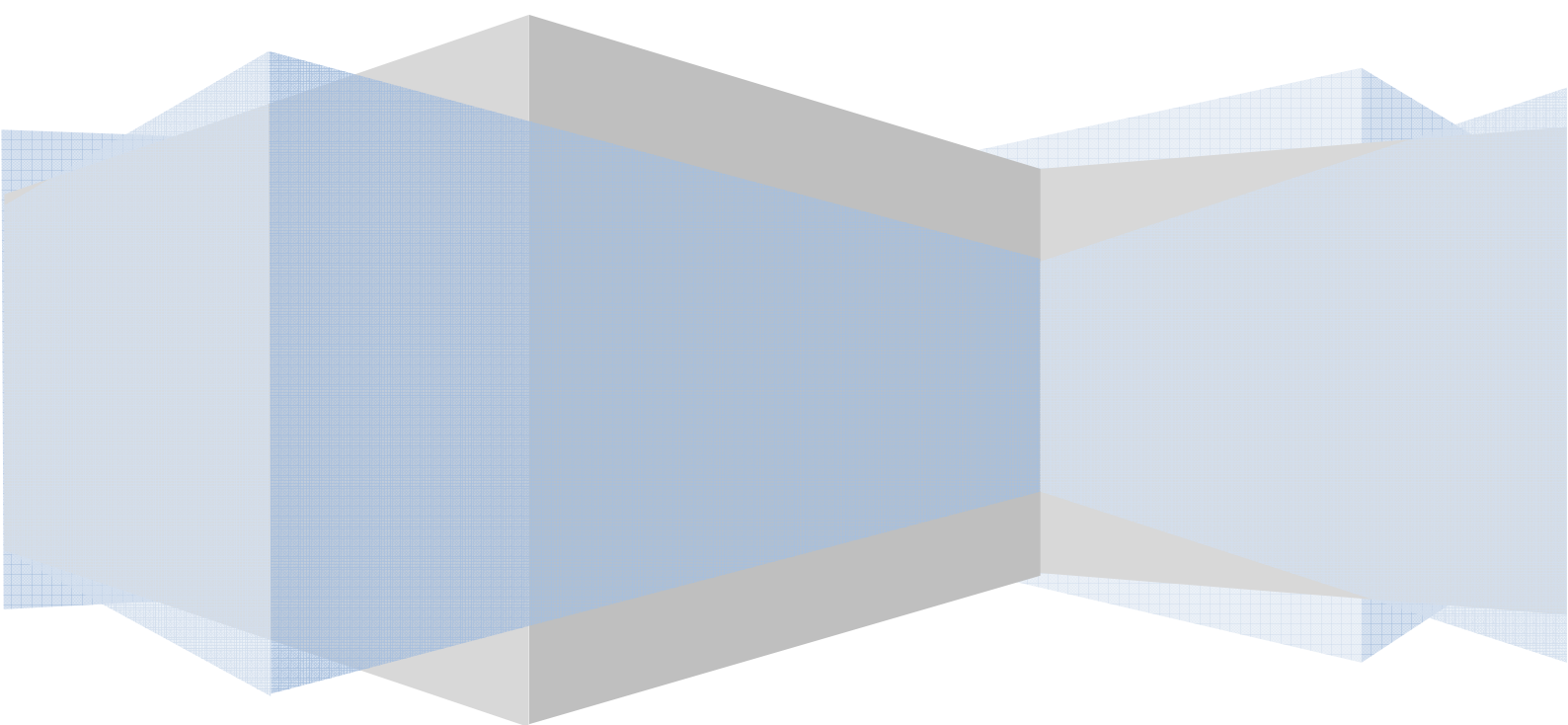


Una interpretación antropológica de la corrupción

Ludwig Huber



*Gracias a Dios, se les puede corromper.
No son lobos sino seres humanos,
y les tira el dinero.
La corrupción es para esos hombres
lo que la misericordia es para Dios.
La corrupción es nuestra única esperanza.
Mientras exista, habrá una justicia indulgente,
y hasta los inocentes podrán
salir bien parados de un tribunal.*

Bertolt Brecht
Madre Coraje y sus hijos

*Entre el consenso y la fuerza
está la corrupción-fraude*

Antonio Gramsci
Notas sobre Maquiavelo

Agradezco al Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)
por la oportunidad de llevar a cabo este estudio.

Índice

Introducción	2
1 El descubrimiento de la corrupción como problema	6
2 Hacia una interpretación de la corrupción desde la antropología	22
3 La corrupción en el Perú: legado histórico y discurso reciente	36
4 La pequeña corrupción en Ayacucho: un estudio de caso	45
4.1 Ayacucho post-guerra: un contexto fragmentado y conflictivo	45
4.2 La corrupción: el discurso	51
4.3 La corrupción: hechos	62
4.4 Corrupción y educación	70
4.5 Relaciones turbulentas: Estado y sociedad en Ayacucho	91
A modo de conclusiones	107
Bibliografía	110

INTRODUCCIÓN

En el transcurso de la última década, la corrupción ha irrumpido impetuosamente en las ciencias sociales. Hacia fines de los años sesenta del siglo pasado, el economista Gunnar Myrdal (1968: 938) denunció la ausencia del tema en los estudios académicos. Aunque todos sabían de su existencia, la corrupción fue tratada como un tabú en la investigación y escasamente mencionada en discusiones sobre problemas de gobernabilidad y planificación que – sometidas a lo que Myrdal llama “la diplomacia en la investigación” – trataron de evitar “temas vergonzantes”.

Desde mediados de los noventa, el panorama ha cambiado completamente, y el otrora “tabú” se ha catapultado desde los márgenes de la academia y de la política hacia una posición privilegiada. La corrupción es actualmente uno de los principales símbolos del descontento popular y uno de los “problemas” más discutidos en la política internacional; pues, así reza el discurso de los expertos, no sólo obstaculiza el desarrollo económico, sino además fomenta un ambiente anti-democrático, la inseguridad, la negación de valores morales y la falta de respeto para instituciones constitucionales y autoridades públicas. En suma, la corrupción refleja un déficit en gobernabilidad.

Por consiguiente, desde los años noventa la comunidad internacional ha lanzado una enorme cantidad de iniciativas y campañas, para erradicar prácticas corruptas y promover el “buen gobierno” en los países subdesarrollados del Sur y en los países de transición de la otrora Unión Soviética. Organismos transnacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional otorgaron a la lucha contra la corrupción un lugar privilegiado en sus agendas y diseñaron una serie de programas para buscar salidas de un mal aparentemente endémico. Instituciones no gubernamentales, entre las cuales destaca Transparency International (TI), se han unido a la lucha. A nivel nacional, no hay país que no tenga alguna forma de una agenda anti-corrupción. Detrás de este consenso post-Guerra-Fría está la convicción que transparencia y *accountability*¹ promueven la democracia y contribuyen a la estabilidad política en los países subdesarrollados.

¹ *Accountability*, palabra anglosajona que hoy en día forma parte imprescindible del vocabulario relacionado con el desarrollo, sin haber encontrado una traducción adecuada. Los diccionarios lo traducen como “responsabilidad”, aunque el significado más cercano en el contexto de este trabajo es el de “rendición de cuentas”.

Estos esfuerzos fueron acompañados por una producción académica cada vez más numerosa, principalmente desde las ciencias económica y política, cuyos resultados se dividen entre ensayos analíticos sobre causas y efectos, el análisis del marco institucional del fenómeno y un amplio debate sobre posibles soluciones, entre las cuales destacan diversos modelos para el adecuado comportamiento de funcionarios, políticos y ciudadanos.

Siguiendo la definición consagrada por el Banco Mundial en el *World Development Report* de 1997, estos estudios perciben a la corrupción por lo general como “abuso de poder público para el beneficio privado”. Hay una clara prevalencia de un enfoque normativo y universal, que no permite variaciones y analiza la corrupción en la terminología del *rational choice* como “disfunción” de funcionarios públicos que responden a una determinada estructura de incentivos. Esta percepción se ha vuelto universal e incuestionable y de paso sepultó en el olvido y la indiferencia a un buen número de estudios que, en los años sesenta del siglo pasado, resaltaron las dimensiones sociohistóricas y las funciones sociales de la corrupción (véase el siguiente capítulo). El hecho de que los estudios contemporáneos sobre la corrupción, en su mayoría, fueran llevados a cabo por intelectuales arraigados en los países industrializados, implica además que casi siempre reflejaran “el oprobio moral de foráneos” (Sajo 1998: 38).

De manera similar, la lucha contra la corrupción – y el Perú no es ninguna excepción – se adapta a la agenda establecida por las financieras transnacionales y se concentra en soluciones técnico-instrumentales derivadas de análisis económicos (Bukovansky 2002, 2006). La complejidad de la corrupción, las dificultades de encontrar siquiera una definición del término que aplique satisfactoriamente a entornos políticos y culturales divergentes, ha cedido a la divulgación universal y homogeneizante de las normas de la racionalidad occidental, en detrimento de un análisis crítico de los orígenes, las dinámicas y los impactos de la corrupción en contextos desiguales (Brown y Cloke 2004: 289). En suma, la inmensa cantidad de estudios sobre la corrupción que se ha producido en los últimos diez o quince años se caracteriza por una cierta tendencia hacia la simplificación y un enfoque que busca soluciones de laboratorio y no tanto una comprensión del problema (Harrison 2004: 136).

Con muy contadas excepciones, la antropología se ha mantenido al margen de estas discusiones. Recién en los últimos años se han publicado algunas recopilaciones² y un buen número de artículos en revistas académicas que analizan la corrupción desde una perspectiva explícitamente antropológica y la presentan como un fenómeno social multidimensional con variaciones locales específicas. Esta perspectiva implica una exploración del contexto social que produce y sostiene la corrupción y los discursos que se arman alrededor de ella.

Como bien señala Scott (1972: 2), cada disciplina se acerca al tema de la corrupción con sus propios términos y plantea preguntas e hipótesis de acuerdo a su perspectiva y a sus intereses. La antropología considera las definiciones convencionales de la corrupción como demasiado estrechas y, para una cabal comprensión del fenómeno, insiste en su contextualización sociocultural. Esa es también la propuesta de nuestro trabajo. Entendemos la corrupción no como una actividad con expresiones idénticas y objetivas, independientemente del tiempo y del espacio donde ocurra, sino como una práctica social compleja y con variaciones locales y diacrónicas. Para el estudio de caso, hemos escogido la ciudad de Ayacucho, no porque la consideramos particularmente corrupta en comparación con otros escenarios, sino porque, con su condición híbrida entre lo tradicional y lo moderno (Huber 2002), nos pareció un escenario interesante y adecuado que le da cierta representatividad para contextos sociales alcanzados sólo defectuosamente por la modernidad.

El tema de nuestro estudio es la pequeña corrupción, la que afecta a millones de personas en su rutina diaria. Estamos hablando de la corrupción cotidiana que se da por el lado de la implementación de la política y de la Ley, en los espacios donde el ciudadano común y corriente se encuentra con el funcionario público. La relación se sostiene en entrevistas individuales y grupales con funcionarios públicos, profesores, periodistas y ciudadanos comunes y corrientes, en la observación y en el seguimiento de los medios de comunicación más importantes, tanto locales como nacionales. Hemos desistido de aplicar encuestas, porque, como señalan Blundo y Olivier de Sardan (2003), estas entran de una manera demasiado frontal y directa a un tema recriminado y evocan más la sensación de una investigación policial que de un trabajo académico.

² Visvanathan y Sethi (1998); Lomnitz (ed., 2000); Pardo (ed., 2004); Haller y Shore (eds., 2005); Blundo y Olivier de Sardan (eds., 2006); para el caso peruano Ugarteche (ed., 2005) y .Portocarrero S. (ed.) 2005.

Dicho eso, nos parecen necesarias algunas palabras de advertencia sobre los problemas metodológicos intrínsecos en el estudio cualitativo de la corrupción. Theobald (1990: 1) señala que “bajo la lupa de las ciencias sociales, la corrupción resulta ser un fenómeno elusivo y complejo; de hecho, mientras más se la examina, más difícil es separarla de otras formas del intercambio social”. Ello significa también que, a pesar de su pasmosa presencia en los discursos públicos y privados, la incidencia actual de la corrupción es extremadamente difícil – diríamos imposible – de estudiar. Esa es una experiencia que se ha mencionado virtualmente en todos los estudios antropológicos que hemos revisado.

La corrupción consiste, en general, de actividades clandestinas que se resisten a la observación participante, la herramienta tradicional de la antropología, de modo que dependemos de “observaciones informales y los discursos cotidianos de la gente, que son ricas en anécdotas, confesiones y acusaciones, y a través de las cuales se puede obtener confirmaciones y valoraciones sobre prácticas corruptas” (Sissener 2001: 6).

Sin embargo, estas “observaciones informales” obviamente tienen sus límites, pues permiten una evaluación de percepciones a través de un análisis de discursos, pero en el mejor de los casos sólo una *aproximación* a la ocurrencia real de la corrupción. El hecho que se trate además de un concepto cargado de connotaciones ético-morales negativas, implica que hay también un sesgo inevitable en la recopilación de los datos, pues “los que dan, declaran, pero los que reciben, por lo general no lo hacen” (Parry 2000: 43). Una de las características del fenómeno es que los corruptos siempre son los “otros”.

En suma, más que datos duros sobre incidencias efectivas de la corrupción – lo cual, estamos convencidos, *ningún* trabajo sobre la corrupción que reclama seriedad puede proveer – lo que podemos presentar es un estudio sobre la moral pública. Nuestro interés, por cierto, se dirige más hacia la comprensión que hacia la propuesta de soluciones inmediatas. Sin embargo, los pobres resultados de la lucha contra la corrupción – a pesar de todos los planes nacionales y medidas legislativas, las decenas de manuales y cientos de artículos con proposiciones muy concretas y aparentemente bien elaboradas – estimula nuestra convicción que un estudio comprensivo no está de más.

1 EL DESCUBRIMIENTO DE LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA

En su presentación del libro “El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú”, Felipe Portocarrero (2005: 8-9) define la corrupción como “un mal endémico y casi omnipresente en todas las sociedades antiguas y contemporáneas”. Con esta apreciación, el autor está en la línea de la gran mayoría de las publicaciones sobre el tema, que en los últimos años han aumentado exponencialmente. Casi todos presentan la corrupción como un obstáculo para el desarrollo económico,³ un anatema que fomenta un ambiente anti-democrático y engendra el desprecio hacia las instituciones constitucionales,⁴ estorba la instauración de valores morales (Cumaraswamy 2006), promueve el uso incorrecto de fondos públicos (Mauro 1997) y perjudica sobre todo a los pobres.⁵ En suma, la corrupción es una patología social; las connotaciones de desintegración y descomposición que acompañan al término sólo permiten la conclusión que las consecuencias de la corrupción no pueden ser otra cosa que nefastas.

Ello parece tan obvio, que nos cuesta imaginar a alguien que pueda encontrar aspectos benévolos en ese “mal endémico”. Pero así es. En los años sesenta del siglo pasado, un grupo de estudiosos – inspirados por el funcionalismo de Robert K. Merton⁶ y conocidos colectivamente como los “revisonistas” – defendió la idea que la corrupción, en ciertas circunstancias, puede ser de utilidad social. Retomando, al menos implícitamente, la opinión que los vicios privados generan beneficios públicos, idea que había adelantado Mandeville a comienzos del siglo XVIII,⁷ los “revisonistas” sostenían que la corrupción puede corregir las fallas del mercado y los tropezones de

³ Véase Bardhan (1997) y Robinson (1998) para una presentación de estudios sobre las consecuencias de la corrupción para el desarrollo económico.

⁴ Johnston (2000) discute los principales temas sobre corrupción y democratización.

⁵ En su *World Development Report 2000/2001 (Attacking Poverty)*, el Banco Mundial sostiene que “la carga de la pequeña corrupción cae de manera desproporcionada sobre la gente pobre” (p. 201).

⁶ Merton (1968) describe como las relaciones clientelísticas características de las “máquinas políticas” en los Estados Unidos de la primera mitad del siglo pasado beneficiaron tanto a los patrones (“bosses”) como a grupos desfavorecidos – inmigrantes irlandeses, italianos o judíos, o los afroamericanos – que no tenían acceso a los canales institucionales y acudieron al clientelismo para obtener servicios básicos. El nepotismo y favoritismo de estas relaciones a menudo transgredió la ley, pero la corrupción de la “máquina política” cubría necesidades sociales no atendidas por el sistema político formal y de esta manera perseveraba el orden social en un contexto de rápidos cambios sociales promovidos por la industrialización y la urbanización.

⁷ En 1714, el médico holandés radicado en Inglaterra Bernard de Mandeville (1690-1733) publicó *La fábula de las abejas*, una sátira política donde sostiene que el egoísmo y el vicio privado son procuradores del bien público. La idea, conocida como “la paradoja de Mandeville”, tuvo influencia en el utilitarismo de Jeremy Bentham y en la economía política de Adam Smith.

gobiernos y burocracias ineficientes, que se generaban sobre todo en los países subdesarrollados.

Los sesenta eran todavía época de descolonización, y muchos países africanos y asiáticos acababan de obtener su independencia. Aunque la corrupción no era un fenómeno nuevo, pues se había dado también en los regímenes coloniales, la emergencia de un liderazgo vernáculo abrió nuevos caminos para el enriquecimiento ilícito. En su libro *Corruption in Developing Countries*, Wraith y Simpkins lamentan que la corrupción en estos países “florece tan exuberantemente como el monte y las hierbas, quitándole el valor nutritivo al suelo y reprimiendo el crecimiento de las plantas que habían sido cultivadas y cuidadas con mucho esmero” (Wraith y Simpkins 1963: 12, citado en Leys 1965: 216).

A esta posición, considerada por ellos como “moralista”,⁸ los “revisionistas” contraponen un pragmatismo mordaz. Para ellos, la corrupción era una consecuencia inevitable – en realidad, un indicio – de la modernización, en el peor de los casos un mal necesario, en el mejor una fuerza positiva capaz de promover el crecimiento económico. Nathaniel Leff (1997 [1964]) fue probablemente el primero en mencionar los efectos positivos que la corrupción podría engendrar en países subdesarrollados. Según Leff, la repulsa generalizada hacia la corrupción que caracterizaba la posición de los “moralistas” partía de un modelo ideal en el cual el gobierno y la burocracia trabajarían con lucidez y firmeza en pro del desarrollo económico, sólo para ver sus esfuerzos frustrados por un grupo de intrigantes corruptos. Pero en la vida real, las circunstancias eran otras; en la vida real, los gobiernos de los países postcoloniales se mostraban a menudo indiferentes y hasta hostiles frente a los esfuerzos de los empresarios, y las burocracias eran abusivamente lentas y arbitrarias. Los grupos de interés, por su lado, eran débiles y los partidos políticos limitaban el acceso a la camarilla de algún caudillo.

En estas circunstancias, el soborno puede ser el lubricante para el motor de la administración pública; ayuda ahorrar tiempo movilizándolo la burocracia “hacia una actitud más enérgica” (ibíd.: 395) y acelerando los trámites, evitar el excesivo control burocrático y generar un cierto nivel de seguridad, e “introducir un elemento de competencia en lo que de otra manera sería una economía holgadamente

⁸ Uno de los representantes más distinguidos de esta posición fue el constitucionalista y teórico político Carl J. Friedrich. Véase Friedrich (1963: 167), donde afirma que “la corrupción y el nepotismo pudren las buenas intenciones y retardan políticas progresivas”, y Friedrich (1972).

monopolística” (ibíd.: 393), más aún en situaciones en las que los empresarios pertenecen a un grupo políticamente desfavorecido, como por ejemplo una minoría étnica.⁹ En fin, “si el gobierno se ha equivocado en sus decisiones, el camino ofrecido por la corrupción bien puede ser el mejor” (ibíd.: 397) – tanto así que la preocupación por la corrupción puede convertirse en un “obstáculo para el desarrollo” cuando desvía el interés por otras, y quizás más graves, deficiencias políticas y económicas en la sociedad (ibíd.: 403).

Un año después de las observaciones de Leff, Colin Leys (1965) cuestionó el argumento de la “escuela moralista” (su término, p. 219) que la corrupción perjudica sobre todo a los más pobres, preguntándose, por ejemplo, si los consumidores en la Rusia de su época efectivamente hubieran estado mejor sin los contactos ilegales que sabían cómo superar los cuellos de botella en el suministro con materiales para la producción, aunque fuese sólo para asegurarse de esta manera algún ingreso ilegal. En ciertas circunstancias, sostiene Leys, el interés público más bien *necesita* actos que los “moralistas” rechazarían como corruptos. Aunque el autor no desconoce que una corrupción sistémica puede conducir a sociedades económicamente estancadas, considera que es difícil evitarla sin una clase media lo suficientemente consolidada como para imponer una ética pública comparable con la de los países desarrollados.¹⁰

También Bayley (1997 [1966]) enumera una serie de posibles resultados beneficiosos de la corrupción en los países subdesarrollados: puede incrementar la calidad del servicio público motivando a personas talentosas a aceptar puestos con sueldos sumamente bajos (“los corruptos no siempre son los ineptos ni son siempre antipatrióticos”; ibíd.: 946); ayuda a nivelar en cierta medida exclusiones sociales y escisiones ideológicas; da un mínimo de estabilidad y apoyo a los gobiernos; y puede humanizar el sistema en un contexto no familiarizado con mecanismos institucionales y acostumbrado más bien a confiar en relaciones personales. Por otro lado, el autor es

⁹ Scott (1969, 1972) – otro de los “revisionistas” – describe cómo la corrupción ayudó a los empresarios de la minoría étnica china en Malasia en la consolidación de sus negocios. Según Scott, la exclusión de un grupo de la política formal deja, como último recurso, sólo el recurrir a la corrupción o a la violencia. En un trabajo más reciente, Khan (1998) señala que los chinos impusieron a sus propias empresas una manera de “impuesto” voluntario que fue transferida a la mayoría malasia. De esta manera, evitaron en buena medida las tensiones étnicas que asedian otras partes de la región.

¹⁰ Leys menciona específicamente el ejemplo de Gran Bretaña, donde la ética pública actual se ha desarrollado históricamente: “Gran Bretaña ha pasado por un periodo en el cual conductas aceptables según los estándares antiguos llegaron a ser considerados como corruptos. Considerando esta experiencia, podría decirse que la vida pública en Gran Bretaña no fue mucho menos ‘pura’ como la es hoy en día” (Leys 1965: 22). Evidentemente, Leys está muy consciente de la *historicidad* de la corrupción, cuyo significado cambia con el tiempo.

consciente que la corrupción desvía recursos escasos, dificulta la implementación de políticas de Estado y sofoca la autoridad de los gobernantes. Si las consecuencias de la corrupción son buenas o malas, entonces, depende de la situación específica. En todo caso, la corrupción se puede evitar sólo cuando las soluciones que ofrece la normatividad institucional del gobierno o del sistema implican un costo menor que los actos corruptos. De no ser así, “la corrupción puede servir como medio para impulsar elecciones mejores, aún en términos de los objetivos expresados por el mismo gobierno” (ibíd.: 944).

J. S. Nye (1967), por su lado, hace un balance de los costos y beneficios de la corrupción y llega a conclusiones similares que sus antecesores. Según este autor, la corrupción puede tener beneficios relacionados con el desarrollo económico, la integración nacional y la capacidad gubernamental. Donde el capital privado y la capacidad del Estado de cobrar impuestos a los campesinos y trabajadores están escasamente desarrollados, la corrupción puede ser una fuente importante para la formación de capital (y por lo tanto, se entiende, para el desarrollo). Por cierto, los ejemplos que Nye menciona no son muy alentadores que digamos: los ex presidentes de la República Dominicana, Rafael Leonidas Trujillo, y de Ghana, Kwane Nkrumah, quienes habrían acumulado 500 y más de 10 millones de dólares, respectivamente. La conclusión es evidente: “la pregunta real es si el capital acumulado es utilizado para promover el desarrollo económico o termina en bancos suizos” (Nye 1967: 420). Otros aspectos mencionados por Nye relacionados con la contribución de la corrupción al desarrollo ya los hemos visto en los otros autores: el acortamiento de los trámites burocráticos y la generación de iniciativas privadas, sobre todo cuando el empresario pertenece a una minoría étnica.¹¹

En cuanto a la integración nacional, Nye menciona que la corrupción puede ayudar a superar divisiones en el interior de la elite gobernante, que de otra manera podrían llevar a conflictos violentos. También puede aliviar el contacto con la modernidad para los sectores más tradicionales de la sociedad, reduciendo la tremenda brecha entre el funcionario capacitado y el campesino analfabeto a través de los “regalos tradicionales”; al respecto, Nye cita a Edward Shils, según el cual la corrupción de bajo

¹¹ Nye es también autor de una definición de la corrupción usada hasta la actualidad en muchas publicaciones: “Corrupción es una conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público debido a intereses privados (personales, familia cercana, grupo privado) pecuniarios o de ganar estatus; o que viola reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia con intereses privados”. Eso incluye sobornos, nepotismo y malversación de fondos públicos (Nye 1967: 419).

nivel puede “humanizar el gobierno y hacerlo menos imponente” (ibíd.). “Incentivos materiales” pueden también incrementar la gobernabilidad; en la revolución mexicana, por ejemplo, la corrupción ha jugado un rol importante en la transición de la fase violenta hacia la institucionalizada y en la instauración del Partido Revolucionario Institucionalizado (PRI).

El autor deja claro que las consecuencias positivas de la corrupción son más excepción que regla. Contrastando posibles beneficios y trastornos (desperdicio de recursos, inestabilidad política, reducción de capacidad gubernamental), Nye llega a la conclusión que, con muy contadas excepciones, “es probable que los costos de la corrupción en los países menos desarrollados excedan sus beneficios” (ibíd.: 427). En todo caso, insiste en que la corrupción es un fenómeno complejo y “demasiado importante como para dejarlo a los moralistas”.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar a Samuel Huntington y su influyente “El orden político en las sociedades en cambio” (Huntington 1996 [1968]). También Huntington considera que la corrupción es un fenómeno característico de la modernización, que ayuda a contrarrestar una serie de factores desestabilizadores y puede ser funcional para el desarrollo, porque permite “superar las leyes tradicionales o las reglamentaciones burocráticas que traban la expansión económica” (ibíd.: 71). Este punto de vista lleva al autor a la afirmación, muchas veces citada, de que para el crecimiento económico de los países en proceso de modernización,

“... más negativa que una sociedad con burocracia rígida, ultracentralizada y deshonestas, es aquella con las dos primeras características, pero que es honesta” (ibíd.: 72).

Pero además, y quizás más importante, la corrupción disuade tendencias violentas y revolucionarias, pues “es más factible que quien corrompe a los funcionarios policiales se identifique con el sistema a que pertenecen éstos, y no que lo haga quien asalta sus cuarteles policiales” (ibíd.: 67). Así, la corrupción

“... puede resultar funcional para el mantenimiento de un sistema político, del mismo modo que la reforma, además de sustituir a ésta, o bien unírsele y remplazar entre ambas a una revolución. Sirve para reducir las presiones de los grupos a favor de cambios políticos, del mismo modo que la reforma reduce la presión que ejercen las clases para lograr cambios de estructura” (ibíd.: 67).

El politólogo filipino José Veloso Abueva (1966), quien hizo un estudio en su país con el enfoque de los “revisionistas”, resume las ventajas de la corrupción – es decir, tal

como han sido percibidas por esta línea de interpretación – en relación con la consolidación política de las naciones emergentes de la época:

“En las etapas tempranas del desarrollo político-administrativo, particularmente donde se desea establecer un sistema político democrático, el nepotismo, el reparto de botines y el pequeño timo pueden promover la unificación y la estabilidad nacional, la participación generalizada en asuntos públicos, la formación de un sistema viable de partidos políticos, y la *accountability* de instituciones políticas. En un periodo crítico de la historia política de una nación emergente, el criticismo desdeñoso de las prácticas en cuestión simplemente hostiga a los líderes y a la intelligentsia progresistas y exagera el cinismo hacia el sistema democrático que se busca establecer” (citado en Marquette 2004: 423).

Hemos emprendido este rápido recuento para demostrar cómo, hace medio siglo, surgió una corriente importante en las ciencias sociales que consideraba la corrupción como funcional para el desarrollo económico y como mecanismo efectivo para consolidar sistemas políticos inestables. Si bien casi todos los autores coinciden en que la corrupción es un indicador de una institucionalidad débil, insistieron en que, en ciertas circunstancias, puede contribuir a una mayor eficiencia burocrática, a la estabilización de gobiernos endebles, a la inclusión de grupos marginados y a la formación de instituciones políticas. En determinados contextos, la corrupción simplifica y acelera la administración pública, consolida las relaciones entre clases y estratos sociales, y optimiza la economía cuando hay escasez de recursos; en suma, la corrupción cumple funciones *sociales*.

