicaba en la apertura ilegal de negocios o en que continuaban funcionando una vez declarados ilegales. La regularización de los negocios era vista como una tarea importante de las municipalidades, pero las trabas que se desprendían de los procesos judiciales (las nacionalmente extendidas acciones de amparo) o la falta de apoyo de otras autoridades (gobernación, policía) impedía que esa línea prioritaria pudiese ser llevada a cabo. En distritos pequeños este problema parece ser más grave, porque encuentra sus causas en que el espíritu fraterno entre autoridades y negociantes

se constituye en un bloque de relaciones contra el cual las pocas autoridades que tienen iniciativa se estrellan.

En cuanto a los *lobbies* que se realizan entre empresarios y políticos hay que recordar que éstos no son cosa nueva. La influencia de los grupos sociales económicamente poderosos en la vida política ha tomado formas históricas muy diversas, pero siempre ha estado presente. Lo particular en un país y en una región pobre, está en que los grupos económicos no necesariamente tienen que ser poderosos en términos económicos, sino que pueden tener poder social en tanto convocan a amplios sectores de la población, y se convierten en un grupo con el que las relaciones políticas pueden resultar cruciales para ganar una elección.

En el caso de que sí se trate de grupos empresariales o actores individuales con poder económico, la manifestación de corrupción empieza también antes de las elecciones. Los políticos buscan apoyo financiero para la campaña, que es otorgado bajo la promesa de brindar apoyo político para sacar leyes que favorezcan a las empresas. Pero en este caso, son los empresarios los que, generalmente, buscan a los políticos. Este caso nos parece más grave, porque se degrada más el vínculo político que une a todos los que votan por un candidato y éste, que cuando resulta elegido restringe sus objetivos a favorecer solamente a una parte minúscula de sus electores, aquellos que le dieron el dinero.

La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas de campaña claros y eficientes, que identifiquen las fuentes de financiamiento para evitar estos morbosos *lobbies*, es uno de los principales problemas de la ley de partidos políticos, ya aprobada, pero que aún puede ser sometida a discusión pública.

Antes de terminar con este acápite, quisiéramos desarrollar brevemente un problema identificado en este sector, pero que tal vez no alcanza las importantes dimensiones de los otros dos problemas (tres, sumando los actos corruptos que se dan en procesos de compras y contrataciones, cuyos principales beneficiados son las empresas privadas). Se trata de la cuestión de las licencias de funcionamiento para las empresas mineras.

En Lambayeque no hay gran minería, pero el tamaño económico de la mediana minería es ya bastante grande en comparación con el empresariado local. Según las informaciones que hemos recogido, hay gran malestar entre las poblaciones que se ven afectadas por las actividades de las empresas mineras, por el miedo al daño que se le puede hacer al medio ambiente y a la agricultura, producto de prácticas contaminantes que estarían asociadas intrínsecamente con la minería. Ahora, ese malestar no puede ser calificado como producto de la corrupción, hasta que en la percepción de la gente entra a tallar la idea de que las licencias son otorgadas en procesos sumamente irregulares y oscuros, en los que los informes de impacto ambiental y social se manipulan para favorecer a las mineras; y que la única forma en la que las empresas podrían ser autorizadas a afectar terrenos agrícolas sería por actos corruptos.

Ciertamente que el gran empresariado tiene un historial de corrupción (basta recordar los procesos de privatización durante los años noventa). Pero lo que más importa para este diagnóstico es la cuestión de la aparente oscuridad en que se realizan los procesos. La ausencia de mecanismos de transparencia en procesos que mueven la sensibilidad de sectores sociales, que por poco numerosos no son menos significativos, es el principal factor que conlleva el desarrollo de la percepción de arreglos corruptos para favorecer al poder económico.

Resaltemos finalmente que en una encuesta aplicada en 2001 a nivel nacional por encargo del Banco Mundial, los empresarios peruanos estuvieron mayoritariamente de acuerdo en que la corrupción era el principal obstáculo al desarrollo empresarial. La mitad de las respuestas espontáneas ubicaban la corrupción por encima de problemas como el contrabando o la inestabilidad tributaria. Estos resultados pueden apreciarse en la siguiente tabla 2.11.

Tabla 2.11.  
Empresarios peruanos: Percepción de los principales  
obstáculos para el desarrollo de las empresas

Obstáculo	Porcentaje
Corrupción	50
Contrabando	31
Inestabilidad tributaria	21
Políticas económicas inestables	20
Normas y sistemas de administración tributarias	20
Inseguridad - delincuencia	19
Inestabilidad en el Poder Judicial	15
Inflación	15
Acceso y costos de financiamiento	13
Bajo nivel de eficiencia y calidad burocrática	12
Procedimientos para establecer una empresa	11
Costo de los trámites y regulaciones	11
Cambios frecuentes en políticas públicas	11

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, Banco Mundial; 2001

Entonces, tomando en consideración esto, cabe preguntarse si el sistema es demasiado poderoso, que pese a que los propios actores reconocen el problema, se ven obligados a participar del mismo para poder lograr beneficios. En la sección III discutiremos este asunto con mayor extensión.

### II.5.3. Universidades

En sociedades pobres, la percepción de la educación como mecanismo de ascenso social, se convierte en el factor principal que explica el invalorable estatus de la universidad como institución social. Por ello, los malos manejos y los actos corruptos que en ella se originen tienen una grave consecuencia en el significado que la gente le atribuye. Las universidades locales, pero en especial una de las particulares, han sido señaladas por nuestras diversas fuentes como nudos muy serios en la reproducción de la corrupción en la región.

Además de los problemas compartidos con otras zonas del país en cuanto al tráfico de vacantes en los exámenes de ingreso o de arreglos entre profesores y alumnos para pasar los cursos, son muy notorios los problemas que tienen que ver con la apropiación de los cargos directivos –una suerte de captura del Estado, en el sector privado y en una dimensión mucho menor- con el fin de lucrar más de lo que la educación como negocio permite.

El juego de poderes y la compra de autoridades universitarias (profesores y estudiantes) resultaba ser muy interesante y complejo. El objetivo era mantener la situación de las altas autoridades universitarias: una suerte de camarilla ubicada en puestos que permiten la apropiación de ingresos.

A través de las conversaciones con nuestros informantes y la revisión de información, hemos encontrado diversas irregularidades que tienen que ver también con el manejo de los procesos judiciales en contra de la universidad. Un escándalo periodístico dio cuenta de un supuesto mecanismo de pago de coima sumamente sofisticado: contratar como catedráticos a los jueces que ven las causas, con sueldos que resultaban ser tremendamente elevados para el promedio de sueldos de un profesor universitario. A través de estos sueldos elevados se estaría pagando las resoluciones judiciales favorables.

Consideramos que la apertura sin mayores restricciones al mercado educativo, y la intrínseca relación de esta situación con una noción de educación –superior, en este caso- como negocio, y no como obligación social (noción promovida además por el Estado), se convierten en el marco dentro del que se dan los escandalosos problemas de corrupción que parecieran estar rebalsando la educación superior en la región. Se comprueba que la universidad como empresa, y sin apropiados controles, puede convertirse en una fuente de riqueza ilícita muy grande.

#### II.5.4. Partidos políticos

Dos precisiones antes de pasar a desarrollar este punto. La primera tiene que ver con por qué ubicar en la sub sección de sociedad civil a los partidos políticos. Es que no nos estamos refiriendo a los partidos una vez que se hacen del poder, sino a su desempeño fuera del ámbito de la gestión pública, cuando son actores civiles que aglutinan y canalizan expectativas e intereses de distintos sectores de la población. La segunda precisión tiene que ver con que hablamos de partidos políticos, tomando en consideración: 1) la crisis del sistema político que se puede denominar “democracia de partidos”, vigente en el mundo moderno desde mediados del siglo XIX hasta fines del siglo pasado; 2) la consecuente irrupción de un nuevo estilo de hacer política, en la que

prima la política de los “temas” y no de las “visiones de país”, las encuestas de opinión pública, y la mediatización de los actores políticos independientes e incluso *outsiders* (como Belmont, Fujimori y el mismo Toledo); y 3) la preeminencia de organizaciones políticas (“movimiento independiente...”) que duran una elección antes de disolverse y volver a juntarse en la siguiente elección, bajo otro nombre.

Hechas estas precisiones veamos cuáles son los problemas detectados en Lambayeque con los partidos, movimientos y organizaciones políticas.

El problema fundamental respecto a estos actores es compartido con lo que pasa en el nivel nacional con el partido Perú Posible; que es lo mismo que pasó con el APRA y con Acción Popular en sus respectivos gobiernos. Se trata del clientelismo político, del cual ya hemos hablado. La participación en una organización política se convierte en una fuente de relaciones entre los militantes o miembros. Una vez llegados al poder, junto con las presiones de amistades y de parientes para obtener puestos de trabajo en cargos no sólo de confianza, también aparecen las presiones de los miembros del partido, cuadros y bases que apoyaron al candidato. No cabe mayor explicación, pues esto ya está hecho.

Aquí cobran responsabilidad como elementos explicativos la falta de transparencia e incluso la falta de procesos democráticos al interior de los propios partidos, permitiendo juegos de poder e intercambios de favores; y, en segundo lugar, la falta de rigor en las contrataciones de personal (inexistencia de una carrera pública moderna y una eventual “meritocracia”). Ambos factores confluyen en, por ejemplo, las razones argüidas por la municipalidad provincial de Chiclayo para despedir varias centenas de trabajadores, con las consecuencias conocidas por los lambayecanos. El exceso burocrático y, lo que es peor, la ineficiencia que esa burocracia elefantiásica produce, inciden de forma negativa y hasta regresiva en el desarrollo de la sociedad.

Otros problemas de las organizaciones políticas tienen que ver con conductas políticamente indecentes en los procesos electorales, las cuales también son percibidas por la población como actos corruptos. Pongamos sólo como ejemplo los casos de no respeto a las reglas que prohíben la propaganda electoral durante el día de las elecciones en los recintos de votación, mostrado por algunos militantes en las últimas elecciones

municipales y regionales, tal como fuera registrado por los observadores electorales de la Asociación Civil Transparencia.

Finalmente, también es preocupante el flujo entre los medios de comunicación y actores políticos, más bien individuales. Esto implica el uso de los medios como trampolín político para ganar elecciones, o como barricada para defenderse de acusaciones de corrupción. Ya hemos desarrollado la problemática de la corrupción en los medios periodísticos, pero nos parece necesario resaltar esta modalidad nuevamente, la cual está muy relacionada con la nueva forma de hacer política en el mundo moderno, en la que los medios de comunicación se vuelven escenarios y actores de los procesos políticos, con roles centrales en los mismos. Pero en Lambayeque, esta característica de la globalización se manifiesta con crudeza, pues los políticos buscan –y muchas veces logran- la impunidad a sus actos corruptos, encubriéndolos en los medios o desviando la atención de la población hacia otros temas (cortinas de humo).

### SECCIÓN III

#### REFLEXIONES FINALES, CONCLUSIONES Y

#### APUNTES PARA EL DISEÑO DE LINEAMIENTOS DE UN PLAN REGIONAL ANTICORRUPCIÓN

##### III.1. REFLEXIONES FINALES

Estudiar la corrupción no es de ninguna manera una tarea sencilla. En lo que se refiere a este estudio, las dificultades han tenido que ver, en primer lugar, con la ausencia de un cuerpo teórico que considerásemos apropiado para enmarcar el análisis; y, en segundo lugar, con problemas metodológicos originados en nuestra ubicación como agentes externos a la realidad lambayecana y los procesos regionales.

Esperamos que con el largo y tedioso ensayo realizado en la primera sección, hayamos contribuido a superar los obstáculos teóricos. Creemos que un enfoque comprensivo, pese a no ser específico como los enfoques técnicos, es más útil, pues integra las percepciones de la propia gente con respecto al problema bajo estudio, en vez de proponerle a la sociedad una definición que puede ser muy precisa, pero que no necesariamente calza dentro de sus inquietudes.

Creemos además, que el sencillo mecanismo que implementamos para distinguir la “corrupción” –en el nivel de la estructura social- del “acto corrupto” –en el nivel del individuo y la conducta individual-, permite llevar la discusión sobre corrupción a un ámbito mucho menos “políticamente correcto” que en el que actualmente se da; porque esta perspectiva exige analizar la relación entre corrupción y estructura social, en términos que comprometen los fundamentos mismos de nuestra propia vida en sociedad, sus problemas y las causas de los mismos, haciendo una crítica de ellos. Mientras que las perspectivas que se enfocan en la conducta no se meten a analizar la estructura de la sociedad; y entonces no critican los procesos sociales profundos, sean económicos, culturales o políticos, que es en donde deben buscarse las causas reales de la corrupción. En consecuencia, en cierto sentido, le son incluso hasta funcionales a los actores corruptos en los más altos niveles globales, quienes se benefician enormemente con una estructura social mundial tal y como existe en la actualidad.