Ahora bien, es importante notar que las posiciones que acabamos de resumir se refieren a la pequeña corrupción, es decir, al pago de coimas y otras actitudes ilícitas en escala reducida. Los autores estaban definitivamente conscientes de los peligros de una corrupción sistémica y desenfrenada, que sí podía presentar una amenaza para el crecimiento económico. Aún así, se les puede imputar una banalización del problema, como efectivamente lo han hecho los “moralistas” y toda una generación de publicaciones posteriores. En una respuesta a los “revisionistas”, Caiden y Caiden (1977), por ejemplo, critican el funcionalismo de su razonamiento, aludiendo que la misma funcionalidad de la corrupción es “un síntoma o una indicación para la necesidad de una reforma” (ibíd.: 306). Para estos autores, la corrupción – una vez hecha sistémica – tiene efectos contrarios a los postulados por los “revisionistas” en todos los aspectos: intensifica las divisiones sociales y económicas, impide la cohesión social y el cambio político, contribuye a la anomia social, entre muchas otras consecuencias negativas (ibíd.: 307). Más recientemente, el economista del Banco

Mundial Daniel Kaufmann (1997) ha refutado los argumentos de los “apologistas de la corrupción” (ibíd.: 117), insistiendo sobre todo en el impacto pernicioso de la corrupción para la gobernabilidad.¹²

Aún cuando se aceptan estas críticas, hay por lo menos dos aspectos mencionados por los “revisiónistas” que merecen ser rescatados. El primero es la historicidad mencionada por Leys, es decir, la observación que lo que se considera como un acto corrupto cambia con el contexto sociohistórico.¹³ El otro aspecto, quizás más importante aún, es expresado con mayor claridad por Bayley: el referente que la corrupción sólo es negativa en la medida que la normatividad contra la cual atenta es mejor. Es decir, el análisis de la corrupción implica necesariamente un juicio ético. Volveremos sobre este punto en la parte etnográfica. Por ahora, nos contentamos con la constatación que el mérito de los “revisiónistas” está en la *contextualización* de la corrupción, la cual se ha perdido en las publicaciones de los años subsiguientes.

Basta una hojeada superficial a la enorme cantidad de literatura sobre la corrupción que se ha publicado en los últimos diez o quince años para ver que los postulados de los “revisiónistas” están pasados de moda. A partir de los años setenta y con más fuerza en los ochenta se produjo un giro en el enfoque y los autores empezaron a apuntar exclusivamente el lado negativo. Es así que hoy por hoy, la contextualización del fenómeno, que de alguna forma caracterizaba las posiciones de los “revisiónistas”, ya no es políticamente oportuna. La diferenciación ha pasado a la crítica absoluta y normativa, y la “actitud caballeresca” (Szeftel 1998: 227) frente a la corrupción por parte de gobiernos occidentales e instituciones financieras ha cedido a una pléthora de iniciativas y organizaciones anti-corrupción. Son pocos los autores que se atreven todavía a defender una posición matizada (véase por ejemplo Hutchcroft 1997); la gran mayoría coincide en que la corrupción es una sustancia tóxica que afecta al desarrollo económico, a las instituciones estatales, a la consolidación de la democracia y al fortalecimiento de la sociedad civil en los países en vías de desarrollo. En suma, la corrupción es un “cáncer”¹⁴ que desestabiliza los fundamentos de la sociedad; un cáncer, obviamente, no tiene nada bueno.

¹² Véase también Kaufmann (2006a), entre muchas otras publicaciones del autor. Sin embargo, la discusión si la corrupción “engrasa” o “estanca” el crecimiento económico está lejos de ser concluida; véase por ejemplo Méon y Sekkat (2005).

¹³ Varios artículos en el libro editado por Claudio Lomnitz (2000) demuestran cómo el significado de la corrupción ha cambiado en México a lo largo de los siglos.

¹⁴ El término “cáncer de la corrupción” es atribuido al ex presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn.

El camino para esta posición, diríamos rigurosa, fue preparado en los años setenta por algunos autores que desde el inicio cuestionaron la percepción condescendiente de los “revisionistas”. Los economistas Gordon Tullock (1967) y Anne Krueger (1974) desarrollaron la teoría de la búsqueda de rentas (*rent-seeking*), que se refiere a la manipulación de gobiernos democráticos para obtener privilegios particulares. Las rentas se generan cuando el Estado restringe las operaciones del mercado, y los “*rent-seekers*” utilizan las instituciones públicas y/o presionan a los gobiernos – a veces utilizando medidas legales como el cabildeo, a veces ilegales como el soborno – para que intervengan a su favor, asegurándose así rentas que el mercado, operando abiertamente, no les entregaría. Considerando que el *rent-seeking* es “directamente relacionado con la magnitud de la actividad gubernamental en la economía y con el tamaño relativo del sector público” (Buchanan 1980: 9), la solución que se propone es evidente: “la influencia del Estado debería ser reducida a un mínimo, y el control burocrático debería ser reemplazado por mecanismos del mercado siempre y cuando sea posible” (Evans 1995: 24). Así, la teoría del *rent-seeking* marca los albores del neoliberalismo, pues fue utilizada para “demostrar que, cuando se presenta la oportunidad, los gobiernos de los países en vía de desarrollo sólo servirían a sí mismos y a sus seguidores. Por lo tanto, se argumentó que el desarrollo debe basarse en el mercado y no en el Estado” (Polzer 2001: 7).

Entre los autores que reforzaron esta tendencia en los años siguientes destacan, por su influencia, los economistas Susan Rose-Ackerman y Robert Klitgaard; ambos, en su momento, consultores del Banco Mundial. En 1978, Rose-Ackerman – hoy en día una de las expertas más reconocidas a nivel mundial en el tema de la corrupción – escribió que la corrupción, por más eficiente y necesaria que parezca, siempre será la segunda mejor solución. En su análisis económico llega a la conclusión que la ilegalidad del soborno produce el desperdicio de recursos, pues tanto el mantener las transacciones en secreto como la elaboración de leyes contra la corrupción tienen un costo. Las ganancias de la corrupción por lo general no son invertidas, sino gastadas para el consumo o depositadas en cuentas secretas en el extranjero, lo cual perjudica el desarrollo del respectivo país. Por otro lado, los gastos para la corrupción son incluidos en el costo de los bienes y servicios, lo que genera una tergiversación de los precios y una limitación de la demanda. La mano de obra disponible no es utilizada en la posición adecuada, y las energías de los empleados son desviadas de actividades benévolas para la sociedad hacia actividades corruptas, pues éstas prometen ganancias fáciles. Pero aún cuando fuese económicamente justificable, la

condescendencia frente a la corrupción puede gradualmente corromper todo el sistema (Rose-Ackerman 1978).¹⁵

Klitgaard (1988), a su vez, utiliza un modelo “principal-agente-cliente” (*principal-agent-client*) para definir la corrupción e identificar remedios. Corrupción ocurre cuando un empleado público (agente) confabula con terceros (clientes) para apropiarse de un bien público en vez de transferirlo al Estado (principal). El autor hace un estudio comparativo de medidas anti-corrupción en algunos países asiáticos y sostiene que la corrupción se da sobre todo en instituciones que gozan de una posición monopólica y un alto grado de discrecionalidad, y a la vez afrontan un bajo nivel de *accountability*. Es decir, si un agente tiene la libertad exclusiva de las decisiones y las funciones de su competencia no están claramente reglamentadas, y si no existe un sistema de rendición de cuentas, se producen márgenes de desviación. Klitgaard resume su posición en la ecuación $C = M + D - A$ (*Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability*), es decir “corrupción es igual a monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública” (González Amuchástegui 2003: 76). La lucha contra la corrupción debe fundarse en los componentes de su ecuación: bajar el monopolio y la discrecionalidad, y aumentar la *accountability*. Agentes, por ejemplo, deberían ser seleccionados de acuerdo a sus cualidades como honestidad y capacidad, habría que cambiar las estructuras de incentivos, proveer más información para los “agentes”, se puede reestructurar la relación principal-agente-cliente y cambiar la actitud frente a la corrupción (ibíd.: 94-99). Tanto el problema como el remedio, para Klitgaard, se encuentran en el contexto institucional.

A mediados de los noventa, esta posición fue consagrada por el Banco Mundial, cuyo presidente declaró la corrupción como el obstáculo más grande para el desarrollo económico.¹⁶ La insistencia de Wolfensohn durante la asamblea anual de los socios en 1996, de que el Banco “tiene que afrontar el cáncer de la corrupción”, marca un punto de inflexión en la política de la institución, de los demás organismos de la cooperación internacional y, como secuela, de las ONGs nacionales.

Hasta ese entonces, el Banco había excluido conscientemente el tema de la corrupción de su política institucional. Durante todo el periodo de la Guerra Fría, la palabra estuvo simplemente ausente en el vocabulario de la institución; tenía una

¹⁵ Véase también Rose-Ackerman (2001a), aparte de una gran cantidad de artículos de la autora sobre el mismo tema.

¹⁶ *Washington Post*, 10 de noviembre 1999, p.39; citado en Polzer (2001).

connotación demasiado política y el Banco argumentaba que sus estatutos no le permitían hacer decisiones basadas en criterios políticos.¹⁷ Entonces siguió prestando dinero a regímenes corruptos aunque sabía que parte de los fondos eran desviados a las cuentas privadas de los gobernantes y sus seguidores.

Recién a partir de 1997, el Banco Mundial empezó a diseñar de manera sistemática programas para combatir la corrupción (World Bank 1997a, 1997b). En este contexto se elaboró también la definición de la corrupción como “abuso de poder público para el beneficio privado”, que desde entonces ha ganado hegemonía entre agencias e intelectuales. La definición fue elegida por razones operacionales, pues es “concisa y lo suficientemente amplia para incluir la mayoría de las formas de corrupción que el Banco encuentra” (Bannon 1999: 1); para los críticos, en cambio, la definición “significa todo y nada a la vez” (Marquette 2004: 425).

Desde mediados de los años noventa, entonces, la lucha contra la corrupción se ha convertido en un programa bandera del Banco Mundial, para el cual gasta anualmente diez millones de dólares. En 1999 creó el Departamento de Integridad Institucional, que hasta la fecha ha investigado alrededor de dos mil denuncias. El sucesor de Wolfensohn en la presidencia, Paul Wolfowitz (quien, irónicamente, después tendría que abandonar la institución precisamente por un caso de nepotismo en favor de su novia) le daba particular preferencia al tema y, por primera vez, ha cancelado préstamos a países como la India, Kenya o Bangladesh por asuntos relacionados con la corrupción.¹⁸

¿Por qué este giro? Varios autores se han planteado esta pregunta y han ofrecido un conjunto de explicaciones¹⁹ que confluyeron en dos factores centrales: por un lado, se había hecho evidente la necesidad de redefinir la estrategia del Banco Mundial ante la realidad que los países subdesarrollados poco se habían beneficiado de sus programas. Por otro lado, el cambio del clima geopolítico después del derrumbe de la Unión Soviética y sus satélites modificó también los parámetros para la cooperación internacional:

¹⁷ Cuenta Wolfensohn que cuando él llegó al Banco Mundial, "me contaron que había una palabra que no podía usar, que era la palabra 'C', y la palabra 'C' era 'corrupción'. Es que la corrupción fue identificada con política, y si me meto en eso tendría problemas terribles con mi consejo directivo" (Marquette 2004: 421).

¹⁸ Véase "The World Bank Fights the Cancer of Corruption", en

<http://www.voanews.com/specialenglish/archive/2006-04/2006-04-07-voa2.cfm>

¹⁹ Véase por ejemplo Krastev (2004), Marquette (2001, 2004), Polzer (2001) y Szeftel (1998).

“Durante la Guerra Fría, algunos se vieron tentados de considerar la corrupción en la Unión Soviética o en los estados africanos unipartidarios como un acto de desafío, una demostración de iniciativa empresarial más que un ejemplo de deshonestidad furtiva. Si el ‘empresario’ usaba la corrupción para saltar hacia el frente de la cola que habían montado los burócratas, entonces era una recompensa para su iniciativa y mala suerte para aquellos que quedaban rezagados al final de la fila. Ahora el zapato está en el otro pie y la corrupción ha perdido mucho de su encanto de pirata. Si es todavía un acto de desafío político, es uno ejercido en contra de las condiciones de los donantes. El precio que impone no afecta solamente al desafortunado ciudadano africano, sino también a negocios occidentales, a la ayuda de los donantes y a las aspiraciones del mercado libre. No puede sorprender, entonces, que ahora sea condenada como amenaza para el desarrollo y la democratización” (Szeftel 1998: 228).

La lucha contra la corrupción se convirtió así en una “nueva estrategia del Banco Mundial, y en menor medida del FMI, para demostrar su utilidad en el mundo post-Guerra Fría” (Krastev 2004: 20).²⁰ El nuevo contexto, en el cual los gobiernos de los países industrializados trataron de adaptar la ayuda externa a presupuestos cada vez más reducidos y a la vez se vieron enfrentados con los reclamos de movimientos sociales, tanto en el Sur como en sus propios países, generó la demanda por una mayor *accountability* y por resultados concretos y mensurables. Eliminado el bloque socialista, ya no fue necesario el apoyo a dictadores corruptos, y la ayuda pudo limitarse a los gobiernos que lo “merecían”. Surge entonces el paradigma del “buen gobierno”, que denomina un conjunto de medidas políticas dirigidas a convertir instituciones públicas “disfuncionales” en proveedores de servicios eficientes y transparentes.

Ahora bien, de acuerdo con sus propios estatutos, el Banco Mundial no puede basar sus decisiones en criterios políticos y, por lo tanto, tiene que des-politizar la corrupción.²¹ Por consiguiente, el Banco ha optado por un enfoque economicista que presenta la corrupción como un problema económico y social, más no político; una disfunción institucional que aflora siempre y cuando las políticas económicas no son bien diseñadas, el nivel de educación es bajo, la sociedad civil subdesarrollada y la *accountability* del sector público débil. Arriesgando a “devaluar la democracia en su valor propio” (Marquette 2004: 425), el Banco Mundial se abstiene de la valoración

²⁰ Después del derrumbe del bloque socialista, el Banco Mundial estaba en la mira de círculos políticos conservadores estadounidenses que presionaron por cerrarlo, o al menos disminuir su función (Krastev 2004: 20).

²¹ “El Banco puede emprender muchas acciones en el marco de sus estatutos [*Articles of Agreement*] para ayudar a los países en su lucha contra la corrupción. Sin embargo, el Banco tiene que enfocar los aspectos económicos de acuerdo con su mandato y tiene que abstenerse de interferir en los asuntos políticos de los países” (World Bank 1997a: 5).

ética del sistema político en su conjunto; no está dentro de su mandato. El Banco asume la “posición del experto y promotor de lo ‘bueno’ simplemente expresando la inferioridad de sistemas corruptos” (Polzer 2001: 12), sustentándose en un enfoque “universal, cuantitativo, institucional y basado en la maximización individual calculadora y racional. Apreciaciones alternativas, como percepciones éticas, culturales o políticas son consideradas como ingenuas, engañosas o maliciosas” (ibíd.). Obviamente, los principios universalmente aplicables implican la descontextualización de la corrupción, contra uno de los aspectos más importantes propagados por los “revisionistas” en los años sesenta.

De acuerdo con esta percepción, el Banco apuesta por soluciones técnicas a través de reformas normativas. Como la corrupción es explicada con la actitud rentista de funcionarios públicos, debe ser superada a través de la desregularización: es decir, mientras menos burocracia (léase: Estado), menos corrupción. Así, los programas para combatir la corrupción apoyan al Estado sólo “en la medida en que éste administra su propio declive” (Brown y Cloke 2004: 287). La retórica anti-corrupción se convierte en una justificación para reformas neoliberales, despolitizadas y tecnócratas (Polzer 2001: 7; Harrison 2006: 17; Krastev 2004: 35).

Curiosamente, los parámetros que el Banco adoptó a partir de 1996 para su lucha contra la corrupción fueron elaborados poco antes por un pequeño grupo de disidentes, que había renunciado a la institución precisamente por su actitud indulgente frente al problema en los proyectos que financió. En 1993, este grupo, liderado por Peter Eigen,²² fundó Transparency International (TI), que en los años siguientes se convertiría en la organización privada más importante a nivel mundial en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción. Hoy en día, TI tiene una posición casi monopólica en la materia; mantiene excelentes relaciones con los principales donantes de la cooperación internacional y cuenta con más de 90 secciones nacionales en todos los continentes.

Inicialmente, TI especificó la corrupción como “uso de un cargo público para el beneficio privado”, la misma definición que adoptó también el Banco Mundial que la mantiene hasta ahora. TI, en cambio, amplió el concepto después del escándalo

²² Eigen había trabajado para el Banco Mundial en Kenya hasta comienzos de los noventa. Cuenta el “mito de origen” de TI que él y su esposa – una médica – habían llegado a la convicción que la corrupción era uno de los problemas principales, si no el principal, para los países del Tercer Mundo. Para que el desarrollo tenga éxito, deberían romperse las estructuras corruptas y sustituirlas con sistemas transparentes. Como esta posición no fue compartida por su empleador – el Banco –, Eigen decidió renunciar (Martiny 2004).

Enron²³ y lo define ahora como “abuso de un *poder encomendado* para el beneficio privado”. Con esta precisión, la institución admite la posibilidad que la corrupción se puede dar también en el sector privado. El hecho que sigue siendo una definición “ahistórica y universal” (Shore y Haller 2005: 16) no le quita influencia en las instituciones gubernamentales o transnacionales, ni en las publicaciones sobre el tema; “la corrupción, señala Sampson (2005: 121), es lo que Transparency International dice que es”.

TI considera como las principales causas de la corrupción el debilitamiento de valores sociales y la falta de transparencia y *accountability* en el sector público (Transparency International 2000: 2). En sus publicaciones, el tema es tratado como un problema sistémico que se debe a leyes inadecuadas, a instituciones ineficientes, a la falta de monitoreo y control, y a deficiencias en la conducta de funcionarios públicos. Para superarla, habría que atacar en estos frentes: preparar leyes apropiadas, crear instituciones responsables, capacitar a los empleados públicos y establecer “pactos de integridad”. Es la misma acepción institucional y normativa que hemos visto en el caso del Banco Mundial.

La política institucional de Transparency International no considera el esclarecimiento de casos individuales y la persecución de los responsables; TI no investiga ni denuncia, sino apuesta por la prevención y el cambio a nivel de la sociedad en su conjunto. La organización prescinde de una estrategia confrontacional y busca más bien coaliciones con agencias de los gobiernos y con la empresa privada. No trabaja con organizaciones sociales de base, sino con los poderosos; otra de las coincidencias con el Banco.

El prestigio de TI se debe en buena medida a los productos que ofrece al público en su página web,²⁴ como el *Source Book* (Transparency International 2000), “una mezcla de argumentos, exhortaciones y afirmaciones sobre las mejores prácticas” (Larmour 2005); el Informe Global de la Corrupción que anualmente notifica sobre prácticas y sectores corruptos en todo el mundo;²⁵ y sobre todo el Índice de Percepción sobre la Corrupción (IPC), el producto bandera de la organización. El IPC, que es publicado cada año desde 1995, consiste en un *ranking* de países según el nivel de corrupción

²³ La bancarrota fraudulenta de la corporación Enron en 2001 fue probablemente el caso de corrupción más sonado en la historia de Estados Unidos (véase Eichenwald 2005).

²⁴ www.transparency.org

²⁵ El Informe Global de la Corrupción 2006 está dedicado al tema de la corrupción en salud; véase <http://www.transparency.org/publications/gcr>.

percibido, sustentado en un conjunto de sondeos que confían principalmente en información obtenida por ejecutivos de alto nivel, académicos y analistas.

El último IPC, del 6 de noviembre del 2006, enumera 163 países, entre los cuales el Perú comparte el lugar número 70 con Brasil, Ghana, México, la India, China y Arabia Saudita, entre otros. En una escala de 0 (muy corrupto) a 10 (nada corrupto), estos países alcanzan 3.3 puntos.²⁶ Los primeros lugares los ocupan, como siempre, países noreuropeos y oceánicos; esta vez le tocó a Finlandia, Islandia y Nueva Zelanda con 9.6 puntos; en el otro extremo se encuentra Haití con apenas 1.8 puntos. El IPC, obviamente, expone una ostensible correlación entre bienestar y corrupción: mientras más pobre un país, más corrupto.

A pesar del éxito del IPC,²⁷ no faltan críticas tanto metodológicas – expresadas, entre otros, por uno de los fundadores de TI (Galtung 2005) y por investigadores del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton 1999) – como políticas. Las críticas relacionadas con la metodología señalan que la corrupción es demasiado difícil de medir, algunos dirían imposible, tratándose de una actividad ilegal y clandestina. En el mejor de los casos, el índice puede señalar tendencias y posiciones relativas entre los países, pero con un sustento cuestionable que confía en las percepciones subjetivas de “expertos”, es decir miembros de la elite en los países industrializados, y no toma en cuenta las opiniones de otros sectores de la población. Además, el IPC no considera la multidimensionalidad de la corrupción, es decir no contempla las múltiples formas que puede asumir ni la manera en que se gasta el dinero, a pesar que las variaciones al respecto tienen diferentes consecuencias económicas. En suma, lo que hace el índice no es más que señalar cómo la corrupción sistémica es percibida por un grupo elegido de informantes (Andvig et al. 2000).

Por otro lado, se ha criticado que el índice reafirma prejuicios frente a los países más pobres que siempre se encuentran en la cola del *ranking*. Además, la concentración en la administración pública omite formas más directas del abuso gubernamental. Singapur, por ejemplo, tiene una administración pública muy eficiente, pero un gobierno autoritario que utiliza sistemáticamente el aparato jurídico y las agencias gubernamentales para intimidar a sus adversarios. Sin embargo, figura como uno de

²⁶ Pareciera que la situación en el país ha empeorado ligeramente. En 2005, el Perú tenía todavía 3.5 puntos y ocupaba el lugar número 65.

²⁷ El éxito del IPC ha animado a TI a experimentar con otros índices, como el Índice de Fuentes de Soborno (*Bribe Payers Index*), publicado por primera vez en 1999, después en 2002 y últimamente en octubre del 2006. Entre las 30 economías enlistadas no figura el Perú.

los países menos corruptos del mundo; en el IPC del 2006, ocupa el quinto lugar con 9.4 puntos, por encima de Suecia y la Suiza. Con estas limitaciones, el IPC, más que un inventario de incidencia, es “principalmente un instrumento de presión política y debe ser evaluado como tal” (Blundo y Olivier de Sardan 2006a: 10). Para la cruzada contra la corrupción iniciada por el Banco Mundial, sin embargo, es mucho más que eso:

“El estudio de la corrupción es presentado similar al estudio de la inflación. [...] El índice de corrupción de TI, que fue diseñado como instrumento de relaciones públicas, fue manipulativamente convertido en datos duros, sobre cuya base se diseñó la nueva política anti-corrupción” (Krastev 2004: 33).

La sección (o el “capítulo” en la terminología institucional) peruana de Transparency International es el Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética), constituido en mayo de 2001 por la Asociación Civil Transparencia, la Comisión Andina de Juristas (CAJ), el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) y la Asociación de Exportadores (ADEX). Para Proética, la corrupción en el Perú ha constituido un elemento disociador a lo largo de su historia republicana, afectando a todas las funciones estatales, especialmente la judicial y policial, y mermando la confianza ciudadana en la política y la función pública. Ante esta situación, la organización se ha planteado la misión de contribuir desde la sociedad civil a la lucha contra la corrupción, generando una conciencia pública mediante la realización y/o participación en convenciones, conferencias, talleres y espacios similares, donde se enfoca principalmente la corrupción a nivel de las instituciones del Estado.

Los instrumentos más importantes de Proética son probablemente la encuesta nacional – llevada a cabo hasta ahora en el 2002, 2004 y 2006 – y los llamados “mapas de riesgo”, que analizan la corrupción de manera indirecta a través de las condiciones (los riesgos) que permiten que los actos de corrupción se den y que la corrupción se reproduzca.²⁸ Entre junio y julio del 2006 se presentaron mapas de riesgo de corrupción en Huancavelica, Cajamarca y Ayacucho, que mencionan problemas comunes a las tres regiones, que son: la debilidad e ineficiencia de los mecanismos de control, de investigación y sanción ante los actos corruptos; la falta de

²⁸ “[L]os riesgos de corrupción se entenderán como aquellas condiciones – principalmente institucionales – que favorecen que los actos de corrupción se cometan y que se reproduzcan. En consecuencia, los niveles de riesgo de corrupción [...] se pueden interpretar como el margen de libertad que tienen los actores corruptos para actuar con éxito [...]. El nivel de corrupción existente [...] dependerá entonces de la motivación (íntegra o corrupta) de los diversos actores frente a los riesgos existentes” (Proética 2006b: 4).

transparencia y las limitaciones para garantizar el acceso a la información; y, las debilidades de la vigilancia ciudadana.

2 HACIA UNA INTERPRETACIÓN DE LA CORRUPCIÓN DESDE LA ANTROPOLOGÍA

Vemos, entonces, cómo a partir de los años noventa se ha iniciado una cruzada mundial contra la corrupción liderada por el Banco Mundial y Transparency International. Organizaciones transnacionales,²⁹ gobiernos nacionales y organizaciones no gubernamentales han identificado la corrupción como principal obstáculo para el desarrollo económico y la estabilidad política y lanzaron todo un arsenal de iniciativas y campañas para erradicar prácticas corruptas y promover el “buen gobierno”, sobre todo en los países en vía de desarrollo y/o de transición en las sociedades postsocialistas. Detrás de este consenso está la premisa que transparencia y *accountability* acaban con la actitud rentista de los burócratas, estabilizan la democracia y, sobre todo, consolidan el mercado y promueven el desarrollo económico.

El pacto global contra la corrupción marca un cambio cualitativo en comparación con la primera ola de estudios en los años sesenta que mencionamos arriba. Obras fundamentales que orientan la cruzada actual, como las de Klitgaard y Rose-Ackerman, enfocan la administración pública, las instituciones estatales y las instancias de control. Es decir, se mantienen principalmente en el nivel institucional y normativo. Ese es el enfoque que, hoy por hoy, monopoliza la lucha contra la corrupción: apuesta por modelos normativos y uniformizados, formulados en manuales, *tool kits* y *source books* que se pueden obtener en Internet por docenas.

Tal descontextualización de la corrupción va de la mano con su conversión de un fenómeno político, tal como fue percibido por los “revisionistas” en el contexto de la modernización postcolonial, a un problema económico; es decir, uno que desvirtúa el funcionamiento del mercado, afecta la inversión, el crecimiento y la competitividad, aumenta los costos de transacción y amenaza la estabilidad macroeconómica.

Esta prevalencia economicista se expresa en la investigación, de modo que la gran mayoría de las publicaciones actuales sobre el tema, incluidas las de la ciencia política (Bukovansky 2006: 194), utilizan hoy las metodologías de la ciencia económica y analizan la corrupción en términos de una elección racional individual, que está influenciada por incentivos negativos o positivos. El funcionario público corrupto es una

²⁹ Entre las convenciones internacionales destacan la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas, del 2003, y la Convención contra el Soborno, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), del 2002.

unidad económica que intenta maximizar sus ingresos, tal como fue adelantado hace medio siglo por el profesor Jacob van Klaveren (1997 [1957]: 26).³⁰ Es tarea de la política pública minimizar los acicates, y la lucha contra la corrupción se reduce a “la manipulación efectiva de las estructuras de incentivos” (Bukovansky 2006: 183). Predomina “un enfoque normativo y teleológico que enfatiza soluciones técnicas ‘neutrales’ para problemas que fueron despojados de su contenido ideológico y político” (Blundo y Olivier de Sardan 2006a: 6). En los años sesenta, la idea de diseñar un paquete global para combatir la corrupción y ofrecerlo a países tan distintos como México, Indonesia, el Congo o Bangladesh hubiera sido considerado como disparate tanto por “moralistas” como “revisionistas”; hoy en día, es moneda común.