En cuanto al segundo problema mencionado, el provenir de una realidad diferente a la estudiada, pese a ser desventajoso en cuanto a que no contamos con un conocimiento de antemano que oriente la investigación; tiene, por el contrario, la ventaja de que permite, en mayor medida, una mirada más objetiva y desapasionada de una cuestión tan sensible para la población como es la corrupción. De esta forma, la organización de los datos y el procesamiento de la información no se han llevado a cabo en función de objetivos políticos particulares, sino en función de la mayor rigurosidad posible (pero teniendo conciencia también de que la objetividad total es, sin lugar a dudas, imposible).

Así pues, hemos desarrollado una base teórica sobre la cual se ha podido llevar a cabo el análisis de la realidad lambayecana sin circunscribirla al ámbito de lo público, sino buscando las relaciones entre la esfera pública y la esfera privada, de un lado; y de la relación entre individuo y estructura social, de otro. Esta base teórica define a la corrupción como la pérdida de legitimidad del lazo político entre gobernantes y gobernados; o, siendo redundantes, se trata de la corrupción de ese lazo a partir del abuso de actores con cierto poder, sea político, económico o social en general.

Ahora, ciertamente que esta definición parece ubicarse sólo en la esfera pública, pues es allí donde se desarrollan los lazos republicanos, pero no es sólo allí en donde se corrompen. La corrupción del lazo político se alimenta en diversos espacios: la familia, los amigos, los contenidos de los medios de comunicación; pero se manifiesta en el espacio público. Todos los lazos no políticos también pueden corromperse: un sobrino que falsifica boletas de venta en la bodega del tío para ganarse unos soles, está corrompiendo el lazo familiar; un amigo que traiciona a otro para conseguir un empleo, corrompe el lazo de amistad o de compadrazgo. Y así. La práctica de estas “corrupciones” privadas también alimenta las prácticas de la corrupción pública; la misma que, como tiene que ver con la deslegitimidad del propio contrato social, es la más grave de todas.

Esto es mucho más claro cuando se discute el problema directamente con ciudadanos comunes, como en el estudio de Omar Pereyra sobre las percepciones de la corrupción entre pobladores pobres de zonas rurales de la sierra norte peruana. La noción que tiene la gente es que la corrupción es un problema que atraviesa todo, y no sólo la esfera

pública; pero que es en ese espacio donde se manifiesta con mayor gravedad, porque involucra a todos (Pereyra; 2002).

Con estas precisiones sobre nuestra perspectiva, pasemos ahora a exponer las conclusiones de este estudio.

### III.2. CONCLUSIONES

Dentro de los sectores e instituciones analizadas, encontramos varias características comunes. Las dos principales son: el neo patrimonialismo que se manifiesta en muy distintos actos corruptos; y la impunidad –real y percibida- de la que gozan quienes se comportan siguiendo patrones corruptos. Ambos elementos están, definitivamente relacionados; pero cada uno tiene matices propios y consecuencias que es necesario profundizar con un poco más de detalle.

El neo patrimonialismo, como habíamos adelantado, es el elemento de la cultura política (no sólo peruana, sino que podríamos decir latinoamericana –Badie y Hermet; 1993) que explica en profundidad la conducta y las percepciones de las personas sobre corrupción. Es definido como la creencia, tanto entre gobernantes como gobernados, de que la función y los recursos públicos son propiedad del funcionario; cuando éste, en una república democrática, sólo tiene la “concesión” de los mismos, pero la “propiedad” es de los ciudadanos en general. Al mezclar este elemento con otros como la discriminación, por ejemplo, se tiene un manejo autoritario y despectivo de las funciones públicas, tal como hemos detectado en nuestra investigación, trayendo severas consecuencias sobre la percepción de la población con respecto al Estado.

El otro elemento de relevancia fundamental para el diagnóstico de la corrupción, presente en todos los sectores, es la impunidad y, posiblemente más importante, la percepción de impunidad que la población tiene con respecto a los actos corruptos. O sea, no sólo se da un manejo autoritario y abusivo de las funciones públicas, sino que éste no encuentra sanción, y más aún, la gente tiene conciencia de eso y actúa teniendo en consideración esa situación. A continuación, en la tabla 3.1. se puede apreciar las razones por las que los lambayecanos no denunciaron actos corruptos cuando fueron víctimas de alguno.

Tabla 3.1.  
Lambayeque: Razones para no haber denunciado actos corruptos

Razones	Porcentajes
No sirve para nada / Pérdida de tiempo	53
No sabía dónde denunciar	30
Acabaría siendo perjudicado	20
Para no hacerme más problemas	13
Falta de tiempo	13
No iba a recibir protección contra posibles represalias	13
Los responsables nunca serían perseguidos	10
No podía probar la denuncia	7
Era un asunto de poca importancia que no valía la pena denunciar	7
Nadie denuncia	3
Los que denuncian sólo buscan vengarse	3
Otros	3
No precisa	3

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004

Elaboración propia

Puede notarse en la tabla que hay una marcada desazón con respecto a las posibilidades de denuncia de actos corruptos. Más de la mitad (53%) de las respuestas espontáneas coincide en que es inútil hacer algo contra los abusos de los corruptos. Dentro del problema que estamos desarrollando, también es importante destacar que un 20% cree que si hubiera denunciado el acto corrupto, habría acabado perjudicado, en una clara manifestación de precariedad ante el poder. En este mismo sentido están las respuestas que no denunciaron porque creyeron que no iban a recibir protección contra las represalias, y aquellas que consideran que los responsables nunca serían perseguidos; es decir, la impunidad directa. Resulta interesante también observar las respuestas de todos los lambayecanos, y no sólo los que se vieron afectados por la corrupción.

En la tabla 3.2. se muestra qué tanto creen los pobladores de la región que diversos factores influyen en las personas para no denunciar actos corruptos. Lo que se aprecia con claridad es que los lambayecanos no denunciarían los actos corruptos porque, en primer lugar, sienten que no hay protección para las represalias. De esta forma, es notorio que la gente cree que quienes cometen actos corruptos tienen poder suficiente como para contraatacar y hacer daño a quien ose poner en cuestión sus actividades. Con un 80% de acuerdo, también se encuentra claramente la impunidad: los responsables *nunca* son perseguidos. Además, con estos resultados se evidencia la tremenda desconfianza hacia el sistema de justicia.

Tabla 3.2.

Lambayeque: Razones con las que se está de acuerdo para no denunciar actos corruptos

Razones	Porcentaje de acuerdo
No reciben protección contra las posibles represalias	86
Para no crearse más problemas	82
Los responsables nunca son perseguidos	80
Los que denuncian son los que acaban siendo perjudicados	80
Todo el mundo conoce casos de corrupción, pero nadie los denuncia	80
No saben dónde denunciar	70
No pueden probar la denuncia	70
Denunciar a alguien es como traicionarlo, ser soplón	47
Los que denuncian sólo buscan vengarse	45
Es tan poco importante, que no vale la pena denunciar	21

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004

Elaboración propia

La desconfianza con la justicia oficial no es gratuita. Según la misma fuente, cuando se pregunta por la percepción de efectividad del sistema de justicia para procesar los casos solamente de corrupción, resulta que un 83% de lambayecanos consideran que denunciar es poco efectivo (54%) y nada efectivo (29%). Así, se puede entender el por qué del desprestigio del sistema de justicia (Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004). Además, a esto se debe sumar que probar los casos de corrupción es muy complicado. Generalmente la corrupción sólo es vista por sus consecuencias, y no por los actos corruptos que efectivamente se realizarían.

Para terminar con este punto, quisiéramos destacar que en la tabla 3.2. se puede observar un preocupante 47% de respuestas –casi la mitad- que está de acuerdo en que denunciar es traicionar o ser soplón. Lambayeque obtiene, a nivel nacional, el primer lugar en esta categoría, que no hace más que poner de relieve el mal entendido peso de las relaciones personales (familiares, de amistad o de compadrazgo). Se encuentra por encima del 43% de la región Lima-Provincias y del 38% de Puno, que son los resultados más cercanos.

La segunda gran conclusión, o más bien conjunto de conclusiones, se presentará a partir del esquema teórico esbozado en la Sección I, y servirá para presentar una síntesis del

Esquema 3.1.  
Marco de análisis de la corrupción en la región Lambayeque

Nivel de análisis	Elementos fundamentales	Desviación
<b>Estructura social</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Capitalismo comercial</li> <li>Capitalismo agrario minifundista</li> </ul>	<b>Instituciones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Republicanas y modernas</li> <li>Procesos formalmente democráticos</li> <li>Descentralización a través de regionalización</li> </ul> <b>Cultura</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Valores: éxito económico</li> <li>Normas: tradicionales y según relaciones cara a cara</li> <li>Imaginario: desconfianza ciudadana</li> </ul>	<b>Corrupción</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>La corrupción no define los valores sociales, por lo que no se puede hablar de una cultura de la corrupción en la región</li> </ul>
<b>Individuo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>62% de pobres, 22% en pobreza extrema</li> <li>33% de población menor de 15 años</li> <li>20% de inmigrantes</li> <li>24% de niños menores de 5 años con desnutrición crónica</li> <li>La menor tasa (59%) de participación económica en el país</li> <li>8 médicos por cada 10 mil habitantes</li> <li>14% de ausentismo electoral</li> <li>Otros indicadores que dan cuenta de la situación de precariedad a la que se enfrenta el individuo en esta región</li> </ul>	<b>Acción social</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>En la acción se articulan valores modernos con normas tradicionales de conducta social para lograr el crecimiento económico individual o de la red de intereses personales</li> <li>Las imágenes y los significados de desconfianza atribuidos por la sociedad reafirman la percepción de corrupción extendida en todas partes y en todas las personas (“siempre es lo mismo”; “todos son –somos-iguales”)</li> </ul>	<b>Acto corrupto</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los actos corruptos son frecuentes y extendidos en la región, pero se tienen que hacer en la sombra, pues generan rechazo de la sociedad.</li> <li>Son la manifestación de una norma social aceptada por quien realiza la acción y rechazada por quienes la leen. Los roles, por supuesto, pueden cambiar</li> </ul>

análisis de la corrupción en la región, que se muestra en el esquema 3.1.

En este esquema se puede apreciar en el nivel de análisis de la estructura social que en Lambayeque hay dos tipos predominantes de capitalismo: el comercial y el agrario minifundista. Ambos definen una base productiva de pequeños comerciantes y pequeños agricultores. Por supuesto, también existe capital industrial, pero no tiene el peso de los otros dos (no estamos hablando en volúmenes económicos, sino en extensión y población involucrada<sup>27</sup>). Cuando se dice que Lambayeque es una región eminentemente agrícola hay que hacer la precisión con respecto a que son los minifundios los predominantes, aún cuando su producción pueda ser inferior a la que

<sup>27</sup> Por lo mismo, tampoco se puede decir que estemos utilizando una perspectiva de determinismo económico, aunque, como se verá, la economía sí define los principales valores de la sociedad, que se articulan alrededor del éxito económico.

sale de los complejos agroindustriales. Y además habría que precisar que la principal ciudad de la región, con más de las dos terceras partes de la población total, Chiclayo, no es agrícola, sino básicamente comercial.

En cuanto a los elementos fundamentales de la estructura social, podemos apreciar que, en lo que se refiere a instituciones, existen las instituciones de una República moderna: básicamente la separación de poderes. También se dan procesos que formalmente son democráticos: se reconoce controles horizontales (inter-institucionales); se está luchando por que se institucionalice los controles verticales (de la sociedad al Estado), aunque con muchas dificultades aún; y hay elecciones periódicas con una pluralidad de candidaturas. Finalmente, en adición a ello, se está dando –con atolondramiento algunas veces, generalmente con lentitud, y no con pocos obstáculos- un proceso de descentralización institucional y fiscal a través de la regionalización, con la meta de que se constituyan macro regiones en el mediano plazo.

Más difícil es detectar los elementos fundamentales que tienen que ver con la cultura. Sin embargo, con nuestras diversas fuentes de información, podemos sostener que el éxito económico es una de las principales metas para los lambayecanos, porque permite articular otras: estabilidad, tranquilidad, permite ciertos lujos, entre muchos otros<sup>28</sup>.

En un mundo donde la competencia parece prevalecer y la escasez imponerse, este valor resulta explicable, e incluso legítimo. Pero el problema surge cuando se pasa a analizar las normas sociales que rigen la conducta de las personas para lograr aquellos valores a los que se aspira. Por lo visto en Lambayeque, las normas sociales son fuertemente tradicionales, y por lo tanto las relaciones cara a cara (familiares, de amistad y compadrazgo, y militancia política) tienen un peso decisivo en las sanciones (positivas o negativas; premios o castigos sociales) sobre la acción individual.

De esta forma, tenemos de un lado valores muy modernos, como el éxito económico o, al menos, el logro de ciertos objetivos económicos; y que teóricamente se articulan con el moderno tramado institucional en la región. Pero de otro lado tenemos normas

---

<sup>28</sup> Sin embargo, reconocemos que en este punto nuestra metodología puede haber resultado insuficiente. Creemos que es necesario aplicar un estudio a profundidad de valores, con grupos focales y encuestas a ciudadanos promedio.

sociales marcadamente tradicionales que orientan las acciones de las personas en el logro de esos valores por caminos muy distintos a los que las instituciones establecen. La ley y la formalidad se convierten en un camino alternativo más, entre toda una amplia gama de posibles cursos de acción<sup>29</sup> para la persona.