El discurso económico ha marginado a las demás ciencias sociales, algunas de las cuales presentan la corrupción no solamente como una restricción que distorsiona el mercado, sino como *hecho social total* (Blundo y Olivier de Sardan 2006a: 24), en el sentido de Durkheim y Mauss.³¹ Entre ellas se encuentra también la antropología, que por mucho tiempo se había abstenido del estudio de la corrupción, entre otras razones debido al temor de enfrentarse a un tema con fuertes connotaciones etnocéntricas (Blundo y Olivier de Sardan 2006a, 2006b; Nef 2001: 160; Ruud 2000: 273) y de ser acusada de defender lo indefensible.³²

Las interpretaciones antropológicas de la corrupción parten de la premisa que las definiciones normativas y legales que utilizan los estudios económicos³³ son

³⁰ “Si [el funcionario público] quiere, puede abusar de su posición monopólica para explotar al público, solicitando para cada acto oficial la recompensa máxima que el sujeto con que está tratando está dispuesto a pagar. Estamos así frente a un método de explotación a través del cual una parte constituyente de la esfera pública es utilizada como si fuera una esfera del mercado. Por lo tanto, pensamos en la corrupción en términos de un funcionario público que considera su oficio público como negocio, cuyos ingresos trata, en el caso extremo, de maximizar. El oficio se convierte en una ‘unidad maximizante’” (van Klaveren 1997 [1957]: 26).

³¹ Se considera como hecho social total (*fait social total*) “una actividad que tiene implicaciones en toda la sociedad, en las esferas económicas, legales, políticas y religiosas” (Sedgewick 2002: 95). A través de un hecho social total se vinculan diferentes prácticas e instituciones.

³² “El fracaso de antropólogos, sociólogos y politólogos en desafiar el monopolio de los economistas sobre el tema de la corrupción tiene que ver con el descubrimiento que los argumentos culturales con respecto a la corrupción son políticamente incorrectos” (Krastev 2004: 29).

³³ Estamos simplificando, pues aún sin entender mucho de la materia somos conscientes que hay diversos enfoques económicos, que se distinguen también en la manera como tratan el tema de la corrupción. En el marco de la Nueva Economía Institucional se han producido algunos estudios que sí toman en cuenta explícitamente el contexto específico; véase al respecto Lamsdorf, Taube y Schramm eds. (2005), y sobre “un enfoque neoinstitucional sobre la corrupción en el Perú”, Ortiz de Zavallos y Calderón (2005), quienes sostienen que “antes de analizar una ley, hay que evaluar cuál es el código cultural vigente sobre ese mismo tema, porque es la interacción entre normas formales e informales [...] lo que determina las posibilidades del cambio institucional” (ibíd.: 133).. Sin embargo, la gran mayoría de los

demasiado limitadas para explicar el fenómeno. En antropología, la corrupción es considerada una práctica social compleja con sus variaciones locales, donde se entremezclan prácticas como el nepotismo, el abuso de poder y la malversación de fondos públicos con estructuras particulares de reciprocidad y de poderes locales. Es decir, la corrupción no existe en el vacío social; para entenderla, hay que (re)contextualizarla:

“Lo que es considerado como corrupto desde un punto de vista (político, social, económico o moral), puede ser considerado como más o menos legítimo desde otro punto de vista. Puede darse un cierto grado de tolerancia ante formas de la corrupción que son consideradas como un mal necesario o inevitable” (Pardo 2004: 14).

En otras palabras, la antropología entiende la corrupción no como una práctica objetiva, con índices estandarizados y mensurables, sino como “categoría cultural” (Lomnitz 2000), con significados distintos para gente diferente y por razones diferentes, que además varían con el tiempo y que pueden ser comprendidos sólo en su contexto sociocultural e histórico específico. Como bien ha observado Qizilbash (2001), no existe una definición de la corrupción sin un juicio de valor que corresponda a determinadas condiciones socioculturales. Reducir el fenómeno a expresiones de patología social reprime la comprensión de su “economía moral” en circunstancias concretas.

Según Moreno Ocampo, el enfoque legal-normativo sólo tiene sentido cuando 1. el Estado tiene el monopolio para imponer las normas sociales vinculantes; 2. el poder del Estado es legítimo y basado en instituciones democráticas; 3. existe un alto nivel de conformidad con estas normas; y 4. existe una alta probabilidad que las trasgresiones sean castigadas (Moreno Ocampo 2000: 55). Sin embargo, ese no siempre es el caso, y la corrupción no se produce sólo en un contexto legal-normativo, sino también – y sobre todo – en un contexto social. Es este contexto social y sus instituciones – y no el individuo, como es el caso en la mayoría de los estudios económicos – los que están en el centro del interés antropológico.

En su estudio sobre la burocracia chilena, por ejemplo, Larissa Lomnitz (1994) describe cómo la clase media de este país logró conquistar y defender el monopolio en la administración pública a través de la manipulación de redes sociales. La clase

trabajos económicos se adhiere a la corriente neoclásica que desviste la economía de todo ropaje sociocultural. Una reseña de los análisis económicos sobre la corrupción se encuentra en Aidt (2003).

media carece de medios de producción y no realiza trabajo manual; “su rol económico se limita a la administración, la política y las profesiones liberales, y el Estado es su principal empleador” (ibíd.: 22). En esta situación, sus miembros recurren al “compadrazgo”, un sistema tácito de ayuda mutua que consiste en el intercambio continuo de favores. El “compadrazgo” – que no debe confundirse con el parentesco ritual del mismo nombre – es el principal mecanismo para conseguir apoyo político, una de las apreciadas vacantes en una escuela de alta reputación, o un puesto de trabajo en la administración pública que se “llena a través del apadrinamiento político y social” (ibíd.):

“La búsqueda de empleos comienza con la revisión mental de todas las relaciones personales con que se cuenta, hasta localizar a algún amigo que tenga relación con la oficina de nombramientos en el servicio dado. Similarmente, en la búsqueda de candidatos para llenar una plaza se suele revisar la lista de parientes y amigos, hasta encontrar a la persona adecuada” (ibíd.: 25).

Para participar en el sistema del “compadrazgo”, los actores deben respetar las reglas; la reciprocidad, por ejemplo, no incluye regalos tangibles y descarta cualquier pago en dinero. La práctica encierra además un componente de igualdad, pues el “compadrazgo” es esencialmente una relación personal entre individuos que se consideran del mismo nivel social, lo cual permite encubrir la relación con una “ideología de la amistad” (ibíd.: 23) y diferenciarlo discursivamente del nepotismo y del soborno que es considerado un “intercambio de mercado” con la clase alta e “implica la ausencia de cualquier tipo de relación personal, o de la mera posibilidad de tener amigos en común” (ibíd.: 31). En conclusión,

“... el sistema de intercambio de favores y amistad llamado ‘compadrazgo’ es muy generalizado en la clase media y es muy sensible a las diferencias de posición social. Sus requisitos incluyen una igualdad social, más la ocupación de situaciones a un nivel compatible para intercambiar favores” (ibíd: 43).

Podemos rescatar del trabajo de Larissa Lomnitz dos aspectos que trataremos de desarrollar a lo largo de este trabajo: primero, los límites entre el aprovechamiento de relaciones sociales considerado como legítimo y los actos corruptos son a menudo borrosos y dependen de la percepción de actores tanto involucrados como ajenos; y segundo, la corrupción es un concepto cargado de connotaciones ético-morales e ideológicas.

Larissa Lomnitz es una antropóloga mexicana y se halla entre los más renombrados estudiosos de las redes sociales, concepto que fue desarrollado en los años cincuenta

del siglo pasado, cuando los antropólogos empezaron a estudiar los vastos flujos migratorios desde aldeas o tribus homogéneas hacia ciudades multifacéticas y políglotas y temieron que estos migrantes, al dejar atrás el contexto normativo de sus pueblos, terminarían aislados y desorganizados en una "sociedad de masas" (Kornhauser 1959).

Sin embargo, los investigadores pronto descubrieron que los migrantes, en vez de "perder comunidad", no solamente establecieron lazos sólidos en su nuevo ambiente urbano, sino además mantuvieron vínculos fuertes con sus lugares de origen. Es en este contexto que se abre paso la idea de las redes sociales; desde que la elaboración del concepto fuera iniciado por Barnes (1954) y perfeccionado por, entre otros, Mitchell (1966; 1969), Boissevain (1968; 1978) y Epstein (1969), hasta formar parte integral de la antropología urbana. Mientras que anteriormente la antropología estructural-funcionalista anglosajona se había centrado en modelos culturales relativamente estáticos e instituciones sociales fijas, el concepto de redes sociales manifestó una tendencia en las ciencias sociales "hacia conceptos que implican adaptación y adaptabilidad" (Whitten y Wolfe, 1973: 717). El enfoque trata de explicar la conducta social a través de las relaciones entre actores concretos, trátense de personas u organizaciones, sin restarle importancia al trasfondo sociocultural de estos actores: "las personas son miembros tanto de redes como de categorías" (Wellman, 1988: 32).

El término red, como lo utilizamos aquí, significa un determinado número de actores que están vinculados mediante relaciones sociales. Los participantes en estas redes pueden ser individuos, grupos domésticos, familias, grupos de parentesco o asociaciones creadas, y los vínculos pueden consistir en relaciones simétricas o asimétricas, reflejando en el primer caso relaciones de reciprocidad y en el segundo relaciones de dependencia. La interacción entre los participantes implica el intercambio de información, servicios laborales, transacciones de recursos materiales, apoyo en situaciones de crisis, ayuda mutua y ejecución de poder; siendo el objetivo "... actuar por medio de un círculo de conocidos ... en el cual el actor, más que respetar las normas, las utiliza" (Streck, 1987: 149). En un libro que hoy tiene el estatus de un clásico, Boissevain (1978) desarrolla una manera de antropología de la corrupción, en cuyo centro está el *homo manipulator* que acumula poder y prestigio a través del manejo estratégico de lazos sociales.

Las redes sociales son el concepto sociocultural más mencionado en los estudios sobre la corrupción en sociedades no occidentales. La mayoría de estos países cuenta

con un Estado demasiado indigente como para implementar programas sociales sostenibles para su población, que bien o mal tiene que recurrir a sus redes sociales para lograr un cierto nivel de estabilidad económica.

Ejemplos se encuentran en todo el mundo. Ruud (2000), por ejemplo, señala que en Bengala Occidental la gente dedica mucho tiempo y esfuerzos para construir y mantener contactos de amistad y reciprocidad. Ruud reprueba la manera etnocéntrica como el término “corrupción” es usado en la academia y en los medios occidentales, que no reconocen el imperativo moral de ayudar a los familiares que pesa sobre la población. En Bengala, la práctica de usar relaciones personales para el beneficio propio es social y culturalmente aceptada e invade también la esfera estatal, de modo que es prácticamente imposible prevenir la “corrupción”.

De los demás estudios sobre la corrupción y su relación con el contexto social en la India,³⁴ nos limitamos, por ahora, a mencionar el de Pamela Price (1999) que también demuestra cómo la racionalidad burocrática compite con influencias y responsabilidades particulares. En esta sociedad altamente segmentada a través del sistema de castas, un funcionario público se ve enfrentado a un gran escalafón de demandas en contradicción con la normatividad oficial, pero que encuentran legitimidad en un complejo orden de códigos locales informales. Según esta autora, la corrupción no es solamente la consecuencia de un deseo material, sino también, y más aún, un mecanismo de protección en un contexto sociopolítico inestable.

En China, el arte de hacer amigos con pequeños regalos y favores tiene nombre propio: *guanxi*, un concepto de suma importancia en la vida cotidiana de los chinos. *Guanxi* se refiere a redes sociales basadas en relaciones personales que se construyen alrededor de ciertos elementos comunes, como el de provenir del mismo pueblo, haber asistido a la misma escuela, trabajar en la misma fábrica o pertenecer a la misma sección local del Partido Comunista. Sin embargo, la pertenencia a una red *guanxi* no depende exclusivamente de estas experiencias compartidas, sino puede ser establecida también a través de terceros cuya reputación es garantía para la conducta apropiada de la persona introducida. De esta manera, los individuos pueden extender sus relaciones sociales y económicas, llegando a integrar varias redes que controlan diferentes recursos (Schramm y Taube 2002: 5).

³⁴ Gupta (1995), Parry (2000), Pavarala (1993), Wade (1982).

Pertenecer a una red *guanxi* implica asumir obligaciones recíprocas que se mantienen a través de un flujo permanente de regalos, pequeños favores o agasajos, que siempre tienen que ser devueltos y cuyo valor material crece de acuerdo con la profundidad de la relación social.³⁵ Las relaciones están cargadas con un contenido ético muy importante; negarle a un miembro de la red *guanxi* una ayuda solicitada implicaría “perder la cara”, una carencia de sentimientos humanos, una violación de los códigos morales. Eso no descarta que “uno se puede sentir obligado de ayudar al otro con un cierto sentido de interés propio y pensando en el beneficio material” (Yang 1994: 140). El *guanxi*, entonces, es una constelación social generada alrededor de expectativas mutuas.

En muchas áreas de la sociedad china, el *guanxi* sigue siendo un factor que atraviesa todos los aspectos de la vida social; es el mecanismo al cual uno recurre para conseguir un puesto de trabajo, una licencia para un negocio, un crédito, un departamento y hasta atención médica (Heberer 2001: 13). Virtualmente cada individuo, de todos los estratos sociales, pertenece al menos a una red *guanxi*, y los recursos invertidos no son nada despreciables. Schramm y Taube (2002: 5) citan un estudio en un pueblo rural, según el cual un hogar gasta entre el 10 y el 20% de su ingreso para mantener sus redes, y según la Comisión Independiente Contra la Corrupción en Hong Kong, los empresarios del enclave gastaron en 1993 entre el 3 y el 5% de sus inversiones en regalos con el mismo objetivo (ibíd.)

Ahora bien, la frontera que divide el regalo o el favor de la corrupción es por lo menos tan vaporosa como en el caso del “compadrazgo” en Chile que mencionamos arriba, de modo que “en el discurso cultural chino existe muchas veces una línea fina entre el arte del *guanxi* y el soborno” (Yang 1989: 48). Muchos autores consideran el *guanxi*, por decir lo menos, como una forma de proto-corrupción y advierten sobre su potencial de sofocar las normas sociales, éticas, jurídicas y políticas del Estado. Sin embargo, según la antropóloga Mayfair Mei-Hui Yang, sería erróneo reducir el “arte del *guanxi*” a una noción occidental de la corrupción, porque las cualidades personales y éticas intrínsecas en las relaciones de reciprocidad tienen la misma importancia que las transacciones para el beneficio material (Yang 1994: 108).

³⁵ La obligación de devolver un regalo o un favor como principio universal de la humanidad fue mencionada por primera vez por el antropólogo francés Marcel Mauss (1972 [1925]); véase también Sahlins (1965).

La necesidad de valorar el *guanxi* desde su contexto específico es reconocida también por parte de algunos economistas; aplicando el enfoque de la Nueva Economía Institucional, Schramm y Taube llegan a la conclusión que

“... existen muchas áreas donde las valoraciones legales y morales no son posibles sin tomar en cuenta el sistema social subyacente. Mientras ciertas transacciones son consideradas como corruptas desde el punto de vista de un sistema legal, las mismas aparecen como normales y hasta como medidas necesarias para mantener un sistema de orden desde la perspectiva del *guanxi*. La definición de la corrupción no puede ser universalizada, tiene que ser asumida sobre la base de un sistema de orden sobre el cual se erige la sociedad. Considerando la existencia paralela de un sistema legal independiente de la persona y numerosas redes *guanxi* personales, la clasificación de la conducta individual en China como ‘corrupta’ tiene que, en la mayoría de los casos, quedar como relativa” (Schramm y Taube 2002: 14).

Un mecanismo parecido al *guanxi* es el *blat* en Rusia, definido por Alena Ledeneva (1998: 1) como el “uso de redes personales y contactos informales para obtener bienes y servicios escasos y para encontrar una manera de evitar los procedimientos formales”. El *blat* tiene una larga historia entre los rusos, pero tuvo importancia vital “para los afectados por la economía de comando” (Oswald 2002: 56) en la Unión Soviética, a veces una cuestión de supervivencia:

“El *blat* cubrió las necesidades del consumo personal y reorganizó la distribución oficial del bienestar material; el intercambio *blat* fue a menudo mediado y disimulado por una retórica de amistad y relaciones personales: ‘compartir’, ‘ayudar’, ‘apoyo amistoso’, ‘atención mutua’, etc.” (Michailova y Worm 2002: 4).

Normalmente proporcionado a “‘*svoim*’ (gente del círculo, uno de nosotros)” (Ledeneva 1998: 40), el *blat* permitió transferir recursos estatales inasequibles por la vía legal hacia círculos privados, y en cierta medida corregir las deficiencias e injusticias del “sistema”. Por lo tanto, fue considerado como un mecanismo *justo y legítimo* que se distinguió del soborno, también porque no hubo pagos monetarios involucrados. En la práctica, sin embargo, al igual que en el caso del *guanxi*, las líneas entre el *blat* y la corrupción burocrática se diluyeron.

En la sociedad postsocialista, el *blat* ha perdido importancia y sufrido algunas modificaciones sustanciales. De acuerdo con la economía de mercado en la nueva Rusia, el intercambio de favores implica cada vez más pagos en efectivo, y la apertura democrática le ha quitado su connotación cuasi-subversiva de “generar justicia”. En suma, “el *blat* está perdiendo su rostro cálido, humano, y se vuelve cada vez más

‘materializado’, dominado por el pragmatismo y el mercado” (Michailova y Worm 2002:25; véase también Krastev 2004: 59ss).

Ahora bien, el continente que mayor número de estudios sobre la relación entre la corrupción y el contexto sociocultural ha incitado es África. Eso porque la incidencia aparentemente es más alta que en cualquier otra parte del mundo; sobre todo la África sub-sahariana parece ser el universo corrupto por excelencia:

“Todos en África tienen una experiencia rutinaria con la corrupción y asuntos similares, eso es parte del paisaje social. Hasta se ha convertido en parte del *know-how* popular para el buen uso de los servicios administrativos, y es indispensable para la supervivencia en el contexto postcolonial” (Olivier de Sardan 1999: 28).

Esta situación se da a pesar del sinnúmero de programas e iniciativas anti-corrupción impulsadas por las financieras transnacionales y otras agencias de la cooperación internacional. En su afán por encontrar una explicación para el fenómeno, algunos autores recurren a la cultura, con el argumento que el análisis de la corrupción en su contexto particular es la única forma de llegar a una plena comprensión del fenómeno:

“Desde un punto de vista culturalmente sensible se puede argumentar que el enfocar la corrupción sólo como ‘problema’ en el mundo subdesarrollado nos impide entender que se trata de prácticas desarrolladas en un sistema normativo plenamente desarrollado, cuya validez moral no es menor que la de otros sistemas normativos. Más aún, un enfoque que trata a los actos corruptos como objeto de estudio aislado no toma en cuenta las paralelas que existen con otras prácticas sociales. El acto de la corrupción visto en aislamiento, entonces, es difícil de entender” (Ruud 2000: 271).

El afán de ubicar la corrupción en un contexto sociohistórico y cultural más amplio ha generado algunos estudios provocativos e innovadores sobre la corrupción en África, entre los cuales los de Bayart (1993) y de Chabal y Daloz (1999) probablemente han causado mayores controversias.

Chabal y Daloz analizan los estados del África sub-sahariana y formulan algunas tesis subversivas, que se expresan en el subtítulo del libro (“el desorden como instrumento político”). Según estos autores, a diferencia del Estado occidental, que se caracteriza por su administración independiente, el Estado africano es considerado como un recurso privado. Es decir, en vez de constituirse el Estado y la sociedad como dos esferas separadas, éstas se entremezclan: sometiéndolo a la lógica de obligaciones y solidaridades particulares, el Estado es “capturado” por la sociedad; es un *recurso*

donde la estructura administrativa y burocrática tiene una función principalmente de fachada.

En este “orden” político, en el cual las formas extraoficiales de intercambio y la ausencia de profesionalismo burocrático refuerzan la informalización de la política, y la perspectiva de una institucionalización es “ilusoria” (ibíd.: 104) – en suma, donde no existe una distinción clara entre la esfera pública y la privada –, la noción de la corrupción como es habitualmente entendida en la política y en las ciencias sociales occidentales tiene poco sentido. En las circunstancias dadas, el nepotismo y la corrupción son fenómenos “normales”, criticados no en términos principistas y ético-morales, sino desde una perspectiva de exclusión: es mala sólo en la medida que el propio grupo queda al margen.

Sin afán de defender, sino de entender, los autores critican la visión normativa en los estudios sobre la corrupción y su aplicación en la práctica; según ellos, la mejor manera para avanzar en la comprensión del fenómeno es evitar simplificaciones e ideales burocráticos que en Occidente se toma como universales:

“La misma dinámica del sistema promueve la continuación de relaciones sociales verticales (comunitarias, nepotísticas o clientelísticas) y contribuye a la dilución de las fronteras entre las esferas pública y privada, ambas extraordinariamente favorables para que florezca la corrupción. Puede ser que esta situación no sea deseable a largo plazo para el país en su conjunto, pero queda perfectamente coherente y eminentemente razonable para aquellos africanos que logran beneficiarse del sistema tal como funciona” (ibíd.: 104).

También Bayart argumenta que en África, el Estado y la sociedad civil no son dominios separados. La corrupción no es sólo una desviación episódica y marginal de un ideal weberiano,³⁶ sino que se halla entrelazada en la misma estructura de los estados. A la práctica de capitalizar redes sociales, que él denomina “política del vientre”, corresponde un esquema mental – Bayart recurre al concepto foucaultiano de la “gubernamentalidad” – que “se sirve de un conjunto de géneros discursivos, los mezcla y, como resultado, inventa culturas estatales originales” (Bayart 1993: 24).

Uno de los puntos en común de los estudios que acabamos de resumir es la referencia a redes sociales que se encuentran en evidente contradicción con la percepción weberiana de un orden burocrático, que se sustenta en la separación nítida entre los sectores público y privado. Efectivamente, esta separación es un concepto occidental

³⁶ Sobre Weber ver capítulo 4

que se difundió en los países noreuropeos a lo largo del siglo XIX y coincidió con la formación de los Estados nacionales. La situación en los estados postcoloniales, según los autores mencionados, es más compleja,³⁷ y uno de los contenidos más importantes de la política en estos países son precisamente las negociaciones sobre la manera en que las instituciones y valores culturales tradicionales se ajustan a las disposiciones del Estado moderno (Szeftel 1998: 235).

De esta manera, reaparece un tema que había sido medular entre los “revisionistas” de los años sesenta: la contextualización de la corrupción, es decir, el postulado que se trata de un fenómeno que es afectado por factores como la historia específica del país en cuestión, valores culturales y el estatus socio-económico de los involucrados, y que por lo tanto tiene que ser analizado en su contexto específico. Una definición demasiado estrecha de la corrupción como “abuso de un cargo público para el beneficio privado” no permitiría entender por qué en diferentes sociedades y entre diferentes personas y grupos de la misma sociedad se encuentran diferentes formas y conceptos del fenómeno, por qué determinadas conductas son consideradas como legítimas y hasta loables por unos y violentamente rechazadas por otras.

El concepto de la corrupción, entonces, no es tan fácilmente traducible entre las culturas como lo pretenden instituciones como el Banco Mundial o Transparency International (Pardo 2004: 2),³⁸ y su análisis requiere de una visión *emic* – es decir, “desde adentro”³⁹ – que incluya la “lógica de acción” de los actores involucrados (Blundo y Olivier de Sardan 2006a: 11).

Obviamente, la visión *emic* tiene que cuidarse de varias trampas. En primer lugar, se expone al peligro de caer, al menos implícitamente, en la justificación, una acusación que ya enfrentaron los “revisionistas” que fueron tildados de “apologistas de la corrupción” por autores como Klitgaard, Kaufmann y muchos otros. En segundo lugar,

³⁷ El sociólogo nigeriano Peter Ekeh distingue entre una “esfera pública primordial” y otra “cívica” en los países africanos postcoloniales (Ekeh 1975).

³⁸ En realidad, la posición de TI no es muy coherente al respecto. Por un lado reconoce que “hay diferencias significativas en las percepciones y prácticas entre varias culturas. Lo que unos aceptan como razonable y apropiado puede diferir considerablemente” (Transparency International 2000: 9); por otro lado defiende la posición eurocentrista que hemos descrito arriba.

³⁹ La distinción entre estudios de carácter *emic* y *etic* (derivaciones de los términos “fonémico” y “fonético”) en la investigación antropológica fue introducida por Marvin Harris. Según Harris, la perspectiva *emic* caracteriza a las estrategias de la antropología que se basan en la visión propia de una cultura, y se supone que representa una estrategia hermenéutica para el análisis cultural. Esto se diferencia de la perspectiva *etic*, que representa un enfoque exterior, desarrollado por el investigador para generar una teoría científica.

puede degenerar en un esencialismo cultural y culpar a las mismas víctimas de la corrupción por su desgracia:

“Una consideración excesiva de la ‘diferencia cultural’ corre el riesgo de esencialismo y reificación, pues ‘ellos’ y ‘sus culturas’ aparecen como inevitablemente y incorregiblemente corruptos” (Zinn 2005: 232).⁴⁰

Finalmente, hay que evitar también la “sobreinterpretación de elementos de sentido común mediante la formalización académica” que denuncia Blundo (2006: 36). Algunos trabajos que aplican un enfoque cultural han decaído en un determinismo ahistórico que explica la corrupción única y causalmente a través de la cultura, interpretándola como manifestación de la supervivencia de prácticas sociales precoloniales, tal como la economía de prestigio, la familia extensa⁴¹ o la práctica de intercambiar regalos (véase Ekpo 1979 para el caso africano). Estos estudios establecen una relación *causal* entre la corrupción y la cultura; es decir, la cultura *genera* corrupción. Esa es la posición que Transparency International (2000: 8), con justa razón, reprocha a los defensores de lo que ellos llaman el “mito de la cultura”.

Encontrar el justo medio entre el relativismo cultural permisivo y el etnocentrismo no es tarea fácil. Qizilbash (2001) propone, como solución, distinguir entre el *relativismo* cultural y el *pluralismo* cultural. Mientras que el primero rechaza como etnocentrista cualquier valoración ética – en el doble sentido de la palabra: como juicio moral y como *etic*, es decir como percepción desde afuera – desde una posición cultural distinta, el pluralismo cultural es consistente con la idea de que todas las culturas comparten algunos valores fundamentales. Aunque diferentes culturas pueden tener percepciones disímiles sobre las *manifestaciones* de la corrupción – “lo que es considerada una coima en una cultura puede ser una propina en otra” (Qizilbash 2001: 273) –, comparten la misma idea sobre la corrupción *en sí* y su naturaleza maléfica. Las diferencias culturales, entonces, serían más de forma que de contenido:

“Hay muchos argumentos para pensar que diferentes cosas son consideradas como corruptas en diferentes culturas y lugares, pero es menos plausible que las culturas no compartan valores morales o concepciones comunes sobre la corrupción” (ibíd.: 274).

⁴⁰ Son evidentes las analogías, con el concepto de la “cultura de la pobreza” del antropólogo norteamericano Oscar Lewis (Lewis 1996 [1966]) que implica una visión del mundo de los pobres que impide iniciativas para mejorar las condiciones de vida y genera un círculo vicioso, reproduciéndose y perpetuándose la situación de pobreza.

⁴¹ “No es raro que una familia ghanesa consista de 500 personas” (Werlin 1972: 253)

El antropólogo francés Jean Pierre Olivier de Sardan (1999) trata de evitar el determinismo cultural identificando un conjunto de “lógicas culturales” que influyen en el “complejo de la corrupción”;⁴² se trata de normas sociales generalizadas que son *capaces* de generar una aprobación de la corrupción, sin que ello necesariamente suceda. Olivier de Sardan menciona cinco de estas “lógicas culturales” predominantes en sociedades africanas, que están lo suficientemente arraigadas como para “comunicar con o influir en las prácticas de la corrupción” (ibíd.: 26): la *lógica de negociar* que regula casi todas las formas de intercambio en África; la *lógica de los regalos*, o la costumbre de intercambiar pequeños obsequios; la *lógica de las redes sociales* que hemos mencionado más arriba; la *lógica de la autoridad depredadora*, que se refiere al supuesto “derecho” de los líderes y gobernantes de enriquecerse a costa de sus súbditos; y la *lógica de la adquisición redistributiva*, que se refiere a la presión social ejercida a los funcionarios públicos de redistribuir parte de sus ingresos a sus parientes o amigos.