Ahora, si sumamos el elemento de desconfianza hacia el Estado que forma parte del imaginario social regional<sup>30</sup>, veremos que los caminos formales generalmente no son preferidos frente a caminos más sencillos y más seguros, como pueden ser buscar resolver los problemas a través de familiares o conocidos, o intentar “arreglar” las cosas pagando coimas –monetarias o no-, pero que resultan mucho menos caras que los costos –monetarios y no monetarios- que exige la formalidad. La noción de “arreglo” nos parece muy gráfica para entender el problema de la corrupción. Volveremos sobre ella poco más adelante.

Pasemos ahora a analizar, con la ayuda del esquema 3.1., la realidad lambayecana en el nivel del individuo, de las personas. Allí tenemos que Lambayeque, ante todo, es una sociedad pobre; porque hay un 62% de personas pobres y un 22% que se encuentra en pobreza extrema. Es además, una sociedad de personas jóvenes; porque el 33% de la población, la tercera parte, es menor de 15 años. A la vez, Lambayeque es la región que muestra la menor tasa de participación económica de su población en el país: 59%; pese a que hay otras regiones que son más pobres. Finalmente queremos resaltar un indicador que nos parece muy interesante, y es que la región presenta un 20% de inmigrantes, que es una tasa elevada en el país.

Todos estos indicadores, y otros que no hemos detallado pero que están en el esquema, y muchos más que no hemos anotado, configuran el marco inmediato de acción para las personas. La acción, como ya hemos adelantado hace poco, es el resultado de una articulación entre valores modernos y normas tradicionales de conducta, con el objetivo de lograr la prosperidad económica individual o de la red de intereses personales. Además, en la definición de la acción por parte de una persona, influyen mucho las imágenes y los significados de desconfianza que se atribuyen al Estado y a la función

---

<sup>29</sup> Como es explicado con agudeza en: Nugent; 1996.

<sup>30</sup> Que es compartido con el resto del país, e incluso con otros países. Sobre el descontento de la sociedad con el Estado democrático contemporáneo en Chile, se puede revisar la muy sugerente bibliografía de Norbert Lechner producida en los años noventa.

pública –y a otros ciudadanos desconocidos, también-; y se reproducen así las ideas de que la corrupción está extendida en todas partes y que todos somos iguales.

Ahora, siguiendo con el esquema, pasemos a analizar las desviaciones ubicadas en cada uno de los dos niveles: las dos caras de la corrupción. Según nuestra investigación, podemos concluir que en el nivel de la estructura social, no hay una “cultura de la corrupción”, lo cual quiere decir que la corrupción es sólo una patología del tramado institucional y de la normatividad social; es un producto de la interacción esquizofrénica entre valores modernos y normas sociales tradicionales; y no es el elemento que define los valores sociales. En la región Lambayeque, la corrupción es una consecuencia de la estructura social, por lo que la lucha en su contra puede ser menos difícil que si fuera una causa determinante de la misma.

Pero hay que tener cuidado, porque la sociedad lambayecana no es un mundo aislado; vive en relación con las regiones aledañas, con Lima y con el mundo. En cuanto a corrupción, el ejemplo más claro de esto es la lógica del narcotráfico que hemos encontrado: un problema global. Y en el nivel global, varios estudiosos coinciden en que la corrupción sí sería en buena parte determinante del sistema de libre mercado que favorece a las más poderosas empresas transnacionales, a las cuales les es funcional a sus intereses privados, por ejemplo, el soborno de altas autoridades de Estados en vías de desarrollo.

Volviendo a la región Lambayeque, el que la corrupción no determine la estructura de su sociedad, no quiere decir que la corrupción no sea un elemento arraigado en la cultura, y que erradicarla vaya a ser fácil. De ninguna manera, porque ella es el camino por el que la gente opta ante la encrucijada de lograr ciertos valores, teniendo unas instituciones modernas y una normatividad oficial que dan recelo, y una normatividad social tradicional que pesa mucho más en la decisión.

Esto se puede apreciar con mucho más claridad en el nivel del individuo, allí donde se materializan los actos corruptos. A través de nuestra investigación hemos constatado que estos actos se darían con bastante frecuencia en la región, lo cual prueba que la corrupción es una forma aceptada de enfrentar los problemas. Pero que sea aceptada no significa que sea tolerada en el fuero interior. En realidad, lo que ocurre es una cosa

muy interesante, que debería ser materia de estudio para psicólogos, pues quien comete un acto corrupto, está aceptando la corrupción como la forma para “arreglar” un problema; pero quien observa o conoce de un acto corrupto, lo rechaza públicamente, particularmente en las más altas esferas de poder, aunque no necesariamente lo rechaza subjetivamente.

En la encuesta sobre corrupción, cuyos datos nos han venido sirviendo para ilustrar diversos puntos, se aprecia también los niveles de tolerancia a la corrupción de los peruanos. Según sus resultados, un 3% de peruanos da cuenta de una alta tolerancia a actos corruptos; un 72% demuestra una tolerancia media, cuando en 2002, este nivel llegaba a 66%; y, en el otro extremo, quienes muestran un rechazo definido a actos corruptos de la vida cotidiana, sólo acumulan el 24%, la cuarta parte, cuando en 2002, eran casi la tercera parte (30%).

Los resultados son un poco más dramáticos en Lambayeque, tal como se puede apreciar en la tabla 3.3. Ya no vamos a entrar en el detalle de cada situación por la que se pregunta, aunque sí nos interesa mostrar que el rechazo definido más alto se encuentra en aquellos actos que involucran prácticamente ya un delito: el robo; tanto en el caso de robar luz, donde la pregunta es explícita, como en el caso de tomar productos sin pagar de una tienda, que también es un robo, o en la situación de tomar las cosas de un escritorio cuando nadie ve, que evidentemente es también un robo. En todo caso, lo que importa es destacar los promedios totales obtenidos por la región: la alta tolerancia a la corrupción es declarada por un 3%; la tolerancia media es mostrada por un 76% de lambayecanos; y el rechazo definido es demostrado por sólo la quinta parte, 20%. Si bien la alta tolerancia mantiene los niveles del país, en los dos últimos casos, los resultados son más graves que lo que pasa en todo el Perú (72% y 24%, respectivamente).

Tabla 3.3.