Estas “lógicas” se expresan en la práctica social cotidiana y no necesariamente están relacionadas con la corrupción; sin embargo, debido a que otorgan un alto nivel de preferencia al contexto social primordial (la familia, la etnia, los amigos), pueden colisionar con la estructura oficial y contribuir a su proliferación. Cuando esta dinámica agarra ritmo, se genera un círculo vicioso que termina en la constitución de una “cultura de la corrupción”. Eso es lo que se está dando en muchos países subdesarrollados, en circunstancias de una precariedad que convierte a la corrupción en una estrategia de supervivencia. Ello no implica que sea necesariamente valorada en términos positivos; la cultura, en cuanto otorga significado a los conceptos sociales, es en estas condiciones más que nada *reactiva*:

“Ella [la corrupción] se ha convertido simplemente en una necesidad para sobrevivir. Uno tiene que ajustar entonces sus valores a su comportamiento” (Médard 1998: 56).

En síntesis, lo que queríamos resaltar en esta primera parte es nuestra convicción que la corrupción no existe en el vacío social. Nos basamos en una amplia bibliografía, parte de la cual acabamos de resumir, que demuestra la necesidad de comprenderla en relación con “las lógicas culturales” – para quedarnos con la terminología de Olivier

⁴² El “complejo de la corrupción” incluye un conjunto de prácticas ilícitas que son “técnicamente distintas” de la corrupción, pero tienen en común con ella su referencia al Estado y a funciones paraestatales o burocráticas, y están en contradicción con la ética oficial del “servicio público”. Olivier de Sardan se refiere, entre otros, al nepotismo, al abuso de poder, a la malversación de fondos y al tráfico de influencias (1999: 27).

de Sardan – en su contexto específico. En este sentido, nos distinguimos del *mainstream* de los estudios sobre la corrupción, que analizan la corrupción desde la estructura de incentivos para el individuo. Pensamos que estos estudios necesitan ser complementados con trabajos enfocados en la cultura, un aspecto que se ha tomado en cuenta sólo de una manera muy periférica, también en los trabajos sobre la corrupción en el Perú. Queremos dejar bien claro que no estamos propagando un determinismo cultural, ni abogamos por un relativismo justificante. Pensamos, eso sí, que la comprensión cabal del fenómeno es un criterio indispensable para su eliminación.

Ahora bien, lectores atentos habrán notado que hemos evitado proponer una definición de la corrupción. Eso fue a propósito. Ya mencionamos que los enfoques económicos y políticos tratan el fenómeno según criterios universales y parten del concepto weberiano de la burocracia como el tipo más puro de la dominación legal. Para nosotros, este enfoque no solamente tiene debilidades epistemológicas que impiden comprender el fenómeno en un contexto no occidental, sino además tiene consecuencias para la lucha contra la corrupción, pues en vez de basarse en un análisis de lo que actualmente está pasando en el nivel local, confía en soluciones importadas desde entornos diferentes, elaboradas y de cierta manera impuestas por los donantes de la cooperación internacional. Estamos plenamente de acuerdo con el antropólogo italiano Italo Pardo:

“Para decirlo con franqueza, un análisis que confía en una definición absoluta de la corrupción no sirve para nada porque es restringido por un razonamiento subyacente que explica los actos corruptos a través de intereses materiales y moralidades dudosas. Es muy posible que la corrupción y las prácticas relacionadas efectivamente impliquen este tipo de intereses y moralidades; sin embargo, sería demasiado reduccionista asumir que uno de estos aspectos, o ambos, sean suficientes para explicar la corrupción. Más seguro es que no siempre son decisivos para la dinámica de la acción corrupta, y que no necesariamente juegan un rol importante” (Pardo 2004: 5).

De acuerdo con su crítica al *mainstream*, la investigación antropológica sobre la corrupción se abstiene de una definición única e inflexible; más bien “[e]n vez de comenzar ofreciendo nuestra definición del término, hay que hacer de los usos del término un objeto de estudio” (Lomnitz 2000: 12). Este es el enfoque que ha guiado nuestro estudio sobre la pequeña corrupción en Ayacucho que resumiremos más adelante.

3 LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ: LEGADO HISTÓRICO Y DISCURSO RECIENTE

Varios autores han destacado las raíces históricas de la corrupción en el Perú, desde la Independencia (Vargas Haya 2005) o aún antes. El historiador Alfonso Quiróz (2000), por ejemplo, sostiene que “la corrupción se puede explicar como un legado colonial, es decir, como la persistencia de prácticas tradicionales en la administración pública” (ibíd.: 685-686). También Klaiber (1988) remonta los orígenes de la corrupción en el Perú a la sociedad colonial, en la cual convivieron el ideal de la ética comunitaria y una ética individual, siendo una especie de término medio entre ambos la “ética corporativa”. Los rasgos esenciales del gobierno colonial eran el autoritarismo y el paternalismo. La última instancia siempre fue el poder personal, el Rey, quien mediante sus representantes y la burocracia establecía una relación fundamental con sus sujetos: a cambio de servicios y del cumplimiento de obligaciones, ellos recibían la protección y el favor reales. La conciencia fundamental de todos era la de pertenecer a un “cuerpo”, o a un pueblo, o a una raza. La sociedad se caracterizaba entonces por una fuerte fragmentación en diversos grupos sociales, factor que robustecía la autoridad del soberano.

Uno llegaba a la atención del Rey o de alguno de sus delegados mediante muchos “regalos” o sobornos, como escalando peldaño tras peldaño, a fin de conseguir algún beneficio. Son los orígenes de la “institucionalización del favor” en América Latina que menciona García Canclini (1989: 73), “tan antimoderno como la esclavitud, pero ‘más simpático’ y susceptible de unirse al liberalismo” (ibíd.: 74); y por lo tanto capaz de mantenerse también durante la República.

A lo largo de la época republicana, distintos grupos sociales han vuelto a fórmulas corporativistas, sea para detener el cambio social y fortalecer su dominio, sea para desafiar a las élites tradicionales. Las oligarquías de los siglos XIX y XX vivían notoriamente para sus propios intereses, pero, al igual que las élites intelectuales a su servicio, identificaban sus intereses con los de “la Patria”, mientras la oposición se identificaba con la causa “del pueblo”.

La mentalidad corporativista prevalece también a nivel popular, pues desde la Colonia y hasta entrando al siglo XXI, la lealtad de un campesino o de un indígena se dirigía a su comunidad o a su pueblo, no a la idea abstracta de “reino” o de “nación”. Aunque probablemente desde tiempos prehispánicos “autosuficiencia y comunidad [fueron] el principio mellizo para la vida material” (Stern 1982: 4) de la población andina, después

de la conquista “una historia de fragmentación y disolución de unidades étnicas” (Blum 1994: 13) ha reducido su campo de acción cada vez más a su condición inmediata:

“Cancelada una estructura política e ideológica encargada de sancionar su separación colonial frente a los colonizadores, y desaparecidos los nervios que permitieron la articulación económica del espacio colonial, la población indígena fue arrinconada al interior de sus pueblos o permaneció cautiva dentro de las haciendas. ... Esta dispersión e incomunicación redujo el horizonte en la conciencia de la población indígena sobre su propia situación. Probablemente los indios, que no sólo no eran 'peruanos', dejaron también de percibirse como indios, como quechuas o como aymaras, para asumir una conciencia parroquial. 'Yo soy de tal pueblo' o 'de tal hacienda' es seguramente la expresión que mejor traduce esta situación” (Bonilla 1988: 95).

Es conocida la distinción que hace Basadre entre el Perú oficial y el Perú real, el que nace con la República. Al derribarse la dominación española, resultó imposible encontrar una autoridad sustituta que obtuviera el consentimiento general, de modo que sobre las ruinas del Estado colonial se erigieron “repúblicas independientes al amparo de las ambiciones o de los intereses de los caudillos” (Basadre 1981: 38), una manera de oligarquías regionales y locales:

“Surgió entonces el predominio de lo que Weber llamó el *sultanismo*, sistema estatal que carece de contenido racional y desarrolló en extremo la esfera del arbitrio libre y de la gracia del jefe. En el cuerpo administrativo aparecieron, con mayor o menor fugacidad, elementos heterogéneos que dependían directamente del señor (familiares o funcionarios domésticos), o parientes o amigos personales (favoritos), sujetos voluntariamente ligados por un vínculo de fidelidad” (ibíd.).

Apareció, entonces, el caudillo como figura paradigmática de la cultura política, “que tenía, más o menos fugazmente, el control de un grupo clánico o improvisado por medio del carisma” (ibíd.). En el campo, la personificación de esta forma altamente personalizada del poder fue el gamonal, una manera de antítesis, porque a la vez representaba la autoridad supuestamente impersonal y neutral del Estado (Poole 2004). Con la segmentación política se inició una larga historia de la sociedad peruana sin centralización burocrática; ante la ausencia de normas vinculantes, la improvisación; ante la inoperancia del Estado, el clientelismo.

Varios estudios han destacado la influencia ibérica en la formación de las sociedades latinoamericanas y su conservadurismo antimoderno. Los libros de Harrison (1988, 1992) son parabólicos para versiones irreflexivas y colmadas de etnocentrismo sobre el (sub-)desarrollo en la región. Sin embargo, su observación de que “... entre las características españolas transmitidas al Nuevo Mundo encontramos un individualismo

antisocial, una aversión al trabajo, y una afinidad para la violencia y el autoritarismo" (Harrison 1988: 31), de modo que "en el caso de América Latina vemos un patrón cultural, derivado de la cultura hispánica, que es antidemocrático, antisocial, antiprogreso, antiempresarial y, al menos entre la élite, antitrabajo" (ibid.: 165), es sólo una transcripción un tanto cruda de las expresiones de un pensador tan perspicaz como José Carlos Mariátegui sobre el legado de los conquistadores:

"La incapacidad del coloniaje para organizar la economía peruana sobre sus naturales bases agrícolas, se explica por el tipo de colonizador que nos tocó. Mientras en Norteamérica la colonización depositó los gérmenes de un espíritu y una economía que se plasmaban entonces en Europa y a los cuales pertenecía el porvenir, a la América española trajo los efectos y los métodos de un espíritu y una economía que declinaban ya y a los cuales no pertenecía sino el pasado" (Mariátegui 1994: 59).

La causa principal de la desgracia habría sido la contra-reforma española en el siglo XVI. Mientras Inglaterra transformaba el mundo con su revolución industrial, el imperio castellano "estableció la religión tan firmemente como última dimensión de asuntos humanos que así se quedó casi por dos siglos" (Véliz 1994: 198). El conservadurismo católico reforzado por la contra-reforma habría impuesto un canon de conductas y moralidades plenamente adversas al cambio y, por lo tanto, a la constitución de una sociedad moderna:

"... mientras que la vanguardia del mundo moderno embarcó a la magnífica aventura del industrialismo revolucionario, España y sus Indias se abstuvieron orgullosamente, con un desdén no libre de nobleza" (ibíd.: 202).

Se podría decir, entonces, con el sarcasmo que distingue a Claudio Véliz de que "en un mundo en que la eminencia del cambio es abrumadora, la capacidad de los pueblos ibero-americanos de resistirlo ha sido ampliamente subestimada" (ibíd.: 14). El rotundo "¡Que inventen ellos!" de Miguel de Unamuno para rechazar vituperios porque los españoles no habían contribuido al repertorio de invenciones modernas, es quizás el testimonio más elocuente de la "esterilidad arrogante" (ibíd.: 206) que impidió la modernización económica de las colonias hispanas después de lograr la independencia.

Mientras en el mundo anglosajón, el desarrollo del capitalismo confluyó con la formación del Estado-nación que opera a través de una burocracia profesional y despersonalizada, en las sociedades ibéricas se impuso una mentalidad corporativa que asocia la obligación de hacer el bien, primero con la familia y segundo con el respectivo cuerpo social. Cumplir con los deberes fundamentales en la vida equivale a

ser leal con la corporación básica a la que se pertenece. La lealtad a un cuerpo determinado no está asociada a un sentido del bien común por encima de los intereses de su propio grupo; una sociedad de “favores” es una sociedad donde prevalecen las relaciones personales:

“[M]ientras la modernización europea se basa en la autonomía de la persona, la universalidad de la ley, la cultura desinteresada, la remuneración objetiva y su ética de trabajo, el favor practica la dependencia de la persona, la excepción a la regla, la cultura interesada y la remuneración a servicios personales” (García Canclini 1989: 74).

Heredero de esta tradición, el Estado peruano, en vez de una división funcional de trabajo entre las instituciones públicas, se sustentó en vínculos personales y clientelísticos de la oligarquía con el capital extranjero por un lado y con los sectores subalternos de la población por el otro; el poder público aparece así como una red de relaciones privadas de los gobernantes (Cotler 1978: 389). En su análisis de los fallidos intentos de modernizar la burocracia peruana en el siglo XIX, Fanni Muñoz (2001) cita a una novelista de esta época, Mercedes Cabello de Carbonera, que “denuncia duramente los valores y la mentalidad de los hombres públicos, para quienes los asuntos públicos son vistos como un patrimonio personal del que hay que sacar provecho” (ibíd.: 535-536) y describe el Perú como “un país donde el ministro roba, el cajero fiscal especula, el diputado se vende y el secretario pone precio a sus buenos oficios” (ibíd.: 536). Como diría Basadre, es “la adaptación criolla a las normas rígidas coloniales que derivaron en la actitud ‘obedezco pero no cumplo’” (Quiróz 2004: 152).

El panorama, según Jeffrey Klaiber, no ha cambiado mucho desde el tiempo de los Borbones. Los “favores” de entonces, hoy son teóricamente “derechos”, pero en la práctica, se sigue tratando a los ciudadanos como si fueran suplicantes. Si bien muchos de los abusos de la época colonial han ido desapareciendo a lo largo del siglo XX, otros se han prácticamente institucionalizado, como la “propina” para liberarse de una multa, el nepotismo o el “tarjetazo” para recibir atención preferencial (Klaiber 1988). Son costumbres generalizadas que hasta la actualidad han sobrevivido todos los intentos, tímidos por cierto, de reformas institucionales en el Estado peruano.

Una de las secuelas de esta tradición es la limitación de la confianza, la que se restringe al círculo íntimo de la familia y de las amistades, cuya vigencia en las

sociedades latinoamericanas contemporáneas la puntualiza el último informe del Latinobarómetro:

“... la confianza interpersonal abierta, a terceros desconocidos, no es un fenómeno que se manifieste en nuestras sociedades. En ellas se manifiesta la confianza en personas que se conocen, con las cuales se tiene por experiencia de vida algún tipo de intercambio. Es lo que hemos llamado en informes anteriores, la confianza construida en redes, en conjuntos con lazos. Esta confianza que se desarrolla en medio de la familia, las personas con las que se trabaja, las personas con las cuales se interactúa física o virtualmente, es la que sí tiene relación con los indicadores de crecimiento” (Latinobarómetro 2006, p. 29).⁴³

A la restricción de la confianza al ámbito de las relaciones personales corresponde la desconfianza generalizada en el sector público, otro de los factores del legado histórico que se nota en la actualidad, tal como fue revelado por la Encuesta Nacional de Hogares del INEI del año 2005 para el caso peruano: entre el 70 y el 90 de los encuestados manifiesta tener “nada” o “poca” confianza en las diferentes instituciones del Estado:

Tabla 1

¿Tiene Usted confianza en ...?						
	Municipalidad Provincial	Municipalidad Distrital	Policía Nacional	Fuerzas Armadas	Prensa escrita	Partidos Políticos
Nada	23.54%	24.79%	35.09%	27.97%	22.63%	65.22%
Poco	41.36%	41.06%	36.39%	34.45%	41.71%	27.1%
Suficiente	26.61%	25.95%	22.95%	28.13%	29.95%	4.48%
Bastante	3.87%	5.04%	3.68%	5.62%	3.2%	0.79%
No sabe	4.61%	3.15%	1.88%	3.83%	2.5%	2.41%
Sin	-	-	-	-	-	-
	Comunidades/org. vecinales	Gobierno Regional	Poder Judicial	Centros Educativos	Defensoría del Pueblo	Congreso
Nada	30.87%	42.69%	48.05%	13.39%	22.77%	57.75%
Poco	34.79%	34.1%	33.86%	34.61%	32.33%	30.51%
Suficiente	21.26%	13.98%	11.11%	42.99%	24.63%	6.63%
Bastante	4.88%	1.38%	2.57%	7.52%	5.34%	1.05%
No sabe	8.2%	7.85%	4.41%	1.49%	14.86%	4.01%
Sin	-	-	-	-	0.06%	0.06%

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares 2005

La ausencia de confianza hacia terceros, sobre todo hacia la administración del Estado, tiene implicaciones directas para la corrupción. Según el politólogo norteamericano Eric Uslaner, “sociedades con confianza tienen menos corrupción, [porque] personas que tienen fe en otros implican con mayor probabilidad un alto

⁴³ Según el mismo informe, el 58% de los latinoamericanos confía en el vecino, pero sólo el 22% confía en terceros.

estándar de conducta moral y legal” (2004: 76). Susan Rose-Ackerman distingue entre la confianza generalizada interpersonal, la confianza unilateral y la confianza recíproca. Según la autora, los gobiernos y mercados legítimos dependen de la confianza unilateral en las instituciones públicas; un régimen corrupto, en cambio, opera usualmente con altos grados de confianza recíproca y basada en el afecto. Una relación donde ambas partes – la que paga y la que recibe sobornos – actúan fuera de la Ley implica el riesgo de incumplimiento, el que disminuye cuando hay vínculos de parentesco o amistad de por medio (Rose-Ackerman 2001b).

Ahora bien, a pesar de tener una larga tradición en el Perú, la corrupción ha irrumpido impetuosamente en la conciencia pública nacional peruana recién en los últimos cuatro o cinco años. Por un lado, ha copado las portadas de los medios de comunicación capitalinos que parecen en carrera por ganar la primicia en denuncias contra funcionarios públicos del más alto nivel. Por otro lado, ocupa un lugar privilegiado en las encuestas sobre las problemáticas nacionales, aunque con una amplia distancia respecto a los habituales problemas económicos:

Tabla 2

¿Qué problemas afectan en estos momentos a nuestro país? (% total de menciones espontáneas)				
	2002	2003	2004	2006
Desempleo	75	70	73	61
Pobreza	60	61	51	48
Delincuencia	31	27	25	47
Corrupción	29	25	26	30
Consumo de drogas	16	13	12	16
Educación inadecuada	11	10	10	11

Fuente: Proética, Cuarta encuesta nacional sobre corrupción. 2006.

La difusión de los “vladivideos” fue, sin duda, un hito en la generación de una conciencia pública sobre la gravedad del problema. Pero más importante aún es que promovió una *reacción*, porque destapó la imagen de un “Estado cleptocrático” que ya no estaba en condiciones de controlar el conocimiento público y, por lo tanto, se encontraba seriamente debilitado (Poole 2000).

Hemos tomado el término “Estado cleptocrático” de Charap y Harm (1999); según ellos, aquel se caracteriza por una “jerarquía depredadora” y una corrupción sistémica y planificada cuando, por ejemplo, un dictador minimiza la probabilidad de una revuelta, creando un sistema de clientelas y lealtades a través de la corrupción. Podemos señalar, como ejemplo, las redes que Fujimori y Montesinos tejieron con

militares (Rospigliosi 2000) y un sector del empresariado (Durand 2004).⁴⁴ El debilitamiento de las instituciones de control del Estado⁴⁵ y la eliminación de la competencia política a través de la captación (o intimidación) de contrincantes políticos generaron una concentración de poder que, según Tanaka (2005), sería la causa principal para que pudiera aflorar la corrupción durante el gobierno de Fujimori a los niveles que todos conocemos.

Sin embargo, es recién después de la caída de Fujimori, durante el gobierno de Toledo, que las acusaciones públicas de corrupción alcanzaron niveles inéditos. Por un lado, se ha notado una mayor presencia mediática, sobre todo en la prensa escrita de Lima que se esmeró por presentar, casi diariamente, algún “destape” en el más alto nivel del gobierno: la falsificación de las firmas, el entorno familiar y amical del presidente, el caso CONAPA, el tráfico de influencias en la asignación de puestos públicos son sólo los casos más sonados de una avalancha de denuncias similares.

A la vez, aumentaron los conflictos sociales a nivel local donde el tema de la corrupción estaba presente de una u otra forma. Se desató una ola de protestas sociales que revela una ira contra autoridades tildadas de “corruptas”, no siempre con pruebas fehacientes y a menudo con una preocupante disposición a la violencia. El asesinato público del alcalde de Ilave en abril 2004 fue sin duda el caso más extremo que puso al país en alerta, pero hay una cantidad alarmante de conflictos similarmente estructurados en el país.⁴⁶

No es fácil explicar esta súbita irrupción de la corrupción en el discurso público, en un momento además de apertura democrática que nadie – escándalo de corrupción más, desacierto político menos – puede negar al gobierno de Alejandro Toledo, mientras Fujimori nuevamente bordeaba el 20% en las encuestas sobre preferencias electorales, a pesar de que su régimen es reprobado públicamente como el más corrupto en la historia reciente del Perú:

⁴⁴ Dammert (2001) califica al Estado de Fujimori-Montesinos como “Estado *mafioso*”.

⁴⁵ Por ejemplo la Contraloría General de la República (CGR) que fue intervenida y radicalmente desorganizada; o la misma SUNAT que generó el llamado “RUC sensible”, destinado a proteger el secreto de los ingresos de Montesinos y que se extendió luego a un grupo numeroso de altos funcionarios (Zapata 2005).

⁴⁶ Véase al respecto los informes mensuales de la Defensoría del Pueblo sobre conflictos de la población con sus autoridades en www.defensoria.gob.pe.

Tabla 3

¿En qué gobierno considera usted que hubo más corrupción? (%)			
	2003	2004	2006
Gobierno de Fujimori	49	43	54
Primer gobierno de García	21	20	23
Gobierno de Toledo	20	30	16
Gobierno de Belaúnde	2	1	1
No precisa	8	6	6

Fuente: Proética, Cuarta encuesta nacional sobre corrupción. 2006.

En una síntesis de sus estudios antropológicos comparativos, el antropólogo alemán Dieter Haller (2003) sostiene que la corrupción es materia de escándalo público recién cuando el sistema hegemónico y las redes que lo sostienen entran en crisis; lo cual significaría que las denuncias son la consecuencia de la *debilidad* del Estado más que de su, supuesta o real, corrupción. El hecho que el año 2004, el momento más débil del gobierno de Toledo – tanto así que algunos medios especulaban abiertamente sobre su salida antes de cumplir con su mandato –, haya sido también el año con más acusaciones de corrupción en su contra (fue el único año donde, según la encuesta de Poética, su gobierno fue considerado como más corrupto que el primer gobierno de Alan García; véase tabla 3), parece confirmar esta hipótesis.

Si ello es así, podemos presumir que la coexistencia de organismos gubernamentales y no gubernamentales que abanderan la lucha contra la corrupción por un lado, y la ola de protestas sociales anti-corrupción por el otro, es sólo circunstancial y sin vínculos. Mientras que los primeros – que Sampson (2004) llama “guerreros de la integridad” – se afirman en su afán por la gobernabilidad democrática, las últimas tratarían de aprovechar la debilidad del Estado para reconstruir y/o redefinir, a menudo violentamente, la constelación del poder local. Esta es, en todo caso, la conclusión obvia de una lectura de investigaciones sobre el caso llave (Degregori 2004; Pajuelo 2005).

En el discurso del conflicto social en el Perú, la corrupción ha devenido en la “bestia negra”, constituyéndose en una oportuna bandera de lucha; sin duda, el tema de la corrupción “está de moda” (Schulte-Bockholt y Sepúlveda 2006: 180). Pueden ensayarse varias explicaciones para esta notoriedad en el discurso público: puede ser que exista un incremento efectivo de actos corruptos, puede ser también que la incidencia sigue igual, pero es más fácil descubrirla y denunciarla. O quizás se expresa sólo una mayor voluntad y conciencia de hablar abiertamente sobre un tema bochornoso que antes fue tratado como “secreto abierto”, en analogía a la “palabra C”

del Banco Mundial. La verdad es que “no sabemos qué está pasando. Puede ser la punta del iceberg, puede ser también que hay más discurso que incidente” (Larmour 2005: 1).

Lo que sí sabemos es que el significado otorgado a la corrupción en el discurso público ha cambiado fundamentalmente a lo largo de los siglos. Según Quiróz, “[e]n la época colonial el término ‘corrupción’ no se utilizaba frecuentemente. [...] En el Perú se hablaba en cambio de ‘abusos’, ‘alcances’ y ‘contrabando’ por parte de malos funcionarios reales que atentaban contra la Real Hacienda y los intereses de Su Majestad” (Quiróz 2000: 685). Hoy en día en cambio, el término está cargado con una gama muy amplia y confusa de significados que incluye a *todo* tipo de arbitrariedad o injusticia.⁴⁷ De cierta manera, la percepción pública actual ha vuelto a la raíz latín de la palabra corrupción (*corrumpere* = alterar, destruir, depravar) y al sentido aristotélico de “degeneración” (Aristóteles 1998).

“Tildar a alguna persona o acción de corrupta no sirve tan sólo para tipificar un determinado comportamiento o calificar a una determinada persona, sino que provoca una estigmatización que puede ir más allá de lo razonable. Considerar a alguien como corrupto tiene una gravedad extrema, pues no es exagerado decir que – en el uso habitual del lenguaje – supone negarle su esencia; un político corrupto es algo más que un político corrupto, es un no-político; un juez corrupto no es solamente un mal juez, es alguien que no es acreedor a tal título; un religioso corrupto no es simplemente un mal religioso, es un no-religioso que, con seguridad, deberá ser expulsado de la comunidad a la que pertenece” (González Amuchástegui 2003: 66).

Eso no es un detalle marginal. Creemos más bien que el discurso sobre la corrupción es una práctica social en sus propios términos, en buena medida independiente de la incidencia real. Desde Foucault sabemos que el discurso – lo que se dice y lo que no se dice, lo que se *puede* decir y lo que *no* se puede decir – es un fenómeno eminentemente político. En este sentido, el discurso reciente sobre la corrupción en el Perú hace visible una imaginación generalizada sobre la sociedad, el Estado y la política en su conjunto, más allá del fenómeno mismo (Bubandt 2006). Profundizaremos estas ideas en el siguiente capítulo etnográfico.

⁴⁷ En talleres con personal del sector educación en Ayacucho, Lambayeque y Loreto, Gloria Helfer y sus colaboradores recogieron más de 40 modalidades de corrupción, entre las cuales figuran el acoso sexual y el robo de recursos (Helfer et al. 2004: 77); véase el capítulo 4. Proética, por su parte, incluye en sus actos de corrupción el “comprar productos piratas” (Proética 2006a). Véase también nuestra parte etnográfica.

4 LA PEQUEÑA CORRUPCIÓN EN AYACUCHO: UN ESTUDIO DE CASO

Como señalamos en la introducción, la mayor parte de los estudios que se han hecho sobre la corrupción en el Perú se acopla al *mainstream* y se centra en las dimensiones políticas y económicas del fenómeno, tomando como definición, explícita o implícitamente, aquella según la cual la corrupción es “un abuso de un cargo público para el beneficio privado”. El enfoque percibe la corrupción como un conjunto de condiciones *objetivas* que pueden ser observadas y medidas; una práctica desequilibrada de individuos codiciosos que roban recursos del Estado; una “disfunción” que debe corregirse a través de reformas institucionales y mecanismos de control.

Los ensayos recientemente publicados que abordan el tema desde la antropología o las ciencias sociales afines, por su lado, son reflexiones contemplativas de indudable valor teórico; sin embargo, con la excepción de los trabajos de Jaris Mujica (2005) y Deborah Poole (2005), no hay trabajos etnográficos. En lo que sigue, trataremos de cubrir parte de este vacío con un estudio de caso.

4.1 Ayacucho post-guerra: un contexto fragmentado y conflictivo

Se ha convertido ya en una costumbre presentar a la pobreza y a las secuelas de la violencia como los elementos principales que definen el contexto social ayacuchano; así lo hace también el reciente Mapa de Riesgos de Proética, que además agrega el problema del narcotráfico. En el imaginario nacional, Ayacucho es, más que nada, una sociedad *problemática*; impredecible y disconforme – piénsese en las últimas elecciones nacionales – y estancado en trabas estructurales.

No faltan datos para sostener tal percepción. Cualquier mapa de pobreza coloca a la región en alguno de los últimos puestos. De acuerdo con el Compendio Estadístico 2005 del INEI, el 70% de la población ayacuchana vive en condiciones de pobreza, la mitad de ellos en pobreza extrema. El Mapa de Pobreza del Foncodes del 2000 sitúa al departamento en el grupo de los “muy pobres”, y el Índice del Desarrollo Humano del PNUD lo ubica en el puesto 23, superando sólo a los vecinos departamentos de Huancavelica y Apurímac. La “mancha india” sigue esperando su conexión con el país.

Por otro lado, la Comisión de la Verdad encontró que el 40% de las víctimas fatales de la guerra interna correspondía al departamento de Ayacucho, y que el 36% de su

población fue afectada por el desplazamiento, siendo la ciudad de Huamanga uno de los principales receptores. Si la violencia hubiera tenido la misma intensidad en todo el país, hubieran muerto más de un millón de peruanos. Sin embargo, más allá de los números que dan cuenta de la magnitud del conflicto, son las particularidades de este las que han dejado cicatrices profundas, de difícil curación. La que azotó la región no fue una guerra cuasi-colonial entre opresores y oprimidos; la guerra estaba “adentro”, en los pueblos, enfrentaba a padres con hijos, a vecinos y a comunidades. Se agudizaron los innumerables microconflictos inter e intracomunales, entre familias y hasta entre familiares, que siempre han existido en el mundo andino; estos se fusionaron con la lucha armada senderista y alcanzaron una nueva dimensión, violenta y sanguinaria. Es una guerra que ha dejado graves secuelas en el tejido social y en la confianza interpersonal (Theidon 2004).

Pese al fastidio que muchos ayacuchanos experimentan cuando se ven, sobre todo desde Lima, irreflexivamente relacionados con la violencia, es notorio que las consecuencias del conflicto, junto con la precariedad económica, influyen en la constitución de un clima social muy peculiar, extremadamente fragmentado. Esta fragmentación se expresa de muchas formas y ni siquiera es una particularidad ayacuchana, sino un fenómeno que ha llevado a numerosas zonas en el interior del país al borde de la ingobernabilidad; sin embargo, pareciera que en Ayacucho todo alcanza algo más de gravedad. Acá basta con el 16% de los votos emitidos para ganar las elecciones municipales.

Fernando Eguren, entre otros, ha constatado la ausencia de “una elite que oriente al país hacia el logro de objetivos políticos, económicos y culturales de largo aliento. Existen grupos dominantes, pero no una elite dirigente” (Eguren1998: 196). Si tal es la situación en el país, en Ayacucho llega a su extremo, porque ni siquiera hay grupos dominantes. Los hacendados se han ido, muchos de ellos ya antes de la Reforma Agraria; no hay industria y por lo tanto tampoco existe una clase empresarial con visión de impulsar el desarrollo regional; la Cámara de Comercio representa apenas a pequeños y micro empresarios y artesanos; la Iglesia Católica mantiene cierta influencia en el ámbito urbano, aunque ha perdido mucho en el campo con el avance de las iglesias evangélicas. Si bien hay una vida intelectual en nada despreciable para una ciudad provinciana tan pobre, ella está desvinculada de la política. Lo que queda es un “entramado de autoridades y representantes que conforman el universo institucional local” (Diez Hurtado 2003: 133); es decir, los titulares de algún cargo público que Alejandro Diez (ibíd.) llama “élite por función”. Pero son élites – si es que

cabe el término – anémicas, circunstanciales, subidas a un cargo oficial más por el capricho de la coyuntura política que de un respaldo orgánico en la población. La baja legitimidad de las autoridades es una constante, la percepción que la población tiene, por ejemplo, de sus alcaldes y congresistas es pésima.

La inexistencia de instancias institucionales relativamente autónomas, que articulen y representen intereses sociales, hace que la política gire alrededor de personas, no de programas e instituciones. No hay afiliaciones políticas consolidadas. Con la excepción del núcleo duro aprista y algunas agrupaciones ahora minúsculas de izquierda, la inscripción en un partido obedece más a oportunismos coyunturales – en primer lugar la oportunidad de conseguir un puesto de trabajo – que a convicciones ideológicas. Cambiar las afiliaciones de acuerdo con las oportunidades del momento es una actitud común y corriente; el resultado, obviamente, es una excesiva inestabilidad del panorama político con expresiones a veces un tanto inconcebibles. En agosto del 2006, la población del distrito de Chiara, en las afueras de la ciudad de Huamanga, reeligió a su alcalde, al que sólo pocos meses antes había revocado.

La segunda vuelta de las elecciones generales del 2006 significó una altísima votación por Ollanta Humala en Ayacucho. Ello motivó que algunos analistas señalaran este hecho como el surgimiento de un movimiento con posibilidades de consolidarse. Sin embargo, a los tres meses, todo quedó pulverizado. A la ruptura de la alianza entre el Partido Nacionalista y Unión Por el Perú, le siguieron disputas internas que debilitaron al primero, obteniendo ambos partidos una mucha menor votación de la esperada. Si en la segunda vuelta de las elecciones generales el voto por Ollanta Humala en Ayacucho bordeó el 80%, en las elecciones regionales de noviembre de 2006, el Partido Nacionalista obtuvo menos del 15% de los votos válidos; en tanto Unión por el Perú ni siquiera llegó a participar.

Los medios de comunicación locales reflejan y a la vez contribuyen a este clima sociopolítico fragmentado. Existe una cobertura impresionante para una ciudad pobre como Huamanga: casi una decena de emisoras radiales, cuatro canales locales de televisión, tres diarios y algunas revistas que aparecen con cierta irregularidad. Entre ellas luchan por el mercado con denuncias y chismes; buscan la sensación, la noticia impactante, y esa es, por lo general, la *mala* noticia, el destape. Con muy contadas excepciones, lanzan críticas netamente destructivas, sin mediaciones ni matices; acusan y no se detienen nunca en proponer alternativas.

“En fin, el cinismo y la sinvergüencería [del alcalde provincial] va llegando a sus límites, negándose incluso la realización de una fiesta en los ambientes de la municipalidad con motivo de su cumpleaños hasta cerca de la medianoche. Méritos suficientes para ser ¡reelegido! (¿?)” (*Opinión*, Agosto 2006)

“En el mítin de cierre de campaña [NN] habló pero como cualquier analfabeto. Dijo incoherencias y lo único que se le entendía era la palabra ‘Jujimori presedente’ que repetía a cada momento. La gente que escuchó su discurso decía: ‘¿Y este burro quiere ser nuestro presidente?’ ¡¡¡Qué vergüenza!!! Ajjjj” (*Línea Roja* 16.11.2006)

“Amares o Amarres. Uno de los proyectos que maneja una millonada de dinero, de dólares es el famoso Proyecto Amares. Pero el problema es que nadie sabe en qué invierten tanto dinero. Sería bueno una explicación. Es más, a los directores regionales de la DIRESA, Amares le sobornaría con 3 mil soles mensuales para que no digan nada. ¿A la nueva directora ya le habrá picado el bicho de la corruptela?” (*Rebelión* 23.07.2006)

“Conchudo. Como siempre rodeado de plagas. El excelentísimo es nuestro casero y no deja de aparecer en esta sección. Resulta que el ministro Hernán Garrido Lecca, durante su visita a nuestra ciudad, entregó al alcalde la suma de 100 nuevos soles para colaborar con la campaña Adopta un Botiquín; sin embargo, ayer se pudo comprobar que el alcalde de *Chanchoqocha* habría mandado a rellenar uno de los botiquines con medicamentos donados, que para colmo estaban vencidos. ¿O será que el subgerente de Defensoría y Munisalud hizo el cambio para quedarse con el dinero?” (*Jornada* 17.08.2006)

La grave crisis de sus instituciones ha convertido al Estado en motivo de decepción y cinismo. Sin embargo, por el lado de las organizaciones sociales, la situación no es mejor; existe poca capacidad de convocatoria y de llegar a acuerdos (Huber ed. 2003). Por lo general, cuando se forman alianzas, es en *contra* de algo o alguien – casi siempre una autoridad que, ni bien asume el cargo, se ve confrontada por una avalancha de denuncias – y muy pocas veces en base a propuestas. Hay una tremenda dispersión y una muy limitada representatividad. Un dirigente histórico del “Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho”, el cual reclama representar a las organizaciones de base de Huamanga, fracasó en varios intentos de postular a la alcaldía; en noviembre del 2006, su agrupación reunió apenas el 12% de los votos emitidos.

Ante la falta de capacidad de negociación, la gente recurre a las calles. Tomas de locales, bloqueo de carreteras, paros regionales, marchas y contramarchas son el pan de cada día. A veces, las protestas estallan en violencia y la ira se dirige, casi

automáticamente, contra las autoridades; el 1 de julio 2004, una turba incendió los locales de la Municipalidad y del Gobierno Regional y saqueó la tienda del congresista Walter Alejos.

Desde Toqueville sabemos que una sociedad civil fuerte, con muchas organizaciones cívicas, es buena para la democracia. Con este afán, un grupo de ONGs, de las cuales existen alrededor de 50 en la Huamanga post-guerra, y el mismo Estado han hecho grandes esfuerzos para frenar la pulverización sociopolítica. Ante la crisis de las instituciones de la democracia representativa, apuestan por la “sociedad civil” y la “participación ciudadana”. La inclusión de actores locales en la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto público y otros aspectos de la política del Estado, se supone, ayudaría a superar las deficiencias de las instituciones públicas.

Los resultados, sin embargo, han sido muy modestos. Instancias de representación de la sociedad civil, como el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Locales (CCL), no han pasado de ser meros formalismos. En el caso de estos últimos, algunos han intentado funcionar, sobre todo en el ámbito de las municipalidades distritales, pero han terminado por caer en la inoperancia. Si bien existen esfuerzos de vigilancia como el caso de Vigila Perú, este trabajo no trasciende hacia la población, el interés por sus resultados no va más allá del entorno de algunas ONG e instituciones pocas. Asimismo, los procesos de presupuesto participativo congregan a pocos interesados, sobre la base de una parte ínfima del total del presupuesto. Por su lado, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, uno de los pocos espacios de concertación en la localidad, tuvo una significativa presencia inicial, a la que le ha sucedido un periodo de aletargamiento del que no ha logrado recuperarse del todo hasta hoy.

En suma, Ayacucho parece ser un prototipo de la “sociedad de cómplices” que observa Gonzalo Portocarrero, donde

“... [c]ada uno supone que la negación de la autoridad está consentida por (casi) todos los demás. La generalización de esta fantasía implica un escepticismo sobre lo legítimo de la autoridad que lleva a un rechazo de los límites impuestos por la sociedad; finalmente, a un desconocimiento de los derechos de los demás” (2005: 103).

Hace casi medio siglo, las ciencias sociales han inventado conceptos como el “bien limitado” (Foster 1965), la “cultura de la pobreza” (Lewis 1996 [1966]), o el “síndrome

del encogido” (Erasmus 1968) para explicar situaciones sociales de este tipo.⁴⁸ En los ochentas, se dio una efímera discusión sobre la anomia social y la sociedad de masas en el Perú (Neira 1987; Romero 1987; Lynch 1989; Carrillo y Sulmont 1991), y algunos autores presentaron el país como una aglomeración anómica de individuos sin lazos sólidos entre ellos (Husson 1993; Pásara 1988).

Aunque estas apreciaciones fueron hechas todavía durante la época de la violencia, es lo que viene, casi inevitablemente, en mente cuando uno observa la situación social en Ayacucho. Pero sólo para descartarlas casi de inmediato, porque son conceptos demasiado estáticos que no permiten vislumbrar las dinámicas que sí se están dando. En un trabajo anterior observamos que Huamanga ya no es la ciudad dormida de los cincuenta ni la paralizada por la violencia de los ochenta, sino una ciudad que, con algo de retraso, ha entrado a la era de la globalización “con todas las hibrideces que ello implica” (Huber 2002: 39). Es una ciudad con su propio estilo de encontrar su camino hacia la modernidad, que no es necesariamente la modernidad del Primer Mundo.

En este contexto, la estabilidad social no la da – o, quizás, *todavía* no la da – la institucionalidad de un Estado que se encuentra lejos aún del ideal weberiano, sino el contexto familiar y el entorno amical; es decir, las redes sociales informales que mencionamos en el capítulo introductorio. La debilidad institucional no convierte a Ayacucho en una sociedad anómica, aunque, eso sí, la población tiene mucha más confianza en las relaciones personales que en las instituciones públicas, impersonales y ajenas – característica destacada de las sociedades latinoamericanas, tal como lo señalamos en el capítulo anterior. Para ello, dicho sea de paso, también hay un concepto de los años 50: el “familismo amoroso” de Edward Banfield (1958),⁴⁹ una de

⁴⁸ La “imagen del bien limitado” se refiere a una “orientación cognitiva”, según la cual los campesinos consideran que todas las cosas deseables en la vida existen en una determinada cantidad (escasa) que no puede ser aumentada. En un juego de suma cero, cualquier progreso de una persona perjudicaría necesariamente a los demás, que por lo tanto hacen todo lo posible para evitarlo. También la “cultura de la pobreza” implica una visión del mundo que impide iniciativas para mejorar las condiciones de vida y genera un círculo vicioso, reproduciéndose y perpetuándose la situación de pobreza. Erasmus, por su lado, distingue dos tipos de personalidades: el “entrón”, que busca el contacto con intermediarios sociales para mejorar su situación, y el “encogido”, que se encierra en su propio mundo, sin ambiciones de sobresalir y de cooperar con otros. El tipo “encogido” caracterizaría a las clases bajas rurales latinoamericanas. Son variaciones de la escuela denominada “cultura y personalidad”, que dominaba la antropología cultural norteamericana hacia mediados del siglo pasado.

⁴⁹ El “familismo amoroso” se refiere a la “incapacidad de los pobladores para cooperar en busca de su beneficio colectivo o de cualquier beneficio y pensar más allá de los intereses materiales de la familia nuclear” (Banfield 1958: 10). Basándose en su trabajo de campo en el sur de Italia, Banfield cree que esa es una característica universal en el mundo rural premoderno.

cuyas características sería la de integrar el Estado en el ámbito de las relaciones personales. La captura del Estado por la sociedad, como dirían Chabal y Daloz.

4.2 La corrupción: el discurso

En su trabajo sobre la corrupción en México, el antropólogo Claudio Lomnitz observa que

“... la corrupción es vista como un enemigo interno de la sociedad y de las buenas costumbres. Al igual que en el caso de la iconografía medieval de la “danza macabra”, donde la muerte era representada como un cuerpo danzante en plena descomposición, lleno de gusanos y parásitos, así también se representa hoy el Estado, como un cuerpo político corrompido por los vicios de sus ciudadanos, que aparecen ante éste como si fuesen agentes de una infección” (Lomnitz 2000: 13).

Danzas macabras medievales aparte, este es exactamente el discurso que encontramos en Ayacucho, tanto en la opinión generalizada de la ciudadanía sobre sus autoridades, como en los medios de comunicación locales. La estigmatización de la corrupción y su recriminación son un elemento central en todos los niveles sociales de la sociedad ayacuchana, y a menudo se subsume bajo este término a mecanismos que, en términos estrictos, no califican como corrupción, desde un robo hasta el acoso sexual en una escuela. Deborah Poole observa que “[d]e alguna manera, se puede comparar la circulación de la acusación de ‘corrupto’ hoy, a lo que ocurrió en los años 80 con el apodo de ‘terrucó’ (Poole 2005: 78-79, nota de pie 23).

El economista Gunnar Myrdal (1968) ha acuñado el término “folklor de la corrupción” para las creencias de una comunidad sobre la extensión de la corrupción en las instituciones públicas.⁵⁰ Varios estudios antropológicos resaltan la importancia de considerar la corrupción como *práctica discursiva* (Bubandt 2006; Gupta 1995, Lazar 2005; Poole 2005; Sampson 2005); es decir, la retórica de la corrupción, las acusaciones, las afirmaciones de una “corrupción endémica” y el reciente discurso generalizado sobre la “lucha contra la corrupción” son prácticas sociales con valor

⁵⁰ Dice Myrdal que “el folklor de la corrupción contiene hechos sociales importantes que merecen una investigación intensiva en su propio valor. Las creencias sobre la corrupción y las emociones relacionadas con ellas tienen una relevancia crucial para la manera en que la gente conduce su vida privada y cómo ve los esfuerzos de su gobierno para consolidar la nación y para dirigir y estimular el desarrollo” (Myrdal 1968: 940-941).

propio y parte de un imaginario social y político sobre la sociedad y su futuro (Bubandt 2006: 428). En este sentido, el análisis del discurso va más allá del fenómeno mismo, y

“... la corrupción es una categoría analítica útil para antropólogos principalmente porque la gente la moviliza de diferentes maneras para manifestar su percepción de cómo debe usarse adecuadamente el poder político” (Lazar 2005: 212).

En Ayacucho, las acusaciones de corrupción son expresiones del escenario social complejo y conflictivo que acabamos de describir. Casi cualquier persona puede referir alguna experiencia relacionada con la pequeña corrupción, la que parece haberse convertido en una parte casi natural del paisaje social y en un elemento rutinario de la relación entre la población y el sector administrativo público. Escuchando bien, sin embargo, uno se da cuenta que mucho de lo narrado queda en el nivel de los rumores, de lo no confirmado. Es un discurso que no siempre encuentra su correlato en lo que efectivamente está sucediendo.

Durante los últimos años, el tema de la corrupción se ha ido posicionando en el centro de la atención mediática ayacuchana. Es un fenómeno relativamente nuevo, como lo confirman nuestras entrevistas y una revisión – aunque fugaz, porque casi no existen – de revistas locales de la época previa a la violencia, la cual, por razones obvias, ha copado la atención pública durante los ochentas y noventas. Hoy por hoy, el tema es la corrupción; basta revisar los periódicos locales para darse cuenta de ello. Así, por ejemplo, elegimos al azar un mes del año 2006; una rápida mirada da como resultado el siguiente recuento:

- Autoridades comunales, docentes y alumnos piden separación de director de instituto en Lucanas por contratos irregulares y cobro de cupos a los docentes contratados (*Correo* 04.08.2006: 5).

- Regidor provincial afirma que se debe detener acción de malos policías. Menciona cupos a los oficiales y afirma que estar en la policía de tránsito es un “cachuelo seguro” (*Correo* 08.08.2006: 3).

- Diario denuncia que en el concurso para directores de UGELs hay favoritismo hacia los militantes apristas postulantes (*Jornada* 09.08.2006: 3).

- Revista denuncia que un capitán de la PNP quiso ascender de grado falsificando resoluciones judiciales que ordenaban anular las sanciones disciplinarias a las que había sido sometido (*Línea Roja* 10.08.2006: 4).

- En su nota editorial, el diario Jornada afirma que la corrupción está enraizada en Ayacucho. Menciona tráfico de influencias, chantaje, acoso sexual, cobros por expedición de licencias irregulares, etc. (*Jornada* 11.08.2006: 2).
- Columna periodística recuerda un caso de corrupción que implicó el robo de bolsas de cemento en la Municipalidad Provincial, el que hasta el momento no ha sido esclarecido (*Correo* 11.08.2006: 3).
- Columna periodística se pregunta la razón por la que funcionarios del Gobierno Regional y de la Municipalidad Provincial salieron a las calles a respaldar la reelección del Presidente Regional, “¿temor a ser despedidos?” (*La Calle* 11.08.2006: 7).
- Madre denuncia que un policía le pidió 300 soles para liberar a su hijo, acusado de intento de violación. (*Jornada* 11.08.2006: 3).
- Fiscal de Cangallo responde a acusaciones de corrupción que hace el nuevo director de UGEL, por no intervenir en su toma de posesión del cargo (*Correo* 11.08.2006: 4).
- Comuneros refieren que profesor alcohólico los amenaza con hacer que los retiren del Programa Juntos si lo denuncian (*La Calle* 11.08.2006: 6).
- A raíz de certificados médicos no congruentes con la realidad, presentados por una enfermera de EsSalud como parte de una denuncia por agresión, expedidos por Médico Legista y oftalmólogo particular, se crea suspicacia sobre la veracidad de los diagnósticos (*Correo* 11.08.2006: 6).
- Columna periodística suscribe las palabras de un político, en cuanto a que el alcalde es un “sinvergüenza” por realizar viajes que no han beneficiado a Ayacucho y que el Poder Judicial es débil, pues no se ha pronunciado sobre casos de corrupción (*La Calle* 11.08.2006: 7).
- Columna periodística refiere que algunos malos médicos “estarían” expidiendo certificados no congruentes con la realidad, para que “otros injustamente puedan ser privados de libertad” (*Correo* 13.08.2006: 3).
- La misma columna refiere que una enfermera, aprovechando su amistad con un médico, “habría” conseguido un certificado “bamba” (*Correo* 14.08.2006: 3).
- La misma columna sugiere que el Ministerio Público tome acciones contra médicos que expiden certificados irregularmente (*Correo* 14.08.2006: 3).
- Diario se pregunta “¿Qué pasa en EsSalud?”. Médicos “estarían” avalando a profesores supuestamente enfermos para justificar sus inasistencias (*Correo* 14.08.2006: 6).
- Diario da cuenta de actos de corrupción en la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones en los últimos años: desaparición de bolsas de cemento, falsificación

de firmas para expedir licencias de conducir, otorgamiento de permisos de circulación irregulares, etc. (*Jornada* 14.08.2006: 8-9).

- En su nota editorial, el diario *Jornada* afirma que el de la corrupción es un problema muy grave y se ha naturalizado en nuestra sociedad. Las sanciones, opina, deben ser severas (*Jornada* 14.08.2006: 2).

- Presidente Regional anuncia que habrán cambios en la Dirección de Transportes. También refiere que por una acción de control, se sabe que en dicho organismo, “muchas, por no decir cientos” de licencias de conducir han sido obtenidas mediante corrupción (*Jornada* 16.08.2006: 3).

- Un columnista del diario *La Calle* refiere que existe el pago de cupos a cambio de puestos laborales (*La Calle* 17.08.2006: 2).

- El Secretario General del SUTEH denuncia un destaque irregular de una docente para pagar un favor político a su esposo, que “puso a disposición del APRA su vehículo motorizado en la última campaña electoral” (*La Calle* 18.08.2006: 5).

- Padres de familia de Machente denuncian a profesora por permanente inasistencia. Ella, refieren, afirma contar con certificados médicos y los reta a que se quejen, pues “tiene influencia y conocidos en Ayacucho y en la UGEL La Mar” (*Correo* 22.08.2006: 4).

- Estudiantes de Farmacia y Bioquímica de la UNSCH denuncian la falsificación de actas y firmas para obtener irregularmente grados académicos y títulos profesionales (*Correo* 23.08.2006: 4).

- Docente de Carmen Alto que denunció corrupción en su institución, fue materia de queja de parte de sus colegas, quienes lograron que la UGEL la sacara de su puesto. Obtuvo el respaldo de los padres de sus alumnos (*La Calle* 29.08.2006: 6).

- Dirigente sindical de la Municipalidad Provincial de Huamanga denuncia que existe corrupción en la institución donde labora, y “el burgomaestre trata de encubrir con argumentos nada creíbles” (*Correo* 30.08.2006: 4).

Como señalamos, un mes cualquiera, elegido al azar; cualquier otro mes hubiera arrojado resultados similares. En los cotidianos medios escritos de comunicación en Ayacucho abundan las referencias que, de una u otra forma, se hacen al tema de la corrupción. Algunos de estos medios, los más radicales y que sólo aparecen esporádicamente, se dan nombres que los presentan como fiscalizadores y defensores de la moral pública: *El Vigilante*, *El Observador Radical*, *Rebelión*, *Horas de Lucha*, *Línea Roja*, y a menudo aplican un tono descalificador, furibundo y, a veces, aún insultante.

“... el tal [NN] habría querido chantajear al Alcalde del distrito de San Juan Bautista, pidiéndole la suma de S/. 2,000.00 nuevos soles (la esposa del alcalde) lo que hizo fue propinarle un sonoro cachetadón al asqueroso [...] quien no tuvo más remedio que correrse como una mariquita...” ([NN] cacheteado por esposa de alcalde del distrito de San Juan Bautista”. *Observador Radical* 20.08.2006: 6).

“Si el Poder Judicial absuelve a [NN], entonces el próximo gobierno del Comandante Ollanta Humala, deberá como primera medida desactivar el sistema judicial y mandar al paredón a todos los jueces y vocales que son peores o iguales que los congresistas corruptos del fujimontesinismo y del fujitolidismo que se venden al mejor postor, gracias al maldito dinero” (“[NN], planea corromper vocales, para que lo liberen!!”. *Rebelión* 23.01.2005: 12).

“...Es decir, la población Ayacuchana, los cojudos contribuyentes (con el perdón del término) pagaremos a la MPH durante el presente año, para que los nombrados engorden más, la suma de S/. 600,000.00 Nuevos Soles” (“¡Exterminemos el municipio corrupto! No a la tributación”. *Rebelión* 23.07.2006: 3-4).

“El enviado de la mafia prepara de manera apresurada y novelesca el asalto a la región, adquiriendo matices extraños y caprichosos para apropiarse del botín codiciado por una ralea de la más baja estofa. Con la prédica fujimontesinista y la millonaria propaganda, [...] ha pisoteado la cultura democrática y política con una soterrada sed del poder, demostrando vandalismo político, un desabrido peregrinaje de ambiciones mercantilistas y el vil negocio partidario: la corrupción inesquivable y el enriquecimiento fácil” (“Fujirratas nos quieren hipotecar a plazo fijo”. *Línea Roja* 16.11.2006: 8).

Algo que salta a la vista en la revisión cotidiana de los diarios locales es la recurrencia al uso de los llamados “condicionales de rumor”, como “habrían”, “tendrían”, “serían”, etc., es decir, condicionales con valor conjetural o de información no asegurada. El uso de estas formas indica que las noticias que se cuentan no han sido comprobadas o han sido tomadas de fuentes dudosas. Su utilización puede obedecer a razones de precaución frente a la posibilidad de procesos judiciales por calumnia o difamación.

Los programas radiales que, sobre todo en las zonas peri-urbanas y rurales, son el medio de comunicación más importante, no se quedan atrás; en las entrevistas, muchas veces emplean un tono de voz propio de un interrogatorio policial. Acusar de corrupción a cualquier funcionario público se ha convertido en un tema recurrente, muy al estilo de “Magaly TV” que, como bien señala Gisela Cánepa (2005: 100, nota de pie 3), “se ha constituido en una especie de observador y juez de la conducta moral de los personajes públicos”.

Obviamente, esta no es ninguna particularidad ayacuchana. También los medios capitalinos parecen hallarse en carrera por ganar la primicia respecto a algún caso de nepotismo en el gobierno, y Gonzalo Portocarrero tiene probablemente razón cuando dice que “[l]a denuncia de los medios no proviene, en la mayoría de los casos, de un compromiso firme con la verdad, sino de la expectativa de un alto *rating* que significa, desde luego, una mayor utilidad” (2005: 117). El sensacionalismo de los medios ayacuchanos es el mecanismo de autotitulados periodistas, generalmente poseedores de una nula o deficiente formación profesional, quienes experimentan una sensación de poder que, a su vez, les permite la “ratificación narcisista” que denuncia Portocarrero (ibíd.). “Señalar a alguien o a un acto como corrupto implica ubicarse en una posición de poder”, dice Gisela Cánepa (2005: 94); “está en una posición de poder quien ejerce vigilancia; pero, al mismo tiempo puede escapar de ella”.

Sin embargo, habría que aclarar que el público no es sólo un receptor pasivo. Ante la dificultad de acceder a las instancias formales para quejarse por actos de corrupción, abusos de autoridad y otros, reales o no, muchas personas acuden a los medios de comunicación, mayoritariamente las radios y, en menor medida, la prensa escrita, pues ellos sirven como caja de resonancia a fin de llamar la atención de las autoridades respectivas para atender las denuncias. El discurso mediático, entonces, no sólo construye, sino también refleja las percepciones de la población, donde la corrupción está igualmente presente y se expresa en una percepción de que “todo está podrido”; pareciera que ningún ciudadano puede siquiera imaginarse que un funcionario público asuma su puesto con honradez y responsabilidad.

Ahora bien, no todo se agota en el “deseo de escándalo” al que se refiere Gonzalo Portocarrero (2005: 118). Los comentarios que presentan al sector público como un “río lleno de pirañas”⁵¹ son denuncias en las que se expresa indignación, a veces resignación, con una tonalidad acusadora muy fuerte, portadora siempre de una notoria carga moralista.