Lambayeque: Niveles de tolerancia a diversos actos corruptos de la vida cotidiana

Situación	Nivel de tolerancia		
	Alta tolerancia	Tolerancia media	Rechazo definido
Evitar pagar el pasaje si se puede	10	79	11
Dar dinero u obsequio para agilizar un trámite	10	69	21
Buscar a un funcionario público para que favorezca a parientes y/o amigos	8	74	16
Comprar sin factura para evadir el IGV	5	83	12
Quedarse con el dinero de una billetera que se encontró que tiene la dirección de su dueño	5	73	22
Pagar propina para que le perdonen una multa	4	75	21
Colarse a un espectáculo sin pagar	3	85	11
Quedarse con el vuelto si le dan de más	3	84	13
Comprar productos piratas	3	79	17
Aceptar dinero a cambio de favores	2	80	17
Copiar en exámenes	2	80	18
No declarar en la aduana para no pagar impuestos	2	77	19
Evadir impuestos si sabe que no lo descubrirán	1	81	18
Tener cable pirata	1	79	20
Llenar documentos con datos falsos por conveniencia	1	77	21
Conducir un auto a exceso de velocidad cuando no hay policía	1	76	23
Pasarse una luz roja si no hay autos	0	78	22
Hacer llamadas a larga distancia en un teléfono ajeno sin pedir permiso	0	71	29
Sustraer dinero o propiedades de un escritorio cuando nadie ve	0	67	32
Llevarse sin pagar productos de una tienda o supermercado	0	63	36
Robar luz	0	63	37
Promedio	3.0	75.9	20.8

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, Proética; 2004

Elaboración propia

El rechazo público a la corrupción es siempre una bandera de lucha en contra de las autoridades; pero la aceptación de practicar actos corruptos como mecanismo de “arreglar” los problemas y conflictos o situaciones engorrosas, es la otra cara de la moneda de la subjetividad de las personas, y lo que permite una reproducción de la corrupción en la región.

Enmarcada la realidad regional, vamos a presentar ahora el tercer juego de conclusiones; es decir una síntesis de los principales hallazgos en los sectores e instituciones identificados como los más corruptos o los que muestran las mayores posibilidades de corrupción.

Primero, en el Poder Judicial y el sistema de administración de justicia, la precariedad de recursos y la ineficiencia burocrática se convierten en las coordenadas dentro de las que se favorecen actos corruptos como coimas a policías, secretarios, auxiliares e incluso jueces en el Poder Judicial y a fiscales en el Ministerio Público. Las coimas no necesariamente tienen que ser monetarias, sino que gran parte de favores, en particular en la Corte Superior, se consiguen o se inician con comidas y agasajos. El manejo discrecional y arbitrario de recursos es una fuente de actos corruptos; lo cual es claro en el caso de la policía y el tráfico de combustible destinado al patrullaje. Este acto corrupto, a su vez, se convierte en fuente de más actos corruptos, pues los subalternos tienen que cobrar coimas o abusar de su autoridad para conseguir recursos que les permitan operar sus vehículos. El abuso de autoridad, no sólo en la policía, sino también en el Poder Judicial y la Fiscalía, se articula con la discriminación social hacia individuos de escasos recursos, campesinos o pobres en general, quitándole más legitimidad aún al vínculo político entre Estado y sociedad.

En segundo lugar, en el caso de los gobiernos municipales, los principales actos corruptos tienen que ver con los procesos de adquisiciones (particularmente el programa del vaso de leche), en los que se favorece a empresas cercanas a los encargados de llevar adelante los procesos o a las propias autoridades cuando las empresas les pagan coimas para ganar las licitaciones. La otra fuente de corrupción tiene que ver con las contrataciones y ubicación en puestos de trabajo a amigos, familiares y militantes del partido (clientelismo – nepotismo). En la CTAR, se repetía este fenómeno; y si las cosas han cambiado en el Gobierno Regional, se debe más a la voluntad política de sus autoridades, que a cambios institucionales que impidan que esto vuelva a ocurrir.

Tercero, en los sectores sociales hay enormes posibilidades de corrupción. En salud, los que parecen ser los principales actos corruptos tienen que ver con el ocultamiento de negligencias en actos médicos: el espíritu de cuerpo (que también está presente en todos los demás sectores); pero también se ha detectado tráfico de productos como medicinas destinadas a la salud pública en mercados informales. En educación hay graves problemas que tienen que ver con la extensión del sector y con lo reducido de la capacidad de control institucional. De esta forma, los directores se convierten en los “dueños” de sus colegios y tienen amplios márgenes de acción con ciertos grados de impunidad, dependiendo del interés de los padres de familia y profesores. Pero los

propios maestros también mantienen sus pequeños actos corruptos, traficando con notas a fin de año o estafando a los alumnos y padres con clases de recuperación forzadas y pagadas. También está el dramático problema de los abusos sexuales contra alumnas y alumnos. Destaquemos que la anuencia de los padres de familia es fundamental para que estos actos se sigan reproduciendo.

Por su parte, las empresas prestadoras de servicios públicos no parecen tener problemas menudos de corrupción, los cuales habrían sido controlados en cierta medida; pero sí subsisten las posibilidades de malos manejos en los directorios de las empresas, destacando el caso de la empresa de agua, extensamente tratado en la prensa.

En cuarto lugar, en cuanto al sector agricultura, el problema más grave (además de los actos corruptos operativos, más o menos similares en el fondo a los de otras instituciones) es la lógica del narcotráfico que involucra todo un sistema que empieza en la negativa del sistema financiero a dar créditos a los campesinos y que termina, del lado de la naturaleza, en la erosión del suelo de cultivo y, del lado de la sociedad, en el tráfico ilícito de drogas proveniente de la selva norte peruana, hacia Lima y Ecuador. Remitimos a la lectura con detalle de este proceso en la sección II.4.

Y en quinto lugar, en lo que toca a actos corruptos en instituciones de la sociedad civil, los medios de comunicación son los actores más quejados por la sociedad lambayecana. La irresponsabilidad con la que actúa la gran mayoría de medios (radiales, en especial), ejerciendo una prensa amarilla, no se queda sólo en una mala calidad de información, sino que se incrementa cuando ese estilo morboso de hacer prensa es usado para chantajear autoridades o como caballo político de batalla. Por supuesto, el temor de las autoridades a enfrentar a los medios es lamentable.

En cuanto a las empresas de la región, los principales problemas –además de la participación corrupta en procesos de adquisiciones del Estado- tienen que ver con la informalidad; pues de allí se desprenden problemas como la evasión tributaria y como las coimas pagadas a autoridades para mantener esa situación. Pero también es de destacar la relación tensa entre sociedad rural, empresas mineras y gobierno; porque la entrega de licencias a las mineras sin respetar los informes de impacto ambientales y

sociales, es leída por la sociedad como un “arreglo” corrupto entre empresa y funcionarios públicos.