Las acusaciones de corrupción que, obviamente, no siempre se justifican, son sin lugar a dudas un medio poderoso para desacreditar a los contrincantes y, sobre todo, para construir una opinión pública en contra de quienes están en el poder. “La corrupción, dice Claudio Lomnitz (2000: 23), surge como un aspecto especialmente punzante y poderoso del lenguaje político que sirve para condenar a un grupo

⁵¹ Expresión de una empresaria ayacuchana en una entrevista.

dominante o para condenar un *statu quo*". Y eso es precisamente lo que sucede en Ayacucho; ya aludimos al clima hostil y a las denuncias a menudo infundadas contra las autoridades que caracterizan a la sociedad ayacuchana de comienzos de siglo.

Sin embargo, una perspectiva funcionalista, que analiza la corrupción sólo en relación con la manera en que se la utiliza para lograr un determinado objetivo, prescinde de implicaciones sociopolíticas importantes. Y es que, obviamente, la corrupción sólo sirve para la denuncia cuando atenta contra una normatividad aceptada; es decir, su uso "utilitario" solamente da resultados cuando ella es considerada como mala y perniciosa. En tal sentido, el discurso acusador expresa, más allá del objetivo inmediato, una moral y un sistema de valores subyacentes; como señala Deborah Poole, en los discursos sobre la corrupción "parece habitar nuestra capacidad de reclamar o revalorizar los conceptos de justicia, política y Estado" (Poole 2005: 60). He aquí la importancia que la corrupción tiene (también) como práctica discursiva, pues como tal no sólo expresa, sino además refuerza y en última instancia *genera* normas sociales:

"Definir una actitud como 'corrupta' implica inevitablemente un juicio sobre qué es considerado como legítimo y qué no lo es. Los juicios sobre la legitimidad son parte de un marco de concepciones normativas que la gente produce en todas las estructuras sociales conocidas. Las normas no vienen desde arriba, ni surgen, en la mayoría de los casos, [...] en un proceso de evolución que selecciona de acuerdo con la eficiencia. Las normas, más bien, se establecen, reproducen y/o cambian en el curso de las actividades normales de cada grupo" (Granovetter 2004: 8).

En el mundo de hoy, pocos fenómenos son rechazados con tanta unanimidad como la corrupción, y las connotaciones valorativas de este rechazo van mucho más allá de la noción predominante que la define como "abuso de un cargo público para el beneficio privado". Ayacucho no es ninguna excepción, como se muestra en la siguiente selección – pequeña, pero representativa – de respuestas entre nuestros entrevistados a la pregunta de cómo entienden la corrupción:

- "Corrupción es romper reglas establecidas, no sólo tanto legales, sino lo que se da en la vida cotidiana, es romper lo establecido, es mala, (...) pero puede ser justificable dependiendo de que sea en el caso de un extremo (...), que tenga que estar en juego la seguridad de alguien, la seguridad de tu familia...";
- "Es algo desleal... es delinquir";
- "No ser leal con sus principios";

- “Algo que no es hecho legalmente, no lo hacen con una legalidad, lo hacen con coimas, por hacer un servicio, por darles un servicio reciben dinero”;
- “Toda forma ilegal de hacer las cosas”;
- “Una falta de valores, si te han inculcado ciertos valores, tú jamás vas a entrar a eso, a que por lo bajo, oye, te estén pasando algo y que les facilites las cosas, es la falta de educación en valores”;
- “Para mí es un vicio, ¿no? de gente que está en alto, por ejemplo, personas que tienen recursos económicos, quieren más y más, son las personas que realmente no trabajan, ¿no? sólo les gusta la plata”;
- “Lo corrupto es lo malogrado”;
- “Yo creo que es cuando tú rompes una especie de regla... son reglas que tenemos en común, para poder vivir armoniosamente, porque detrás de eso hay respeto a la otra persona, porque supuestamente si yo quiero algo del otro, estoy rompiendo las reglas”;
- “Es una conducta inadecuada, impropia, que atenta contra las normas sociales, que atenta contra la sociedad misma, que atenta contra todo lo que nosotros normalmente conocemos como adecuado”.

Todo ello nos muestra que, en la consciencia de la población ayacuchana, la corrupción no se limita a la normatividad que orienta el discurso y la acción de los organismos anti-corrupción. “La corrupción, comenta Theobald (1990: 6), es lo que la gente de una determinada sociedad dice que es”. En nuestro caso, la percepción de la corrupción va más allá de diversas actividades como el soborno, el desfalco, el nepotismo, la extorsión o el fraude; es un concepto cargado de valoraciones ético-morales, que define a la corrupción como el “mal” *en sí*, de modo que el uso del término incluye casi todo tipo de conducta con una “carga emotiva desfavorable” (González Amuchástegui 2003: 167), desde el chantaje hasta el robo y el acoso sexual. Se trata, entonces, de un discurso con muchas connotaciones, pero en el fondo, en su sentido figurativo, nos parece, todo se sintetiza en la *injusticia* (Génaux 2004: 22).

Nos explicamos. En su estudio antropológico sobre la corrupción cotidiana en Nigeria, Daniel Jordan Smith (2007) encontró una situación muy similar a la nuestra: una condena retórica tan generalizada como su práctica en la vida cotidiana. Ante esta aparente contradicción, Smith afirma que el enojo y la frustración de los nigerianos en relación con la corrupción se deben a la opinión “que las cosas podrían y deberían ser diferentes” (Smith 2007: 324).

También en un departamento como Ayacucho, mucho podría y debería ser diferente, no sólo en relación con la notoria pobreza. El apelativo de la región como “mancha india” en el lenguaje común, reemplazado sólo en la terminología oficial por el políticamente correcto “trapezio andino”, expresa un desprecio racial hacia la población mayormente quechuahablante y manifiesta que la exclusión no se limita sólo al aspecto económico. Consecuentemente, el término “exclusión social” que el economista Adolfo Figueroa utiliza para caracterizar estas zonas rurales del Perú se refiere no solamente a la pobreza o extrema pobreza, sino al acceso a *cualquier* tipo de poder; es decir, se refiere también a la exclusión política y a la exclusión cultural (Figueroa 1999).

En un intento de cuantificar la democratización en el Perú, Sinesio López (1997) califica el nivel del ejercicio de ciudadanía en el departamento de Ayacucho como “extremadamente bajo”. Es cierto que las referencias de López se refieren al año 1993, en el cual gran parte del departamento de Ayacucho estaba todavía en estado de emergencia que eliminaba la mayoría de los derechos cívicos. Es cierto también que la presencia del Estado en Ayacucho ha aumentado mucho después de la guerra.⁵² Pero volumen no asegura calidad; el hecho de que haya *más* Estado no es garantía que haya un Estado mejor y más inclusivo. La expansión orgánica del Estado, a través de la participación de nuevos estratos en la toma de decisiones, tampoco ha traído los resultados esperados. Si se extiende un Estado con un nivel endémico bastante alto de corrupción, como el peruano, entonces es probablemente inevitable que ella también se extienda. Si no hay oficina descentralizada, ningún administrador puede manipular el proceso de adquisiciones; si no hay hospital, tampoco hay oportunidad para acelerar la atención con una pequeña coima; si no hay escuela, ninguna secretaria puede pedir una “colaboración” para otorgar una plaza (véase Parry 2000: 50). Más adelante describiremos como, en el sector educación ayacuchano, se ha descentralizado la corrupción con la norma que otorga a los directores de los colegios una importante influencia en la contratación de profesores, con el resultado que muchos de ellos utilizan su nuevo poder para chantajear a los postulantes. Podemos afirmar, entonces, con Garzón Valdés que

“... [s]ostener sin más que toda corrupción afecta al bien común o el interés general es una aseveración propia de lo que he llamado ‘perspectiva moralizante’ ya que, si bien es cierto que todo acto o actividad corrupto(a) es

⁵² Sobre la situación postguerra en Ayacucho, véase Huber ed. (2003), Peralta Izarra 2004).

disfuncional y antisistémico(a), también lo es que no todo sistema normativo relevante promueve el bien común” (Garzón Valdés 2003: 32).

Esta dinámica se agrava en un contexto como el ayacuchano. Por un lado, existe una patente precariedad en las instituciones estatales, tanto así que hay empleados públicos que recurren a la pequeña corrupción con el objetivo de conseguir materiales de escritorio para su oficina (el caso del policía que pidió papel bond para su oficina que mencionemos más abajo en nuestro listado de los hechos, por ejemplo;⁵³ lo cual, dicho sea de paso, demuestra que la corrupción no solamente se presta para el beneficio privado). Por otro lado, y esto es más importante, la mitad de la población económicamente activa en Huamanga trabaja en el sector servicios (PROAGUA 2000) y la mayoría de los demás se mantiene con un pequeño negocio. Ello genera una relación particular entre la población y el sector público, la que se expresa en las expectativas de lograr algún acuerdo de compraventa con una oficina pública o conseguir un empleo. Es un paso muy corto que separa el Estado como contratante o como empleador del Estado como “botín”.

En este escenario, los discursos que reprueban a la corrupción son parte de un imaginario sobre la manera en que *debería* funcionar la sociedad y cómo *debería* usarse el poder político (Bubandt 2006; Lazar 2005; Smith 2007), expresado por una población que no se siente parte integral de la comunidad política nacional. La altísima votación por Ollanta Humala en las elecciones presidenciales del 2006 en Ayacucho es expresión de ello; es un voto contra un Estado percibido como lejano e indiferente. De manera similar, también la retórica de la corrupción como un mal cancerígeno, presentación que es promovida desde las financieras de la cooperación y coreada en las instituciones anti-corrupción y en el mismo Estado, ofrece una plataforma de protesta oportuna para una población que se siente relegada a los márgenes del Estado, más allá de la incidencia apabullante que nadie puede negar. Ante el sentimiento de marginación o exclusión, el discurso popular anti-corrupción no es sólo un discurso sobre transparencia o buen gobierno; es también un reclamo de igualdad y justicia:

“El discurso anti-corrupción no es simplemente un discurso sobre actos, reales o supuestos, de soborno u otras formas de mal uso de un oficio público para beneficios privados. No puede ser reducido a una desquiciada decepción pública con el status quo. Es un discurso que expresa el proceso doloroso de la

⁵³ Es habitual que los policías de tránsito pidan a los choferes una “colaboración para la gasolina”, lo cual evidentemente sirve de disimulo para un acto de extorsión. Sin embargo, sabemos de casos donde no se ha entregado dinero, sino los materiales solicitados.

estratificación social [...]. Es un discurso sobre igualdad social y *justicia*" (Krastev 2004: 45-46; cursivas nuestras).

A la vez, ofrece a la sociedad civil – si cabe el término – la oportunidad de presentarse como comunidad moralmente superior. En este sentido, las acusaciones de corrupción tienen la misma función que Cánepa (2005: 86) encuentra en los “vladivideos”: el “hace[r] posible una lectura en la que el hecho de corrupción es colocado fuera de la realidad del espectador” y eximirlo de su responsabilidad. Son parte de una construcción discursiva del Estado, conformado por instituciones dispares con poca o ninguna coordinación entre ellas; autoridades que no muestran interés alguno por los problemas de la gente; empleados públicos que tratan a los ciudadanos con desprecio, y así por el estilo. En la otra orilla se encuentran los subordinados del Estado, el “pueblo”, representado como engañado, agraviado y sin poder, y el argumento principal alrededor del cual gira este discurso, es precisamente el de la corrupción (Gupta 1995).

El discurso contra la corrupción nos devuelve así a los “revisionistas” que presentamos en el capítulo inicial. En el marco de la discusión teórica sobre la corrupción en los años sesenta, David H. Bailey señaló un aspecto que nos parece de suma importancia: la corrupción sólo es negativa en la medida que la normatividad contra la cual atenta es considerada como superior. En un contexto como el que acabamos de describir, ello obviamente no es el caso. El “folklor de la corrupción”, que denomina los discursos y las percepciones de la gente sobre las instituciones públicas, en Ayacucho es un “foklor” lleno de dudas, sospechas y desconfianza, que revela cómo la idea del Estado está construida entre los que se sienten excluidos y marginados; es, en fin, una de las formas como el Estado es apropiado en las prácticas ciudadanas cotidianas. El Estado es el “otro” excluyente, frente al cual, como dijimos, la sociedad se presenta con una identidad colectiva éticamente superior, tal como lo encontró la antropóloga Sian Lazar en su estudio sobre la corrupción en El Alto, Bolivia:

“[L]as acusaciones son parte de una manera en la cual la gente afirma su identidad colectiva como ciudadanos frente a políticos sobornables que roban recursos públicos. El discurso sobre la corrupción es por lo tanto una de las maneras como los bolivianos construyen una esfera moral pública” (Lazar 2005: 214).

La actitud frente a la corrupción implica un juicio ético que no necesariamente coincide con la normatividad que se expresa en la legislación del Estado, sino obedece a códigos morales alternativos y a un orden deontológico paralelo; como bien dice Rose-

Ackerman, “uno no condena a un judío por sobornar su salida de un campo de concentración” (1978: 9). No tiene que llegar a estos extremos; basta con una fuerte sensación de indignación moral y el sentir de injusticia social. En un interesante intento de analizar la corrupción con la teoría de la justicia de John Rawls, el politólogo Jong-Sung You, de la Universidad de Harvard, llega a la conclusión que en ciertas circunstancias, la corrupción puede justificarse, aunque fuese

“... sólo cuando las ganancias en justicia sustantiva son lo suficientemente grandes como para recompensar claramente la pérdida de justicia informal y cuando otras alternativas no son disponibles. Normas injustas, en términos de principios sustantivos de justicia o en términos de implementabilidad y observabilidad, otorgan justificación parcial para la corrupción como autodefensa” (You 2006: 1).

Esta figura de la corrupción como “autodefensa” hemos encontrado también en Ayacucho (que en este aspecto muy probablemente no se distingue mucho de otros lugares del Perú). El sentido de exclusión y el desprecio por las instituciones públicas puede llevar a una justificación de la corrupción *en los hechos*, aunque no fuese admitido explícitamente.

4.3 La corrupción: hechos

Como vimos, el discurso sobre la corrupción en Ayacucho construye la imagen de un Estado corrupto y una sociedad que, en contraparte, se presenta como víctima. Los dos aspectos principales de este discurso son el rechazo generalizado hacia la corrupción y la percepción de su universalidad. Sin importar la perspectiva desde la cual se ejerza la interpretación (de izquierda o derecha, religiosa o secular, tecnócrata o analítica), la corrupción como una constante indeseable, pero omnipresente, está presente en todas las posiciones.

Pero a la vez, la corrupción es una práctica generalizada en la cual virtualmente todos participan. Es plenamente válida la observación de Olivier de Sardan (1999: 29) para el caso africano, de que “la corrupción es tantas veces denunciada en palabras como es practicada en los hechos”. Hay una palmaria contradicción entre los hechos y las denuncias, las que efectivamente casi nunca llevan a acciones concretas o sanciones legales.

Como señalamos más arriba, no existe una relación orgánica, o “lógica”, entre el discurso y la incidencia. A nuestro entender es difícil – en realidad, imposible – establecer indagaciones cuantitativas sobre la incidencia efectiva de la corrupción, y mucho menos medirla.⁵⁴ Hay que entender así también el Mapa de Riesgos de Proética, que otorga a Ayacucho un coeficiente de 76,84% – es decir, “alto” – en el rango de riesgos de corrupción (Proética 2006b). El Mapa de Riesgos es un esfuerzo que combina metodologías cualitativas (entrevistas, grupos focales, revisión de periódicos) con un análisis cuantitativo que evalúa la modalidad en las adquisiciones del Estado y mide el acceso a la información, los modelos de vigilancia ciudadana, la investigación y el control interno, y las propuestas de los partidos políticos. Es, evidentemente, una metodología selectiva, y como tal tiene sus limitaciones. No hay que fijarse tanto en los números; al igual que el Índice de Percepciones de Transparency International, el Mapa de Riesgos de Proética es, principalmente, una herramienta para generar incidencia pública.

Ahora bien, no se requiere de un análisis muy sofisticado para comprobar que la corrupción efectivamente existe en Ayacucho, que no es sólo un discurso; tanto así que virtualmente nada funciona tal como está previsto en la normatividad legal del Estado. Si consideramos como “normal” lo estadísticamente más probable, entonces podemos concluir que en Ayacucho la corrupción es la normalidad y su ausencia la excepción.⁵⁵ En realidad, la corrupción es tantas veces denunciada como es practicada en las actividades cotidianas. Es decir, el discurso que presentamos en la sección anterior acierta sólo en cuanto a la universalidad de la corrupción, pero hay una flagrante contradicción entre la posición que presenta a la sociedad como *víctima* de un Estado corrupto, y la práctica.

Son historias como la siguiente las que caracterizan la situación; historias que hemos escuchado por decenas durante el trabajo de campo y que de una u otra forma todos hemos vivido en carne propia. Historias aparentemente sin importancia, pero que revelan aspectos importantes sobre las implicancias sociales de la pequeña corrupción; aspectos como la compenetración de la corrupción en los sectores populares; la percepción que la gente tiene de su Estado; la conveniencia; la impotencia.

⁵⁴ El reciente intento del economista del Banco Mundial, Daniel Kaufmann, de defender la mensurabilidad de la corrupción se refiere, en realidad, principalmente a percepciones subjetivas (Kaufmann 2006b).

⁵⁵ Esa es la observación que Médard (1986: 124) hace para los países africanos, donde “no es tanto la corrupción la que debe ser explicada, sino su ausencia”.

El testimonio de Soledad

“Volví a mi colegio después de mucho tiempo, para conseguir vacantes para mis cuñados que vivían en Huancapi. Ellos venían a estudiar acá. Bueno, entonces fui y le pregunté a la secretaria si habían vacantes. Ella me dijo que ya no habían. En mi desesperación yo insistí, quise conversar con ella, habían otros papás que estaban como yo, no había vacantes pues. Ella dijo: *‘Señores, ya no tenemos vacantes, hubieran venido pues los primeros días’*.”

Saqué mi cuenta y habían pasado como ocho días desde que se habían abierto las vacantes. En el cronograma estaba indicado, *‘Vacantes abiertas del 1º al 15 de marzo’*. Entonces me fui a hablar con el subdirector del colegio, insistiendo por las vacantes, pero él lo único que me dijo es que le pregunte a la secretaria. Ella se acercó y dijo otra vez que ya no hay, ya no hay vacantes.

Entonces yo estaba triste y también estaba molesta conmigo, por haberme demorado y no haber venido los primeros días. Pero igual, por si acaso, esperé que se desocupe la secretaria para hablar con ella otra vez. En eso vi que ella atendía a una chica y al lado de ella estaba una profesora. Después de un rato, la chica salió y estaba llevando unos documentos, entonces pensé que seguro había conseguido vacante. Corrí y la alcancé en la puerta del colegio; le pregunté si había conseguido una vacante y me dijo que sí y también me dijo: *‘espera a la secretaria y a ver si te consigues vacantes, pero espera que se vayan todos’*.

Ya era la una y media. Estaba esperando, pero ya renegando, yo no tengo mucha paciencia pues. Y de ahí vi que sólo quedaba uno y entonces me acerqué y le dije despacito a la secretaria: *‘por favor, necesito dos vacantes’*. Ella me miró como si recién yo hubiera llegado y me preguntó, como si nada, para qué grado. *‘Primero y segundo de media’*. En eso me dice que espere y yo pues qué iba a hacer, la esperé nomás hasta que ya se había ido el último que quedaba.

‘Te puedo conseguir esas vacantes, pero así nomás no es, ah. Tienes que darme algo, aunque sea para la gaseosa’. Le pregunté cuánto era y me dijo diez nuevos soles por cada uno, o sea, veinte por los dos. Entonces yo puse los veinte soles encima de su escritorio y justo en ese momento sale el subdirector y entonces la secretaria me dice que me aleje, yo me imagino que era para que no se dé cuenta. Entonces el subdirector entra de nuevo en su oficina y ella me da unos formatos y me dice *‘sácale tres copias’*.

Busca que te busca la bendita fotocopidora me di como una vuelta a la manzana y cuando volví, la secretaria le estaba dando papeles a una mujercita del campo, creo que también le había dado su vacante, porque la mamita le dio como tres soles y ella le decía: *‘no, no, no, llévase su plata, váyase nomás’*, así, medio como despectiva. La mujercita insistió y dejó la platita allí en el escritorio. Yo ya estaba rabiando, cuánta plata harán así estos mierdas.

Ahí le di las copias, luego me hizo pagar APAFA y empezó a llenar los papeles. De repente apareció de nuevo la señora del campo, con una gaseosa de dos litros y lo puso en la mesa: *‘gasiosachaytaya chaskikuway (mi gaseosita pues recíbeme)’*. La secretaria sonrió y le dijo *‘gracias mamita’*. La profesora que andaba rondando por ahí se acercó y sirvió la gaseosa. La secretaria se tomó su vaso de gaseosa con una

pachocha y después de rato entró a la subdirección y salió con las firmas del subdirector y ya tenían vacante mis cuñados.

Pero eso no es todo lo que pasó ese día, yo ya me estaba por ir a mi casa cuando llega un señor y le dice que le devuelva la plata, era otro señor del campo también, dice que sus hijos ya no iban a venir no sé de dónde y la secretaria se molestó fuerte y le dijo '*no hay devoluciones señor, ya todo pasó a tramitarse*'. Yo pensaba cómo quisiera denunciarlos, me hubiera gustado grabarlos, pero para qué haces eso pues, después se vengan con los chicos, mis cuñaditos...

Sin pretender abarcar todo el espectro, podemos ordenar las formas de la pequeña corrupción que hemos encontrado en nuestro trabajo de campo en cinco rubros:⁵⁶ comisiones pagadas por servicios ilícitos; pagos injustificados por servicios públicos regulares; los "cupos"; nepotismo y favoritismo; y la malversación de fondos públicos. Como ilustración, acompañamos la presentación de las formas con una pequeña selección de casos encontrados:

Comisiones pagadas por servicios ilícitos

Esta forma de corrupción consiste en el pago a un funcionario público, que utiliza su posición, en contra de lo que establece la Ley, para favorecer a un determinado usuario. Los casos más comunes son la manipulación del procedimiento en licitaciones públicas, y la disposición de descuentos, licencias o permisos irregulares.

De acuerdo con el diario *Jornada* (14.08.2006, pág. 8-9), cuyos periodistas tuvieron acceso al informe de un examen especial hecho a la Dirección de Circulación Terrestre de la Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones, se halló que la firma de un postulante a obtener su licencia de conducir en el examen de Reglamento de tránsito, carga, pasajeros y mecánica era falsa, cosa que fue corroborada por un perito grafotécnico. Pero este no es el único caso de obtención de licencia de conducir fraudulenta. En el mismo informe, la Oficina de Control Institucional concluye, basándose en un informe grafotécnico, que en los exámenes de Reglamento de Tránsito de un grupo de 20 postulantes existe similitud de caligrafías en el llenado de las respuestas, es decir, que los exámenes no fueron absueltos por los postulantes, sino por una tercera persona. Los trabajadores del MTC hallados responsables han sido sancionados.

Otro caso sonado últimamente en Ayacucho es el de las irregularidades que salieron a la luz en la Escuela Profesional de Farmacia y Bioquímica, de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga. Un trabajador administrativo, en complicidad con otros, falsificó actas y firmas, las que luego servirían para obtener irregularmente

⁵⁶ Nuestros hallazgos coinciden en mucho con la clasificación elaborada por Blundo y Olivier de Sardan (2006b: 72-80).

grados académicos y títulos profesionales. Ello llevó a la conformación de una Comisión Especial investigadora, la que tomó una muestra de 171 actas de evaluación final de los años 2000 a 2005, de las cuales 62 habían sido alteradas, mediante falsificación de firmas y adulteración de notas. La Comisión determinó que 42 personas se hallaban involucradas, entre los cuales se contaban 18 estudiantes, 9 graduados y 15 titulados. Luego del informe, el Consejo de Facultad de Ciencias Biológicas acordó solicitar la anulación de las actas adulteradas, instaurar proceso administrativo y denuncia penal al ex Secretario de la Escuela, iniciar proceso administrativo a los estudiantes implicados, responsabilizar a dos docentes por negligencia y solicitar la anulación de diplomas de grados académicos y títulos profesionales de los egresados implicados. También se dispuso que la Oficina de Control Interno de la UNSCH ejecute una acción de control interno de la Escuela, desde el inicio de su funcionamiento, hasta la actualidad.

Pagos injustificados por servicios públicos regulares

En este caso, el funcionario recibe del usuario un pago por un servicio que está dentro de su desempeño regular. Es una manera de “privatización” del cargo público, que sucede o por presión del funcionario, o por ofrecimiento voluntario del usuario. Una modalidad muy común de esta forma es la de “acelerar trámites”.

“Teníamos unos terrenos, yo necesitaba que me den un certificado policial porque mi abuela no tenía documentos, entonces el policía dijo que tenía que esperar 15 días, qué íbamos a hacer... Con el certificado de la policía nos iban a dar el DNI, y así ella ya tendría un documento, porque mi abuela no tenía documento, ella tenía 85 años, no tenía ningún papel. Entonces bueno, el policía dice 15 días, pero necesitábamos urgente porque nos iban a embargar, y necesitábamos rápido sacar, creo que era un certificado domiciliario, o de antecedentes, que piden en la RENIEC para que te den el DNI si no tienes partida de nacimiento. Entonces el policía me pide 100 soles y un millar de papel bond, o si no tráeme pintura para la cancha de fulbito. Entonces le dimos la plata y los papeles y para las tres de la tarde ya estaba el certificado” (Comerciante).

Este caso configura corrupción, sin llegar rigurosamente a la ilegalidad. Pero existen también casos en que se violan las normas pertinentes, como cuando el funcionario recibe sobornos a cambio del otorgamiento de puestos de trabajo o licitaciones:

“Ayer, a la hija de la Vilcatoma, le han pedido dos mil soles para que le ayuden a darle un trabajo, ella es auxiliar, le ha pedido alguien en EsSalud, desesperada por conseguir esa plata. Hay una señora que me quiere ayudar para dar el trabajo, dice

que tiene un pariente en Lima que trabaja en EsSalud, pero le tengo que dar dos mil soles” (dirigenta vecinal).

Una señora quería que le den en concesión el cafetín de una institución y le pedían una “colaboración”, que ella estaba dispuesta a pagar: “Yo lo vería como un negocio, o sea, si me dicen que les dé algo, yo lo tomo como negocio y les pago. Si sé que me van a hacer un contrato, que voy a trabajar un año, entonces le doy, le pago pues, porque sé que voy a tener un contrato de un año. Que los demás se queden sin negocio, los otros postulantes, pero así es, tú ya quieres salir arriba, adelante, es verlo como un negocio”.

“Cupos”, chantaje, extorsiones

Esta forma se distingue de las anteriores porque no implica contraprestación alguna por parte del funcionario, fuese ésta legal o ilegal; es la exacción de un pago basado en el chantaje y la extorsión.

La modalidad más común es el recurrente pedido de “cupos” por parte de la Policía de Tránsito, según Proética (2006b) la institución considerada más corrupta en la región. Una de sus aristas, de conocimiento público, es el cobro a los transportistas en las carreteras y a los conductores de vehículos en las calles, bajo pretexto de haber cometido una infracción:

“Me dijeron cómo es, al menos pronúciate para la gaseosita, o para el cebichito, tú dirás” (taxista).

Por lo general, el “problema” se resuelve con dos o tres soles; sin embargo, hay otros casos, referidos a otras instituciones, que pueden llegar a mayores:

“Los peores han sido los del Ministerio de Trabajo. Una vez vinieron un grupo a comer, a tomar, y a la hora de pagar me dicen que son del Ministerio de Trabajo, que cualquier cosa que se presenta me iban a favorecer. O sea, para no pagar la cuenta. Yo me negué, les dije que tenía todo en orden. Igual, cuando despedí a un cocinero por borracho y acoso sexual, me pusieron una multa de 15 mil soles” (dueña de restaurante).

Un caso que alcanzó gran resonancia es el del ex presidente del Jurado Electoral Especial de Huamanga, quien pidió a la dueña de la casa donde funcionaba su

institución la cantidad de 300 soles, amenazándola con rescindir el contrato de alquiler si la señora no entregaba el dinero solicitado. Al ser intervenido, se halló en manos del funcionario los tres billetes de cien soles que fueron previamente marcados por los interventores. El Ministerio Público de Huamanga ha pedido una pena de ocho años de cárcel para el ex funcionario.