Las universidades han sido mencionadas también como instituciones con muchos problemas y con grandes espacios para los actos corruptos. Siendo la educación superior un mecanismo percibido por la población pobre como la llave para el ascenso social, esta situación se vuelve preocupante. Aquí preocupa que, amparándose en la noción de educación como negocio, los dirigentes –empresarios- universitarios pueden utilizar su poder sobre la institución para lucrar de forma ilegal paralela a la acumulación legal de capital.

Finalmente, los partidos políticos son una de las principales fuentes de presión para que los funcionarios públicos coloquen a un militante en un puesto de trabajo o para que un proceso de adquisición le favorezca a un determinado participante, allegado o miembro de un partido. El carné partidario se ha vuelto un símbolo del clientelismo político; o sea, de la corrupción. Hay que apuntar que la presión puede venir desde miembros del partido fuera del aparato público, o de militantes ubicados en otras jerarquías públicas, como un ministro, un regidor, un gerente o un congresista.

### III.3. APUNTES PARA EL DISEÑO DE LINEAMIENTOS DE UN PLAN REGIONAL ANTICORRUPCIÓN

Los sectores e instituciones analizados en este trabajo han sido identificados por la propia sociedad lambayecana como los más corruptos o los más proclives a mostrar actos corruptos. Por lo tanto, es necesario que las autoridades competentes tomen nota de las modalidades de corrupción presentadas e implementen medidas anticorrupción de corto plazo. El hecho de que se trate de actos no comprobados por nuestra investigación no les quita realidad. Como dice el viejo teorema de Thomas: “lo que es percibido por la gente como real, es real en sus consecuencias”.

Sin embargo, los problemas transversales que hemos presentado en las conclusiones, así como las causas profundas que explican los problemas específicos de cada sector, requieren medidas igualmente profundas a mediano y largo plazo.

El reto de más largo alcance es desterrar el neo-patrimonialismo de la cultura política regional. Esto, como es evidente, implica un cambio cultural, que sólo se puede dar después de dos o tres generaciones, bajo situaciones normales. Por lo tanto, urge que haya un compromiso ético público de parte de las autoridades locales y de los principales actores de la sociedad civil en el sentido de participar de una vida política de transparencia y decencia republicana. El cambio cultural llegará cuando ese compromiso político “chorree” a la ciudadanía y se convierta en norma social para las nuevas generaciones. No asumimos la postura moralista de pretender cambiar el valor social de lograr el éxito económico; pero, como hemos mencionado, nos parece necesario y urgente cambiar las normas sociales que rigen las conductas individuales para lograr tal valor.

Para desterrar el neo-patrimonialismo también se puede implementar algunas medidas de mediano e incluso corto plazo: el problema de la impunidad debe ser manejado con urgencia, pues su reproducción es la que genera mayores niveles de desconfianza entre la población hacia el Estado. No sólo confirma que el poder económico o político individual o grupal puede ser más fuerte que el imperio de la ley, sino que desalienta las denuncias de los actos corruptos por el miedo a las represalias o, por lo menos, por el fastidio de enfrentar trámites sumamente engorrosos. Así, por una parte, las instituciones deben desarrollar mecanismos internos de control más eficientes; pero, de otra parte, se debería constituir un frente regional civil-estatal de presión para modificar artículos del código penal nacional que sancionan con tanta debilidad los actos corruptos tipificados. En esta segunda estrategia cobran necesario protagonismo los congresistas lambayecanos.

Otras medidas de corto plazo que deberían tomarse tienen que ver con la transparencia de la información pública. El diagnóstico de la información pública, elaborado por César Guzmán, por encargo de Proética (Guzmán; 2004), es muy claro al dar cuenta de los graves problemas de la acumulación y mantenimiento de la información, incluyendo el peligro de que los documentos se terminen descomponiendo físicamente. Guzmán

recomienda, entre otras cosas, que es necesario establecer un programa de control de documentos estandarizado; que se busque financiamiento para mejorar la calidad de almacenamiento de la documentación, considerando el uso de tecnología de la información para ello; e implementar los portales electrónicos de transparencia.

La participación de la sociedad civil es muy importante para transparentar la gestión de lo público en un plazo inmediato. Los funcionarios públicos deben sentir la vigilancia de cada uno de sus actos en su gestión, y deben entender que eso, bajo una república democrática, es bueno. Así también se contribuye a desterrar la idea de que la función y los recursos públicos son la chacra personal de quien la ejerce y los administra. Pero la sociedad civil es muy débil, por lo que una tarea fundamental es fortalecerla. Creemos que un espacio creado por ésta, que canalice y articule los esfuerzos de vigilancia y fiscalización ciudadana, conformado por representantes civiles de reconocida vida política y social, y elegidos por un cónclave civil, podría servir para estos fines. El peligro siempre está en que este espacio se politice o sea corrompido por funcionarios o actores sociales poderosos corruptos. Por lo que la verticalidad del control no debe delegarse totalmente, sino que este mismo espacio debe ser vigilado.

Nos preocupa mucho la situación en el Poder Judicial. En primer lugar, es el espacio por excelencia donde se resuelven conflictos en un ordenamiento republicano. En segundo lugar, es utilizado por muchísimas personas; y pese a todos los problemas que en ese poder del Estado se percibe, la gente sigue acudiendo allí, aumentando la carga de procesos judiciales. Y, en tercer lugar, es percibido como una de las instituciones donde más actos corruptos se llevan a cabo. Ahora que está en debate la reforma del Poder Judicial, creemos que es un momento oportuno para plantear una reforma radical como es que el presidente de este poder, sea elegido por la población, con un mandato mayor de el actual de dos años, tal como ocurre con los otros dos poderes estatales. El control vertical (de la sociedad hacia el Estado) encontraría entonces mayores fuentes de legitimidad para ser ejercido, y se fortalecería la obligación política entre gobernantes y gobernados, inexistente, en nuestra opinión, en el Poder Judicial.

El último problema que nos preocupa mucho es la presencia soterrada del narcotráfico en la región. Ya que solamente lo hemos detectado a través de entrevistas con algunas fuentes, es necesario que se investigue policialmente con mayor acuciosidad este

asunto. Que así como se destina recursos a combatir la producción, también debe combatirse la distribución, es decir las rutas de comercialización de las drogas, de las cuales Chiclayo, y la región en general, forma parte por su ya mencionada ubicación estratégica.

Para terminar, queremos sugerir la realización de diagnósticos de la corrupción específicos en cada sector identificado, para conocer con más profundidad aún el problema. El Mapa de Riesgo que hemos presentado, no deja de ser un ejercicio panorámico, más profundo que las encuestas, pero que aún solamente profundiza en las causas generales de la corrupción: necesitamos conocer problemáticas y causas específicas en cada sector de los señalados por la propia sociedad regional.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ALCÁZAR, Lorena *et al.*

Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y educación

Instituto Apoyo. Lima, 2003.