Nepotismo y favoritismo

El nepotismo y/o favoritismo, el “dar una mano” sin necesidad que exista una contraprestación a familiares y/o amigos, es una práctica generalizada – aceptada y aún apreciada – que se expresa de las más diversas maneras, aunque la modalidad más común es la ayuda en conseguir un puesto de trabajo.

“Mi vecino trabaja como personal de apoyo en la Municipalidad, él estaba desesperado porque no tenía trabajo hace tiempo, y entonces lo pusieron de jefe de esa oficina a su padrino, era su padrino de matrimonio. Entonces mi vecino se fue corriendito a pedirle trabajo pues, y entonces su padrino, así, de la nada, le puso como personal de apoyo, no sé qué es eso ni cuál es su trabajo, él solamente dice soy personal de apoyo” (vendedora).

“Susana estuvo colaborando con el partido en las anteriores elecciones regionales. Ella no tenía chamba hace bastante tiempo, pero cuando el partido ganó, la pusieron a trabajar, me parece como secretaria en el Proyecto Río Cachi. Y ahí está, y así como ella hay varios que están trabajando allí, de cualquier cosa, porque conocen a alguien del partido, o son del partido, entre ellos se ayudan” (profesora).

Modalidades más cotidianas, asumidas como tan normales que no llevan ninguna carga peyorativa sino más bien anecdótica, consisten en dar la preferencia a la relación personal antes que al reglamento:

“En el control de Chacco me cuadran, en la moto, y resulta que no tenía papeles, y estaba mi pata el Pato, ahí, ¿qué tal, qué haces? Aquí pues, ¿tus papeles? No hay, ya anda nomás, después me das mi gaseosa” (promotor de ONG).

“En la universidad, pocos sabían que mi mamá era enfermera, el día de mi titulación, fui a sustentar y mamá estaba, y una profesora que me había hecho la vida imposible la conocía, recién se entera y me dice ¿es tu mamá?, me hubieras dicho antes. Yo no tenía que decirle nada, pero muchas cosas funcionan así, ah, tú eres hija de tal persona, que conocemos, y entonces te apruebo, así funciona pues” (enfermera).

Malversación de fondos públicos

Esta forma consiste en el uso de bienes o fondos públicos para el beneficio privado, que también puede tomar diversas modalidades: desde la secretaria que usa la computadora y el papel de su oficina para hacer trabajos de mecanografía para terceras personas, como una manera de obtener un ingreso adicional, hasta las irregularidades en las adquisiciones del Estado.

“El caso de las librerías. La que está en el jirón Callao, cerca del Gobierno Regional, sobrevaloran los precios y encima coimean, el cajero, todos ellos, siempre reciben algo. Por ejemplo, se supone que han recibido 20 papeles, pero en realidad sólo les han dado 10, ahí hacen sus jugadas. Ahí hacen sus robos, desde el portero hasta el presidente” (ex trabajadora del CTAR).

Según la Oficina de Control Institucional de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, ésta compró 800 bolsas de cemento. Si bien el pago fue realizado, sólo fueron ingresadas al almacén 435 bolsas, desconociéndose el paradero de las 365 bolsas restantes. A pesar de ello, los funcionarios encargados de la adquisición no tomaron las acciones inmediatas para que las bolsas faltantes ingresaran al almacén. Según las investigaciones, el sub director de Administración de entonces tenía una “íntima relación” con el propietario de la casa comercial implicada, por haber trabajado juntos antes en el CTAR. Otros servidores están involucrados, como los entonces Jefe de Almacén y Jefe de Abastecimiento, por haber dado su conformidad al ingreso de las 800 bolsas, cuando ello jamás sucedió (*Jornada* 14.08.2006: 8-9).

En otras oportunidades, la modalidad consiste en utilizar un *cargo* para el propio beneficio del funcionario:

Un caso que ocupó a los diarios locales, emisoras radiales y a la opinión pública ayacuchana fue el de los trabajadores de Serenazgo que, percibiendo un sueldo de la municipalidad, trabajaban en realidad en el hotel perteneciente a la esposa del alcalde provincial. Tras la acusación que hizo un ex funcionario municipal, se llevó a cabo una intervención del mencionado hotel, donde fueron detenidos los serenos mencionados. El argumento utilizado por el alcalde fue el que estaban cumpliendo tareas de resguardo personal, protegiéndolo. Al llevar a cabo la intervención, uno de los serenos se hallaba en la administración, registrando en el libro a los huéspedes del hotel, mientras los otros realizaban labores de limpieza, entre otras propias del hotel.

Ahora bien, todo lo aquí mencionado es “pan de todos los días” en Ayacucho. Es algo que “se sabe” y se asume como normal en la vida cotidiana de la ciudad, aunque muy pocas veces es materia de quejas o de denuncia formales. Es ya parte de una manera

de convivir, que además contradice el discurso a través del cual la sociedad se presenta sólo como víctima. En realidad, más que víctima, la sociedad es cómplice. Este es un tema que vamos a desarrollar más adelante, luego de abordar en las siguientes páginas la incidencia de la corrupción en un sector específico, el educativo, lo que nos ayudará a analizar el problema más de cerca.

4.4 Corrupción y educación

Según Chapman (2002: 3), los sistemas educativos son particularmente vulnerables ante la corrupción por tres razones: (1) como una de las pocas instituciones gubernamentales con alta visibilidad aún en el nivel comunal, el sistema educativo constituye una estructura atractiva para el clientelismo y la manipulación de sentimientos locales; (2) la educación implica la toma de decisiones en diferentes niveles, todas de crucial importancia; y (3) una parte considerable de los fondos para la educación es gastada en montos pequeños y en lugares muy dispersos, lo que hace difícil un sistema eficiente de monitoreo y de control. El autor sostiene que las consecuencias más graves provienen de la pequeña corrupción, la que penetra las transacciones cotidianas en el aula, en la escuela y a nivel de la jurisdicción.⁵⁷

Al igual que en muchos otros países, la corrupción en la educación es motivo para muchas preocupaciones también en el Perú. En enero del año 2006, el Foro Educativo publicó la “Encuesta Nacional de Educación 2005”. En este documento se sostiene que la población tiene una percepción bastante negativa sobre la mala calidad, atrasada y descuidada por el Estado, de la educación. Pero debe resaltarse que, ante la específica pregunta de qué problemas afectan la calidad educativa, un 62% de las personas encuestadas ha mencionado a la corrupción en los centros educativos, colocándola en el primer lugar de los problemas identificados (Foro Educativo 2006: 6).

La corrupción es pues, desde el punto de vista de la población, el mayor mal que afecta a la calidad educativa. Sin embargo, en la gran cantidad de publicaciones sobre la necesidad de una reforma del sector educación, el tema es abordado, a lo mucho,

⁵⁷ Lo mismo sostiene la GTZ en un manual para combatir la corrupción en la educación: “La pequeña corrupción [en educación] es extremadamente extendida... y los más afectados son los pobres” (GTZ 2004: 8).

de manera periférica. Una excepción notable es el libro “Educación Libre de Corrupción” de la entonces congresista Gloria Helfer (Helfer et al. 2004).

El año 2004, Helfer dirigió un grupo de trabajo para elaborar un Proyecto de Ley Anticorrupción en el sector educativo. Los autores del libro producto de este trabajo ensayan una definición de corrupción específica para dicho sector, puesto que hallan que los conceptos comunes – que giran alrededor del generalizado “uso y abuso del poder público en provecho propio” – no tienen la suficiente flexibilidad como para abarcar la enorme variedad de irregularidades producidas al interior del sector. Para ellos, entonces, es corrupción cualquier “acción de abuso de poder cometido por un empleado público [...] o por algún representante de la comunidad educativa, sea por acción u omisión, para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, sea para sí o a favor de un tercero” (Helfer et al 2004: 28).

Aplicando esta amplia definición, los autores identifican más de 40 tipos de corrupción en la educación, que van desde la concusión, el clientelaje y los favoritismos políticos en el más alto nivel, hasta el robo de los recursos de las APAFA, los cobros para aprobar a los alumnos, los cobros para la contratación de profesores y la falsificación de registros y actas de evaluación – sólo por citar algunos casos – a nivel de los centros educativos (Helfer et al 2004: 77-80). De acuerdo con los autores, la corrupción es un comportamiento que “se ha institucionalizado en toda la administración educativa” y que atraviesa todo el sistema, puesto que se ejerce desde el poder tanto de la alta autoridad como de las diferentes instancias menores, que ejercen poder de decisión en asuntos concretos.

Muchos autores han advertido que las consecuencias de la corrupción en la educación son particularmente graves y más dañinas que en otros sectores. Chapman (2002), por ejemplo, distingue dos tipos de consecuencias de la corrupción en la educación: en primer lugar, lleva al derroche de recursos financieros; en este aspecto se parece a la corrupción en los demás ámbitos. Pero en educación, la corrupción causa un costo adicional cuando niega el acceso a la enseñanza a niños y jóvenes, cuando la coima en los exámenes y la evaluación llevan a un mal aprovechamiento de los talentos, y cuando se impone la propagación de una cultura de corrupción, manipulación y favoritismo entre la nueva generación.

La corrupción en la educación, entonces, tiene consecuencias que sí la distinguen de los otros sectores públicos, pues una generación entera de jóvenes es conducida – a

través del mal ejemplo – a creer que el éxito personal proviene de favores, coimas y fraudes, y no del trabajo y de los méritos propios. La pequeña corrupción rompe el nexo entre el esfuerzo personal y la respectiva recompensa; ello, a su vez, perjudica al desarrollo económico y social más allá de la corrupción misma y puede socavar el futuro de la sociedad civil de un país, pues “son los mismos fundamentos de la sociedad los que están en peligro, cuando los niños llegan a creer que el esfuerzo personal y el mérito no cuentan” (Meier 2004: 2; véase también Heyneman 2004 y GTZ 2004).

El sector educación en Ayacucho

El sector educación es la institución más quejada ante la Defensoría del Pueblo a nivel nacional, con más de tres mil casos entre abril 2004 y abril 2006. Lo mismo sucede con la Dirección Regional de Educación de Ayacucho, donde

“... los profesores y el personal administrativo son los que más se presentan..., por falta de pago de remuneraciones, por condiciones indebidas de contrato, por incumplimiento de propuestas de contrato que hacen generalmente los directores de los colegios. Entre marzo y mayo ese es un problema muy recurrente” (entrevista con funcionaria de la Defensoría del Pueblo Ayacucho).

Según el Informe de la Defensoría del Pueblo 2002-2003 a escala nacional, Ayacucho ocupó el segundo lugar con 256 casos de denuncias de corrupción en el sector educativo, superado sólo por la región Junín (PER 2006: 35).⁵⁸ A ello habría que agregar que, en la Procuraduría del Ministerio de Educación, el año 2003 Ayacucho ocupó el tercer lugar con 48 casos de procesos anticorrupción, siendo Ancash y Loreto los departamentos con más de estos procesos (ibíd.).

Sin embargo, las denuncias formales son sólo la punta del iceberg. Tratándose de una actividad por lo general oculta, tal como mencionamos arriba, no es posible evaluar la incidencia numérica real; aunque nuestras entrevistas con funcionarios públicos del sector educación, con docentes de ambos sexos (algunos con empleo, otros no), con la Defensoría del Pueblo y con expertos del Proyecto Educativo Regional, así como el seguimiento a los medios de comunicación y la revisión bibliográfica permiten constatar que, efectivamente, se trata de un problema que es considerado como

⁵⁸ En agosto 2006, cuando hicimos una entrevista a personal de la Defensoría en Ayacucho, todavía no había cifras oficiales sobre lo que iba del año, pero se calculaba que se habían presentado alrededor de 300 casos.

extremadamente grave por *todos*,⁵⁹ aún al interior del mismo sector. Un funcionario de una Oficina de Control Interno resume la situación de la siguiente manera:

“El sector educación es un sistema explosivo y de alta contaminación social. Altos grados de peculado, malversación de fondos, mala distribución de los dineros, mal manejo, apropiaciones ilícitas indebidas, hurtos sistemáticos en agravio de las instituciones educativas, mal manejo de fondos de funcionarios y autoridades, por la falta de capacitación, de conocimiento, que se llegan a extremos inverosímiles, ¿no?, el primer extremo es de que existen una mala percepción del manejo de los recursos recaudados y de que el maestro gasta en bebidas alcohólicas, por motivo de reencuentro, Día de Huamanga, desfile escolar, Día de la Madre, Día de la Juventud, que al final suman 24, 25 cajas de cerveza al año, a costa de los alumnos [...] y facturan con boletas de los restaurantes y de las cantinas. Me atrevería a decir que de los recursos, el 80% son mal utilizados, desviados y destinados para satisfacer apetitos eminentemente personales... Trabajar en educación es como hacer una maestría en corrupción” (entrevista).

Un recuento rápido de casos nos da una imagen de cómo la corrupción funciona efectivamente, tal como lo señalan Gloria Helfer y sus colaboradores, en todos los niveles del sector. Otra vez, no pretendemos abarcar todo el espectro de incidencias; en todo caso, son los temas que más se han mencionado y nos ayudan a tener una fiel imagen de cómo se presenta el sector educación en Ayacucho. Tal es la idea de la siguiente exposición de incidentes.

La batalla por las UGEL

Hasta mediados del 2006 aproximadamente, se dio un notorio ejemplo de la pugna entre diferentes grupos para colocar gente de su entorno en puestos importantes. La rivalidad entre el Gobierno Regional y la Dirección Regional de Educación de Ayacucho (DREA) fue tal que la directora de la DREA llegó a tomar acciones para dejar mal al primero; por ejemplo, dejando de pagar la luz y el agua de las escuelas públicas, justificándolo como una reacción ante el Gobierno Regional que había realizado un corte en el presupuesto. Tal corte efectivamente existía, pero no en el rubro de servicios básicos, sino en otros; pero ello es indicativo de hasta dónde las relaciones eran tirantes.

Sin embargo, la mayor disputa entre el Gobierno Regional y la DREA tuvo que ver con la designación de los directores de las UGEL, atribución que cada uno de estos

⁵⁹ Tanto así que en muchas entrevistas, mientras estábamos sondeando cómo acercarnos al tema sensible de la corrupción, éste salió por sí solo en el curso de la conversación, como un tema cuasi inevitable cuando se habla de la educación en Ayacucho.

organismos reclamaba para sí. Así, por ejemplo, en agosto de 2005, unos 50 integrantes del SUTE Vilcashuamán tomaron los locales de la UGEL durante 72 horas y denunciaron la presencia de dos directores de la institución, uno designado por el Gobierno Regional y otro por la DREA. El Sub Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional mencionó que el DS N° 09- 2005-EDU los autoriza a nombrar al Director de la UGEL siempre que haya concurso público. La DREA, por su parte, sostuvo que esta competencia es para cargos de confianza, no para la designación de Directores. Si bien la Defensoría del Pueblo informó al Gobierno Regional que la DREA es la instancia competente para la designación de Directores de UGEL, el conflicto no terminó ahí,⁶⁰ de tal manera que en junio de 2006 el Gobierno Regional designó al director de la UGEL de la provincia de Víctor Fajardo, y al mes siguiente la DREA designó al nuevo director de la UGEL de Vilcashuamán.

La disputa ocasionó que el Gobierno Regional diera por concluido el contrato de la directora de la UGEL, ante lo cual ella interpuso una acción de amparo ante el Poder Judicial, que en primera instancia le dio la razón, pero que el Juez Constitucional desestimó. Este largo episodio terminó en julio de 2006, cuando la directora renunció a su cargo, evaluando la posibilidad de postular a una consejería regional en las elecciones de noviembre.

Nuestras entrevistas dan la impresión que los favores a aliados – políticos o de cualquier otra índole – son algo común y corriente en el manejo de las instituciones educativas. Una empleada que había trabajado por varios años en una UGEL provincial, por ejemplo, señala que “cada gobierno entra con su gente, ponen los cargos de confianza y manipulan las plazas. Están ligados el director, el jefe de personal, el administrador y el planillero. Es una cadena, entre ellos es más fácil manejar las cosas”.

Estos hechos no son ajenos a la población, la que en diversas ocasiones asume un papel activo, como sucedió, por ejemplo, en las capitales de las provincias de Cangallo y de Víctor Fajardo. En Cangallo, en mayo de 2006, un grupo de pobladores y de docentes impidió la entrada del recientemente designado director de la UGEL a tomar posesión de su cargo. Ante la prensa, representantes del Frente de Defensa del Pueblo de Cangallo refirieron que la actitud reflejaba el desacuerdo de la población

⁶⁰ http://www.ombudsman.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/conflictos_sociales31.pdf, Reporte N° 31. Conflictos sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo al 30 de septiembre de 2006.

con la designación hecha por el Gobierno Regional, pues “respondía a intereses políticos apristas”. Aducían además que la designación debía ser hecha por la DREA y no por el Gobierno Regional. Una semana después, el director intentó nuevamente en forma infructuosa tomar posesión de su cargo. Ya durante los primeros días de agosto, un nuevo intento del director implicó el enfrentamiento de la policía con unos 400 pobladores, mediante el empleo de gases lacrimógenos, que no bastaron para que el mencionado funcionario pudiera al fin posesionarse de su cargo.

En Huancapi, capital de la provincia de Víctor Fajardo, en mayo del 2006 el alcalde, miembros del SUTE y representantes del Frente de Defensa pidieron el inmediato cambio del director de la UGEL, acusándolo de diversas irregularidades. Ya en junio, sectores de la población reunidos en Asamblea propusieron una terna para que el Gobierno Regional eligiera de entre ellos al nuevo director. El alcalde hizo lo propio, presentando otra terna, la cual fue acogida por la autoridad regional ese mismo mes, designando al nuevo director de entre los propuestos por el alcalde. En agosto, nuevamente representantes del Frente de Defensa y algunas autoridades solicitaron el cambio del nuevo director, acusado de no tomar medidas correctivas respecto a la gestión anterior. Un nuevo director asumió el cargo el 14 de setiembre, ante el descontento de la población, según se comentó por sus dudosos antecedentes, entre los que se hallarían abusos administrativos y peculado en anteriores funciones. Frente a ello, en Huancapi se llevó a cabo un paro solicitando su cambio. También realizaron un plantón frente a la sede del Gobierno Regional, en Ayacucho, logrando la designación de un nuevo director.

Corrupción en la burocracia

Según la Ley General de Educación, la Dirección Regional de Educación es un órgano especializado del Gobierno Regional, responsable del servicio educativo en su jurisdicción territorial. Entre sus funciones está la de ejecutar el presupuesto educativo de la región. Y es precisamente en este punto, en el económico, donde se manifiesta con más claridad una conducta que entiende al Estado como una manera de botín que se utiliza para el enriquecimiento propio.

De acuerdo con algunos entrevistados – los cuales, es importante mencionarlo, son funcionarios del mismo sector – en más de una oportunidad se habrían hecho descuentos indebidos en masa, de tal manera que a los maestros se les deducen dos o tres nuevos soles – con pretextos que aprovechan el desconocimiento de normas y

derechos por parte de los docentes –, que multiplicados por la enorme cantidad de profesores que laboran en la región, suman varios miles de soles. Adicionalmente, entre los trabajadores que llevan años trabajando en la institución – algunos de ellos nombrados –, se acumula cierto poder, pues “son los únicos que manejan las claves, los sistemas” y constituyen “una mafia enquistada”, según nos dice un funcionario de la UGEL Huamanga, de tal forma que se han dado casos en que ha habido irregularidades en los diskettes que llevaban los empleados al Banco de la Nación, para proceder al depósito de los sueldos en las cuentas individuales de los profesores, obteniendo así dinero que no era sólo para ellos, sino para diversos funcionarios que tenían conocimiento del caso y se dedicaban a chantajear a los implicados, obteniendo “su parte”. El entrevistado nos cuenta que sobre este caso ha habido una denuncia penal, que no ha llegado a mayores resultados, pues no se halló responsabilidad en los implicados, por “falta de pruebas”.

También se nos refirió, en una entrevista con una funcionaria del sector educación, el caso que a cierto número de profesores que reciben su sueldo en determinada escala remunerativa⁶¹ les descuentan 30 o 40 soles. Cuando estos se van a quejar, les dan explicaciones tales como que se les había pagado en exceso en anteriores oportunidades y que simplemente se está compensando tal diferencia. Muchas de estas explicaciones se basan en el desconocimiento de los docentes acerca de su escala y, como dice la trabajadora entrevistada de la UGEL Huamanga, en el “desconocimiento de sus derechos por parte de los profesores”.

Otras modalidades de corrupción tienen que ver con los desplazamientos de personal docente de forma irregular. Las reasignaciones – desplazamientos definitivos de un lugar de trabajo a otro – y los destacados – desplazamientos temporales – pueden responder a favores políticos, amicales, familiares o al cobro de dinero o sueldos por parte de los funcionarios que tienen poder de decisión sobre tal. Lo cierto es que muchos docentes que trabajan en las zonas rurales, lejos de las ciudades, hacen todo lo que está a su alcance, incluso si es ilegal, para ser trasladados a zonas urbanas, qué mejor si es a la capital, Huamanga.

“La corrupción está muy extendida. Porque es la manera más fácil, entonces una no quiere ser profesora del campo, quiere trabajar en la ciudad, ¿entonces qué hace?”

⁶¹ Las escalas de remuneraciones se dan en base a la categorización de los docentes, por el nivel en que se hallan o por el cargo que ejercen.

Dos o tres sueldos dan, para trabajar en la ciudad. Eso se da mucho” (ex trabajadora Gobierno Regional).

Corrupción en las instituciones educativas

Una de las acusaciones de corrupción más extendidas a nivel de las instituciones educativas, sobre todo en las zonas rurales, es el caso de los docentes que aducen problemas de salud para no asistir a su centro de labores. Para ello, consiguen certificados médicos emitidos de favor o mediante un pago, en los que constan falsos diagnósticos. El uso de estos documentos es tan escandaloso que existen casos en que los maestros no asisten a dar clases durante meses.

A ello se agregan los malos manejos de los fondos obtenidos como recursos propios, vía el cobro por certificados, los pagos por matrícula, los alquileres de local, las concesiones de las tiendas escolares, venta de insignias, etc. Estos fondos no son nada despreciables; de acuerdo con un funcionario entrevistado, por ejemplo, uno de los colegios más conocidos de Huamanga recauda como recursos propios aproximadamente ciento ochenta mil soles al año. Algunos fondos son recaudados directamente por la institución educativa, otros a través de la APAFA; en ambos casos pueden encontrarse malos manejos.

“Para imprimir libretas o tarjetas, ya tienen arreglos con ciertas imprentas, si se quiere cambiar a otro sitio, ellos que reciben una comisión, se oponen. Hay instituciones que tienen ingresos propios, eso lo manejan, cuando lo quieren reestructurar, chocan. Los fondos de APAFA, igual manera, también se choca con intereses cuando se quiere cambiar. A veces alguien quiere cambiar no porque sea honesta, sino para obtener también su comisión aparte. ¿Cuándo se ha escuchado que la pugna en un colegio es por una situación académica? Nunca. Siempre por medio está el dinero, que no hay cuentas, que no hay balances, etc.” (profesor).

Otra forma de corrupción bastante extendida es la venta de libros. Algunas editoriales pagan una comisión a los maestros para que obliguen a sus alumnos a adquirir determinados textos, no importando que estén disponibles textos que el propio gobierno distribuye gratuitamente.

A ello se añaden las ausencias ya mencionadas de los docentes, como el caso relatado por una trabajadora de la UGEL Huamanga, sobre unos maestros que viajaban todos los días a su institución educativa, en una zona rural huantina, que ocupaban la mayor parte del tiempo en llegar, a pie, a la escuela, marcar su asistencia, permanecer aproximadamente una hora y luego emprender el retorno. Todos los días.

En un reciente estudio sobre la ausencia de profesores en el Perú en el marco de un proyecto comparativo del Banco Mundial, Alcázar et al (2006) encontraron una tasa de ausencia de 11%;⁶² sin embargo, esta tasa aumenta a un 16% en las zonas más pobres y a un 21% en las zonas más remotas del país. Francke y Saco han encontrado un estudio – lamentablemente no mencionan su fuente –, según el cual la ausencia puede llegar hasta el 30%:

“En el sector educación un estudio demuestra una inasistencia de entre 15 y 30% de los maestros a los colegios. ... [E]stas acciones sí se inscriben en lo que podemos delimitar como ámbitos de corruptelas apañados en reivindicaciones sectoriales. Señalar entonces estas situaciones de hecho, es llamar la atención de prácticas al interior del Estado que generan pérdidas económicas reflejadas en las horas de trabajo efectivo y en una sensación por parte de la población de que laborar en el Estado otorga carta blanca para desde una posición de fuerza obtener prebendas claramente reñidas con la transparencia que debe primar en el sector público” (Francke y Saco 2004).

Pero no acaban ahí las corruptelas a nivel de las instituciones educativas. En otros casos, son los recursos propios los que están en juego. Así, en ocasiones hay poca o nula transparencia respecto a estos fondos, a sus montos y a su destino. Y es que no poco dinero se recauda por concepto de alquileres de kioscos para la venta de refrigerios, golosinas y similares; de la venta de buzos, polos e insignias; de la expedición de certificados y constancias, etc.

Ahora bien, la falta de transparencia no es patrimonio exclusivo de las autoridades de la institución educativa. Sucede también con las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAs), las que recaudan dinero por concepto de matrícula. Y tal falta de transparencia se ve acompañada por malos manejos, malversación y apropiación ilícita. El manejo de los recursos es caótico y nada sujeto a efectiva vigilancia y fiscalización; los recibos utilizados para rendir cuentas no se condicen con la realidad; el dinero muchas veces se queda en manos de algún miembro de la directiva, quien

⁶² Podría ser peor. El Perú ocupa el último lugar en cuanto a ausencias no justificadas entre los seis países comparados: Uganda 27%, India 25%, Indonesia 19%, Bangladesh 16%, Ecuador 14%, Perú 11%.

dispone de él sin ningún control. Es el caso de una integrante de la directiva de la APAFA de una institución educativa de Carmen Alto, uno de los distritos huamanguinos, quien sólo ante la presión de sus pares tuvo que admitir que los casi dos mil soles que se identificaron como un desbalance habían sido gastados por ella “por motivos de salud”, comprometiéndose a devolver el dinero en cuotas mensuales. Un caso parecido se presentó en el distrito de Jesús Nazareno:

“En la APAFA pasan cosas también, también hay apropiación ilícita, por ejemplo entran, no tiene a todos los miembros que lo controlan, el presidente agarra el dinero como si fuese de él, entregan recibos que no son ciertos, reales, y las autoridades no dan apoyo a estas denuncias. Yo acá tengo una denuncia, tengo los papeles, el presidente de APAFA, mas de cuatro mil soles se los tiró olímpicamente, hay una junta directiva, secretaria, tesorera, etc., entonces ese señor mandó a cobrar a su sobrina, a cobrar lo que se paga de las matrículas, toda la cobranza que ha hecho no ha depositado, él lo tenía en su casa, él y el vicepresidente lo han gastado. Cuando se pidió la rendición de cuentas presentaron facturas que no sustentaban el gasto real. Se puso denuncia en la fiscalía, hasta ahorita no hay nada. Las mismas autoridades recibirán coima, ¿no?” (dirigenta vecinal).

Corrupción en el aula

La corrupción atraviesa todo el sistema educativo, y llega hasta el corazón de él, es decir, el aula. En ella se manifiesta de muy diversas maneras, desde la relación nada pedagógica entre docentes y alumnos, que incluye las salidas a emborracharse o los amoríos entre docentes y alumnas, el acoso sexual, hasta la venta de notas o el cobro para aprobar cursos, sea una determinada cantidad de dinero, sean especies como los panetones para las fiestas navideñas, coincidentes con el término del año escolar.

“Tú te quedarías sorprendido si te vas el fin de año a los colegios secundarios, públicos, periféricos, cómo los profesores han institucionalizado casi un sistema de cobro a los alumnos. Yo estuve en San Juan haciendo un trabajo de investigación, y un chiquillo me decía ese profesor a fin de año viene con su canguro, camina con su canguro, cobra... y camina con dos personas que lo cuidan para que no lo asalten...” (promotor ONG).

Forma ya parte del “folklor” de las instituciones educativas – de alguna manera hay que llamar a esta naturalización de la corrupción – que a fin de año algunos docentes

“cosechen” dinero a cambio de notas aprobatorias. Un entrevistado nos contó entre risas que, estando en el colegio, un profesor, que bebía cerveza en una tienda frente al local escolar, llamó a uno de los jóvenes estudiantes y le encargó la recaudación del dinero, “diez soles el que quiera aprobar, me traes la plata aquí”.