APOYO OPINIÓN Y MERCADO, PROÉTICA

Primera Encuesta Nacional sobre Corrupción

Apoyo, Proética. Lima, 2002.

[www.proetica.org](http://www.proetica.org)

Segunda Encuesta Nacional sobre Corrupción (borrador)

Apoyo, Proética. Lima, 2004.

BADIE, Bertrand y Guy HERMET

Política comparada

Fondo de Cultura Económica. México D. F., 1993.

CASTELLS, Manuel

La era de la información. Economía, sociedad y cultura. 3 tomos.

Alianza. Madrid, 1997.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

Mecanismos de Control y Vigilancia Ciudadana

CAJ. Lima, 2003

CONSEJO SUPERIOR DE CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES DEL ESTADO –  
CONSUCODE

Informe de gestión: Enero 2001 – Agosto 2003 (CD ROM)

CONSUCODE. Lima, 2003.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - CGR

Avances de la Gestión Enero – Junio 2003

[www.contraloria.gob.pe](http://www.contraloria.gob.pe)

CONTRERAS, Carlos y Marcos CUETO

Historia del Perú Contemporáneo

Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima, 1999.

COTLER, Julio y Romeo GROMPONE

El Fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario

IEP. Lima, 2000.

FRANCKE, Pedro *et al.*

Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003 en el Sector Salud

[www.consorcio.org/presupuesto/salud.pdf](http://www.consorcio.org/presupuesto/salud.pdf)

2002a

Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003 en el Sector Educación

[www.consorcio.org/presupuesto/educa.pdf](http://www.consorcio.org/presupuesto/educa.pdf)

2002b

FRIEDRICH, Carl J.

Corruption concepts in Historical perspective

En: Heidenheimer, Johnston y LeVine (ed.)

Political corruption. A handbook

Transaction Publishers. 4ta ed. New Jersey, 1997.

GUZMÁN, César

Diagnóstico de la organización de la documentación en el Gobierno Regional de Lambayeque (borrador)  
Proética. 2004.

HUNTINGTON, Samuel  
Modernization and corruption  
En: Heidenheimer, Johnston y LeVine (ed.)  
Political corruption. A handbook  
Transaction Publishers. 4ta ed. New Jersey, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI  
Compendio Estadístico 2003  
INEI. Lima, 2003a.

Almanaque de Lambayeque: 2001 – 2002 (CD-ROM)  
INEI. Lima, 2003b.

JOHNSTON, Michael  
La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción  
En: Revista Internacional de Ciencias Sociales. Num. 149, 1996.  
[www.unesco.org/issj/rics149/johnston.htm](http://www.unesco.org/issj/rics149/johnston.htm)

KLITGAARD, Robert  
Controlando la corrupción  
Fundación Hanns Seidel, Editorial Quipus. La Paz, 1990.

LEYS, Colin  
What is the problem about corruption?  
En: Heidenheimer, Johnston y LeVine (ed.)  
Political corruption. A handbook  
Transaction Publishers. 4ta ed. New Jersey, 1997.

NUGGENT, Guillermo  
El Poder Delgado: fusiones, lejanías y cercanías en el diseño cultural peruano  
Fundación Friedrich Ebert. Lima, 1996.

NYE, J. S.  
Corruption and political development: A cost-benefit analysis  
En: Heidenheimer, Johnston y LeVine (ed.)  
Political corruption. A handbook  
Transaction Publishers. 4ta ed. New Jersey, 1997.

OLIVERA, Mario  
Hacia una sociología de la corrupción  
En: Revista Probidad  
Nº 16; Octubre-Noviembre, 2001 (a)  
[www.revistaprobidad.info/016/002.html](http://www.revistaprobidad.info/016/002.html)

Relaciones peligrosas. Legislación desinstitucionalizadora y corrupción en el Perú  
En: Revista Probidad  
Nº 16; Octubre-Noviembre, 2001 (b)  
[www.revistaprobidad.info/016/001.html](http://www.revistaprobidad.info/016/001.html)

Factores socio-políticos y culturales que posibilitan la corrupción  
En: Revista Probidad  
Nº 21; Febrero, 2003  
[www.revistaprobidad.info/021/013.html](http://www.revistaprobidad.info/021/013.html)

PEDRAGLIO, Santiago  
Diagnóstico del estado de la lucha contra la corrupción en el Perú: 2000 – 2002  
Proética. Lima, 2002.

[www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)

PEÑA, Saúl  
Psicoanálisis de la corrupción. Política y ética en el Perú contemporáneo  
Peisa. Lima, 2003.

PEREYRA, Omar  
Percepciones sobre la corrupción en la zona norte del Perú  
Servicios Educativos Rurales. Lima, 2002.

PODER JUDICIAL

Informe Final del Grupo de Trabajo Temático sobre Política Anticorrupción y Ética Judicial  
[www.pj.gob.pe/Reestructuracion/informes\\_finales/INFORME\\_FINAL\\_POLITICAS\\_ANTICORRUPCION.htm](http://www.pj.gob.pe/Reestructuracion/informes_finales/INFORME_FINAL_POLITICAS_ANTICORRUPCION.htm)

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú  
Ministerio del Interior. Lima, 2002.

PROÉTICA

Primera Conferencia Nacional Anticorrupción  
Proética. Lima, 2001.

RIJCKEGHEM, Caroline Van y Beatrice WEDER

Corrupción burocrática: ¿Qué papel juegan los salarios del sector público? Investigación empírica  
En: CÁRDENAS, Mauricio y Roberto STEINER (comp.)  
Corrupción, Crimen y Justicia. Una perspectiva económica  
Tercer Mundo Editores. Santa Fe de Bogotá, 1998.

STIGLITZ, Joseph

El malestar en la globalización  
Santillana. Madrid, 2002.

THEOBALD, Robin

Corruption, development and underdevelopment  
Duke University Press. Durham, 1990.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Corruption Perception Index

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

TRAZEGNIES, Fernando de

La Idea del Derecho en el Perú Republicano del siglo XIX  
PUCP. Lima, 1992.

WEBER, Max

Economía y Sociedad  
2da edición, 10ma reimpresión  
Fondo de Cultura Económica. México D. F., 1996.

WEINSCHLBAUM, Federico

El triángulo de la corrupción  
En: CÁRDENAS, Mauricio y Roberto STEINER (comp.)  
Corrupción, Crimen y Justicia. Una perspectiva económica  
Tercer Mundo Editores. Santa Fe de Bogotá, 1998.