Pero las corruptelas van más allá y aún llegan a contaminar el trabajo académico. Por ejemplo, muchos alumnos utilizan herramientas como Internet para evitar hacer sus tareas, acudiendo a sitios web como *www.monografías.com* o *www.elrincondelvago.com*, donde hallan trabajos escolares listos para ser impresos y entregados. A ello se agregan los servicios de diversas cabinas de internet, que ofrecen a sus clientes el hacer los trabajos escolares a cambio de unas monedas.

El problema cardinal: la contratación

De acuerdo con el Reglamento de Contratación de Profesores en Centros y Programas Educativos Públicos (D.S. 020-2001-ED), en cada institución educativa se debe formar un Comité de Evaluación, integrado por el Director del colegio (que preside la Comisión), el Subdirector del Nivel (ejemplo, Subdirector de Primaria), un docente elegido por la mitad más uno de los profesores del nivel, un padre de familia elegido en los comités de aula (con voz, sin voto). De acuerdo con normas posteriores, el papel desempeñado por este comité le ha sido adjudicado al CONEI (Consejo Educativo Institucional), instancia conformada por el director del colegio, los subdirectores, y representantes de los docentes, del personal administrativo, de los alumnos y de los padres de familia, y que tiene a su cargo, de acuerdo con la Ley General de Educación, diversas funciones en aspectos de participación (entre ellas, la mencionada contratación de docentes), de concertación y de vigilancia al interior de las instituciones educativas.

Para el proceso de contratación, hecha la convocatoria por la comisión, los postulantes presentan una cierta cantidad de documentos que acrediten su profesión, el estar inscrito en los registros del Colegio de Profesores del Perú, los eventos de capacitación a los que asistió, los años de experiencia laboral, los postgrados cursados, etc. No se consideran evaluaciones o pruebas de aptitud docente, pues basta con acreditar la mencionada documentación a ser calificada. La única posibilidad de darse una prueba de aptitud docente es cuando hay un empate en la calificación de los expedientes.

Como se ve, la normatividad vigente implica un traslado de la capacidad de contratación de los órganos intermedios (como la DREA o la UGEL), a instancias pertenecientes a cada institución educativa. Ella responde a la lógica de la descentralización del sector educativo, la que se hizo explícita el año 2003, cuando se promulgó la Ley General de Educación, 28044, la que

“... revierte la estructura organizativa vertical del sector y ubica a la institución educativa como la primera y principal instancia de gestión del sistema (art. 66). En la medida en que la escuela tiene la autonomía y el poder de decisión suficientes para generar los cambios y responder a las demandas y necesidades de los estudiantes, es que se garantiza la calidad de la educación (art. 73)” (Cuenca y Muñoz 2006: 19).

Ahora bien, existen dos formas de contrato por las que un docente puede trabajar en el sector educativo: el contrato de plazo indeterminado (llamado “nombramiento”) y el contrato de plazo determinado, temporal (llamado comúnmente “contrato” o “contrata”). El primero de ellos se alcanza vía concurso nacional, aunque en los últimos años no se ha llevado a cabo. Es la segunda forma la que nos interesa, en tanto es la que depende mayoritariamente de las instituciones educativas. Estos contratos están sujetos a la disponibilidad de plazas, de tal forma que algunos lo son por todo el año escolar, mientras que otros sirven para cubrir contingencias, como las licencias por enfermedad, las licencias sin goce de haber, las licencias por maternidad, la creación de plazas por “demanda educativa”,⁶³ etc.

Como hemos visto, de acuerdo con la normatividad vigente es el director de la institución educativa quien preside la comisión encargada de evaluar a los postulantes a ocupar una plaza docente como contratado. Si en la teoría es esta comisión la que decide las contrataciones, en la práctica es el director quien toma la decisión, pues los miembros de dicha comisión por lo general forman parte de su entorno. Para un funcionario entrevistado, el cargo de director de una institución educativa deviene entonces en un apetitoso botín:

“En el fondo, los directores capturan el poder para lucrar a costa de las instituciones educativas, esto se demuestra con que muchos de los directores son dueños de instituciones educativas particulares” (funcionario UGEL).

⁶³ Esto se refiere a la habilitación presupuestal de plazas para cubrir la demanda por cantidad de alumnado no atendido.

“Al final, lo que he visto es que las APAFAs no participan, por más que estén presentes, son personas que no tienen autoridad, son avasallados, desconocen, son personas del campo pues. Ven, siéntate acá, toma tu gaseosa, simplemente haces presencia, firmas. Un padre obedece” (docente).

Así, los procesos de contratación adolecen muchas veces de irregularidades. En algunos casos, los puestos de trabajo se consiguen previo pago de dinero, o con el compromiso de entregar el primer o los dos primeros sueldos al director. En otras ocasiones, la “contraprestación” consiste en favores sexuales:

“Ahora se ha vuelto más descarado la manera cómo el profesor, por la necesidad, ... estamos hablando ahora de un mínimo de dos sueldos para el director, para poder trabajar todo el año. Ni siquiera sólo eso, ahora también hay damas que no sólo entregan su sueldo, sino también su alma, ¿no? Entonces uno que no encaja en eso, simplemente no se presenta ...” (Grupo focal con docentes que desean ser contratados).

“Entre los varones es más fácil, se pueden ir a tomar con el director, por ejemplo. También hay mujeres que aceptan estar en un hotel, ¿no?, y ella gana porque hay cinco señoritas que te ofrecen dinero y una te ofrece el hotel, ella gana pues” (profesora).

“Hace una semana un dirigente del SUTEP me dijo, profesora, todavía no tienes trabajo, anda con tus mil soles y ponle en la mesa al director, y el director te va a dar trabajo. Me quedé pasmada, no pensé que un dirigente del SUTEP me iba a decir eso. No hay oportunidad en centros educativos. Te presentas ahí, pero ya sabes que vas a fracasar” (profesora sin empleo).

“En muchos lugares, los directores de UGELes o quienes tienen cargo jerárquico, han hecho cobros, por ejemplo, el director de la UGEL de [...], a un amigo que pidió una plaza para su esposa, porque lo conocía, le dijo mira sabes qué, tú sabes que esto no funciona así, sabes cómo funciona, no te preocupes, será un sueldito, y el día pactado se encuentran y le cambió el rollo, porque otra persona le había ofrecido más, entonces las plazas están sujetas a oferta y demanda, quien da más se la lleva. Hay profesoras que han sido sujetos también a chantajes sexuales, no sólo en Ayacucho y no sólo en Educación” (profesor).

De acuerdo con un docente entrevistado, el director no siempre hace estos arreglos directamente, pues hay toda una red de corrupción: “el nombre del director ni siquiera aparece, sino que existe alguien que hace todo el trámite para que el profesor tenga su plaza, pero el dinero ya llega al director pues...”. Es más, en algunos casos se habla de “enganchadores”, que son personas que se hacen cargo de llevar a cabo

todos los pasos necesarios para la contratación irregular, sin que el director tenga que aparecer implicado.

Así, el proceso de contratación se torna en irregular al buscar los directores favorecer a algunos postulantes en desmedro de otros. Por ejemplo, se asignan puntajes sin tener en cuenta las normas; o se añaden requisitos con nombre propio, es decir, requisitos que pueden ser cumplidos sólo por los docentes que van a ser favorecidos – saber tocar un instrumentos musical, con el pretexto de apoyar a la banda del colegio, o saber jugar básquetbol, con la justificación de necesitar profesores de tales características para participar en los campeonatos magisteriales, etc.; o se publican las convocatorias con minutos de antelación al plazo o vencido ya este; o se hace pública la convocatoria sólo para algunas plazas, no para todas.

“A veces, cuando ya saben a quién van a designar como ganador, la convocatoria aparece con media hora de anticipación a que se cierre el plazo para presentarse. Supongamos que el plazo cierra a las dos de la tarde, la convocatoria se publica a las once de la mañana, ¿y dónde tienes que entregar tu *file*? Pues a tres horas... Y también lo que contaba, en la convocatoria ponen el profesor de comunicación que sepa artes plásticas y que sepa tocar un instrumento de la banda, yo no me voy a presentar porque esa plaza seguro ya tiene dueño. Van poniendo específico, que sepa tocar el bajo en la banda, o que sepa ensamblaje de computadoras, ya no nos presentamos ya pues” (profesora sin empleo).

He aquí una consecuencia de una política pública bien intencionada – la descentralización –, que choca con una realidad social adversa, pues lo que se ha descentralizado es, después de todo, la corrupción; con el agregado que ésta se hace más difícil de controlar, pues se trata de montos relativamente pequeños (obviamente no tanto para los afectados; pero son montos que por lo general no justifican llevar a cabo una auditoría), además en un ámbito geográfico muy disperso.

Sin embargo, no siempre están de por medio las exigencias o chantajes de quienes deciden las contrataciones. En otros casos, son los docentes los que buscan de una u otra manera tener ventaja sobre sus competidores, consiguiendo documentación extra, sea legal, asistiendo a cursos de actualización, o ilegalmente, consiguiendo documentos de favor o falsificándolos. Una de estas modalidades es la falsificación de los documentos que conforman el *file* personal, sean anteriores resoluciones de contratación, boletas de pago, constancias e incluso títulos pedagógicos. Ello incluye la falsificación de certificados de capacitación, aunque esto no sea tan necesario

últimamente, ya que diversas instituciones, educativas o no, han visto que es un buen negocio organizar cursos de capacitación que, con el auspicio de la DREA, a través de algún contacto, adquieren carácter “oficial” y, por lo tanto, puntuable a la hora de calificación de expedientes personales (en todo caso, estos certificados también pueden ser comprados, sin necesidad de asistir efectivamente a las capacitaciones).

“En la escuela estatal, el mecanismo para contratar a una persona, si tiene más expediente, los volúmenes de expedientes, tiene más ventaja, pero los puedes comprar, esos eventos que realizan los compras, tienen 400 horas, las resoluciones no tienen ningún valor de formación para el profesor, lo que te debe garantizar un certificado es que tú efectivamente te has formado en algo, pero eso no sucede, tú compras... para que tengas una resolución de felicitación, que vale un punto, más que un certificado, tiene peso, la gente se pelea por tener esas resoluciones de felicitación, para que puedas acceder a una resolución, tienes que participar por ejemplo en un concurso de carnavales, y las competencias profesionales no tienen valor, porque una persona que tiene un expediente voluminoso, aunque no sea una persona competente, tiene más ventaja aunque se desapruebe en conocimientos, de entrar al puesto de trabajo. Entonces falsificas o consigues de favor los documentos” (promotor ONG).

Ahora bien, no es sólo el ofrecimiento – o pedido – de beneficios directos lo que hace que un docente pueda alcanzar una plaza. Se dan casos también en que lo que determina la contratación son los vínculos sociales, de amistad o de compadrazgo, sin una retribución inmediata. Lo que se hace valer en este caso es más bien una relación de reciprocidad de largo plazo, que en el lenguaje oficial sería considerado como nepotismo. En el contexto específico, estos casos no son tan mal vistos como los mencionados anteriormente; en palabras de una de nuestras entrevistadas: “sin plata da menos roche”.⁶⁴

En suma, el panorama se muestra gris para los profesores desempleados en busca de un puesto de trabajo, más aún para quien no tiene “vara”, “el ganchito”, es decir, el amigo o pariente que los ayude y les de “un empujoncito”. Un panorama que a veces llama a la resignación:

⁶⁴ La situación es muy similar a lo que observa Ruud en su estudio sobre la pequeña corrupción en la India: “En la mayoría de los casos, el soborno es el último recurso para los que no tienen otros medios de persuasión. El intercambio monetario directo – es decir, la compra de un servicio – significa una derrota para el comprador, pues es la prueba que no tiene contactos adecuados en el sistema [...] donde el activo más importante es tener contactos, o contactos que tienen contactos” (Ruud 2000: 290).

“En realidad, los buenos en el Perú no están en su lugar. Empezando de las altas esferas y terminando en las esferas inferiores, el bueno puede saber que hay maneras incorrectas de participar y por eso ni siquiera se presenta. Por eso es que muchas veces yo dudo en presentarme en esas convocatorias, porque uno ya sabe que es amañado, entonces, mejor, trato de avanzar por otro lado...” (docente postulante a una plaza).

La persistencia de la corrupción

Ahora bien, reiteramos que todo eso se conoce; quizás no siempre los detalles, pero hay una conciencia pública muy marcada en Ayacucho que el educativo es uno de los sectores más corruptos; opinión que está confirmada en buena medida desde el interior de las mismas instituciones. La corrupción, se supone, está relacionada con una “cultura del secreto”, pero en este caso son secretos a voces. Se impone, entonces, una pregunta obvia: ¿Por qué persiste la corrupción en el sector educación de una manera tan patética, si todos están enterados y a menudo, al menos en el discurso, la condenan? ¿Por qué las medidas que se han tomado para frenar la corrupción en el sector educación no han dado los resultados esperados?

Revisando la bibliografía sobre el tema, queda claro que el problema es uno muy común en los países en vías de desarrollo donde el sector educación constituye, por lo general, el mercado laboral más importante, sobre todo en las regiones más remotas. En vista de ello, varios autores han planteado precisamente esta misma pregunta y propuesto algunas respuestas posibles que giran alrededor de temas como la competencia en el mercado laboral; sistemas ineficientes de exámenes y de otros tipos de control; personal corrupto encargado de tomar pruebas; y el rápido desarrollo de la tecnología electrónica que facilita el plagio (Chapman 2002; GTZ 2004; Heyneman 2004; Romyantseva 2005; Tanaka 2001; Waite y Allen 2003). Meier (2004) identifica una “relación clara entre factores económicos y la corrupción” en la educación: “Salarios inadecuados, pagados además con irregularidad y atrasos, para el personal de administración y profesores los obliga a menudo a buscar otras formas para complementar sus ingresos” (Meier 2004: 8-9).

Que los empleados del Estado peruano, entre ellos los docentes, reciban sueldos míseros es un hecho conocido, y según Francke y Saco un aspecto que contribuye a

la aceptación de la pequeña corrupción en la población y, por lo tanto, a su persistencia:

“Hay una idea constante que ronda en el imaginario social, y es aquella que señala que como los trabajadores judiciales, policías o maestros perciben ingresos bajos, en cierto sentido las ventajas que estos obtienen por medios cuestionables se justifican porque tienen que llevar el pan a sus hijos” (Francke y Saco 2004).

Varios de nuestros entrevistados comparten este punto de vista; la alta incidencia de la corrupción se debe, según ellos, en primer lugar a los bajos salarios de los funcionarios públicos:

“¿Cómo vive un trabajador nombrado de las instituciones públicas? Tú ves las planillas y están recibiendo 200, 300 soles líquido, porque como sacan créditos, les descuentan por una u otra cosa, cooperativa, préstamos de banco, reciben así, 200 soles, ¿de qué viven? Hay que pagar agua, luz, teléfono. Y encima hay casas en que trabajan sólo los esposos y no las esposas, entonces ellos viven de la corrupción” (comerciante, ex empleada pública).

Bettina Meier, de Transparency International, señala además algunas otras causas que no son inmediatamente relacionadas con factores económicos:

“... la falta de reglas y criterios transparentes a menudo lleva a altos niveles de corrupción, especialmente en un contexto donde el gasto público se encuentra en descenso. Muchas veces, las estructuras organizacionales inadecuadas no logran proporcionar incentivos para mejorar la actuación y para establecer mecanismos de control y de sanción. La falta de participación por parte de la comunidad también facilita la corrupción [...]. Si las comunidades no saben qué esperar de las escuelas (en términos de resultados educativos), si no están informadas y animadas a estar involucradas, entonces es probable que no reclamen los derechos a la educación de sus niños” (Meier 2004: 9).

Con sus matices, todos estos factores tienen relevancia en el contexto peruano en general y ayacuchano en particular. Efectivamente, hay una falta de criterios claros para normar el sector, siendo la duplicidad en la contratación de los directores de UGELs, que mencionamos arriba, quizás el caso más patético. El tema de la participación de la comunidad es más bien ambiguo. Por un lado, se ha notado el gran esfuerzo que hacen por ejemplo las comunidades campesinas para la educación de sus hijos (Degregori 1986); por otro lado, les faltan criterios para evaluar la calidad de la educación y la participación directa es más bien escasa. Además, como hemos

visto, las APAFAs no se libran del contexto de corrupción en las instituciones educativas.

Por lo general, las causas mencionadas en los trabajos académicos enfatizan elementos estructurales que, en buena medida, se pueden afrontar con una reforma institucional. Ello, sin embargo, es mucho más difícil en relación con el aspecto que es señalado con mayor frecuencia por los mismos afectados: la urgente necesidad de encontrar trabajo. En Ayacucho, la competencia entre los docentes para conseguir un empleo es un factor muy importante: además de la Facultad de Educación de la UNSCH, está el Instituto Pedagógico Nuestra Señora de Lourdes, nacional, y otros tres institutos pedagógicos de gestión privada, que año tras año envían al mercado laboral ingentes cantidades de docentes. Se presenta así una situación un tanto paradójica: por un lado, Ayacucho necesita con urgencia más docentes, pues sobre todo en los pueblos rurales existen todavía muchas escuelas unidocentes; pero ante las limitadas posibilidades económicas del Estado, hay a la vez una sobreoferta en el mercado laboral:

“La vez pasada para dos plazas en Sachabamba, 40 postulantes. Para el pedagógico de San Miguel, 6 vacantes y 260 postulantes” (promotor de una ONG dedicada al tema de la educación).

Es así que la competencia por las pocas plazas disponibles es considerada, por los mismos docentes, como la causa principal de la corrupción en el sector educación:

¿Hay mucha corrupción en el sector educación?

Sí (todas)

¿Por qué?

A: Por la misma demanda. Los docentes están en nada, salimos de instituciones, universidades, es la carrera donde hay más gente. Docentes que están con la mira de conseguir cualquier lugar, es un sector saturado y con bastante necesidad, desesperados. Esto aprovechan algunas personas.

B: Hay mucha necesidad, la supervivencia, la pelea por un trabajo, eso aprovechan algunas autoridades; eso mismo hace que uno trate de alcanzar un puesto de trabajo, dando sueldos, tratando de sacar provecho de la influencia política, familiar, etc. Por eso hay mucha corrupción. En nuestro país estamos pésimos en los valores. No sólo en educación se ve la corrupción, sino en todos los sectores sociales ...

(Grupo focal con docentes mujeres sin empleo)

En su desesperación por conseguir algún puesto de trabajo, algunos docentes trabajan de manera gratuita, con la única finalidad de conseguir una constancia que quizás les podría servir en una convocatoria el año siguiente. Esta situación es también la responsable de un cierto nivel de aceptación para el nepotismo entre los docentes que buscan empleo, a los cuales confrontamos en los Grupos Focales con algunos casos hipotéticos:

Un caso hipotético: Soy profesor y mi tío es gerente en el Gobierno Regional, le pido que use su influencia, para que hable con un director y me consiga un trabajo. ¿Es aceptable?

A: Desde mi óptica pienso que sí es aceptable, no es bueno, pero sí aceptable, porque hay muchas estrellas que por no tener una opción nunca han lucido como estrellas, entonces yo pienso que hay buenos profesores que por no tener oportunidad no brillan, ¿no? Siendo la primera vez, yo siento que sí lo haría, con el fin de destacar, uno siempre necesita un empujoncito, obviamente no va a ser un empujonzazo (risas), siempre con moderación, con la medida del caso.

B: Depende de los casos, en este programa Juntos, uno se ha presentado, yo lo conozco, tiene dos hijos, no ha podido sacar su título pero tiene conocidos, ha pasado la entrevista, probablemente entre a trabajar en Juntos, veo que ha tenido influencia. En estos casos, tal vez por cuestión humanitaria se puede entender. Hay casos pues en que no se consigue trabajo por el lado derecho, con la ética y los valores, pero a veces se justifica pues hacer otras cosas. Habría que ver todos esos aspectos para ver si es aceptable o no, o medianamente.

C: Los docentes muchas veces buscan el padrinazgo pues, querramos o no querramos, está la necesidad que se convierte en algo desesperante para alguien que tiene familia, a veces recurren al padrinazgo pues. La misma sociedad me empuja a que yo haga eso. El docente se destaca cuando está dentro del ambiente, sin embargo, tiene que entrar primero pues.

(Grupo focal con absolventes varones de un Instituto Pedagógico, todavía sin empleo)

El mismo caso hipotético motivó respuestas más encontradas en un grupo de mujeres, aunque también entre ellas se constató el tema de la resignación y de una cierta comprensión:

A: Al inicio yo no aceptaba nada de eso, yo decía a rajatabla que nunca, pero después, me decían, vas a ver, de aquí pasarán cinco, siete años y tú seguirás con tu dignidad... pero, ¿tu dignidad te habrá ayudado a conseguir trabajo?, nunca vas a

conseguir. Y para eso pues, si tienes oportunidades, hay que aprovecharlas. En este caso yo tendría que aceptar porque hay muchas personas que me llevan la ventaja de estar laborando más años que yo, tal vez tendría que aceptar ese sistema hasta llegar a la cabeza y desde la cabeza tal vez hacer algunos cambios...

B: Yo creo que estaría embarrándome, yo trabajaría en cualquier cosa, antes que eso.

C: Yo también lo considero inaceptable. Yo incluso me he decepcionado tanto, que prefiero hacer otra cosa ahora. Ya no me desespero tanto si no llego a cubrir una plaza. Prefiero dedicarme aunque sea a vender papas en el mercado... a buscar otras habilidades, considero que si yo acepto eso voy a vivir siempre con el temor que la gente me chantajee, me esté diciendo siempre ah, ella ha entrado por eso...

A: Pero yo lo haría si es que está en mi conciencia que yo puedo aportar bastante. Hasta entrar nada más, tampoco hay que ser tontitos y me quedo con los brazos cruzados, mientras que uno que tal vez no ha aprovechado el instituto o la universidad, me va a estar llevando años. Así, actuar hábilmente, hasta ingresar. Pero una vez adentro tampoco voy a seguir así pues. Estoy de acuerdo en una ayuda, pero no total.

¿Cómo lo ve la mayor parte de sus colegas?

C: Sobre todo los que tienen familia, lo aceptan. Con la sobrevivencia ya no hay ideales.

Se nota que en los testimonios reinan la resignación y fatalismo. Tratan de calmar su conciencia ("siendo la primera vez", "hasta entrar nada más", "por razones humanitarias"), de mitigar ("de acuerdo, pero no total") y de justificar porque "hay buenos profesores que no tienen oportunidad" y porque están seguros que "pueden aportar". Pero en el fondo aceptan que no es lo correcto. Ahora bien, si existe un cierto nivel de aceptación cuando se trate de aprovechar relaciones sociales, el rechazo a la corrupción aumenta mucho más cuando hay dinero de por medio; lo cual fue calificado como "inaceptable" por la gran mayoría de los participantes en los grupos focales. No obstante, reconocen que esta práctica existe.

La tendencia de presentarse como víctimas de la circunstancias no es aceptada por todos. Una activista del Frente de Defensa, por ejemplo, reconoce que muchos son empujados hacia la pequeña corrupción por las necesidades materiales, pero lamenta que, optando por el conformismo y el camino fácil, se olvidan de la lucha social: "ellos deben reclamar un mejor sueldo". Francke y Saco, por su lado, señalan que

" ... [l]os policías, trabajadores judiciales o maestros, que es cierto que perciben ingresos bajos, sabían a lo que se atenían cuando decidieron ingresar a laborar en esos sectores de la administración pública. No es algo reciente esta limitación presupuestal sobre sectores clave como educación justicia o seguridad, es una carencia que se arrastra desde hace casi medio siglo. Los

trabajadores de estos sectores entonces conocían muy bien de antemano la realidad a la que destinaban su profesión. En tanto estos trabajadores continúen con un discurso en el que ellos son únicamente víctimas de un sistema injusto, y no también actores responsables de desarrollo y cambio social, no habrá posibilidad de iniciar los pasos serios para ir remontando esa triste realidad” (Francke y Saco 2004).

Si bien Francke y Saco tienen razón cuando aluden a la co-responsabilidad de los afectados, la cosa no es tan fácil. Muchos – diríamos la mayoría – de los estudiantes en la facultad de educación de la Universidad San Cristóbal de Huamanga se han matriculado porque es el mercado laboral más grande en Ayacucho y porque brinda siquiera una fugaz esperanza de encontrar un empleo. No por el hecho de saber que van a ganar una miseria se sienten atraídos por trabajar en educación, sino por la falta de alternativas.

Una vez conseguido el empleo forman parte de un círculo que los obliga, en el mejor de los casos, a convivir con la corrupción. La observación de Chapman, en su trabajo comparativo sobre la corrupción en la educación, de que “algunos puedan temer perder su trabajo si no participan en las prácticas corruptas en sus alrededores, o al menos las cubren” (2002: 11) tiene plena vigencia también en Ayacucho. Obviamente, la situación empeora cuando consiguen el puesto recurriendo a algún acto de corrupción.

“Quiérase o no, quien no forma parte de todo esto es mal visto, te van a aislar. Sales al final mal” (docente).

“Los mismos perjudicados saben en su conciencia que han obtenido sus plazas por esas razones corruptas y no pueden denunciar porque son parte del problema; sólo denuncian por ejemplo, si yo fuera mujer y el director me pide que me acueste con él y yo lo hago y después no me da la chamba, entonces denuncio, sólo si una parte incumple, ¿no? Además, el que denuncia nunca es tomado en cuenta, al contrario, lo procesan. Es que el Poder Judicial no actúa conscientemente. Es tu palabra contra la palabra del otro; un buen abogado, al culpable lo saca libre y al que denuncia, lo procesan por difamación o por esas cosas ... ” (docente).

“Estas cosas no se dicen, o sea que se paga al director para tener chamba, porque el que paga también queda mal pues. Entonces se quedan callados, no te dicen cómo han obtenido el trabajo, las mujeres peor” (docente desempleado).

En resumen, existe un fuerte rechazo hacia la corrupción en el discurso de los docentes, aunque afirman que “la necesidad” a veces no les deja otra opción. Esa podría ser una explicación para la persistencia de la corrupción en el sector educación;

el problema es que presenta sólo la percepción desde el lado de los que se sienten víctimas. No explica la conducta de los “perpetradores”: los burócratas que hacen descuentos irregulares, los directores que chantajean a postulantes, los profesores que venden notas – en fin, los que escapan de las metodologías habituales de la antropología, como la observación participante y las entrevistas cualitativas, porque saben que su conducta es éticamente reprochable y legalmente vedada.

4.5 Relaciones turbulentas: Estado y sociedad en Ayacucho

Esa es, *grosso modo*, la situación que encontramos. Nos hemos concentrado en educación por ser el sector público más grande, por consiguiente más visible, y el mercado laboral más importante en Ayacucho. Es plausible que las incidencias de corrupción en este sector estatal sean mayores que en los otros en términos numéricos, aunque no necesariamente diferentes en lo cualitativo.

Existe, entonces, una evidente contradicción entre el discurso y la práctica, un contrasentido que observó también Gonzalo Portocarrero, de que “[e]l dejar hacer, la tolerancia a la trasgresión, est[é] acompañada por la crítica y la descalificación que brotan del anhelo de pureza, de estar acordes con la ley” (2005: 105). “La denuncia de la corrupción, dice el politólogo mexicano Fernando Escalante (2000: 280), adquiere un carácter ritual. Es cosa sabida, tolerada y hasta celebrada, pero que es obligatorio condenar”. Mientras la retórica se caracteriza por una adhesión formal a las normas del sistema y una condena unánime de la corrupción, en su hábito cotidiano la gente se ha acostumbrado a practicarla, y lo hace con mucha facilidad y destreza. Los alegatos mediante los cuales la sociedad se presenta sólo como víctima de un Estado amoral, y que son asumidos también por las instituciones que se dedican a la lucha contra la corrupción, no se adaptan a la realidad; la sociedad es, también, partícipe y beneficiaria.⁶⁵

⁶⁵ Que la relación entre los “funcionarios” y los “ciudadanos” es más compleja de lo que por lo general se suele señalar, encontraron también Miller, Grodeland y Koshechkina en su estudio en cuatro países post-socialistas de Europa occidental: “Para cada cual quien recibe una coima debe haber alguien que la proporciona, pero la relación no es necesariamente igualitaria. Si los ciudadanos toman la iniciativa, presionando sus coimas – y sus demandas – sobre un funcionario renuente, pero quizás mal pagado, entonces podemos describir los ciudadanos como *fuentes de la corrupción*. Si ocurre lo contrario y los funcionarios abusan de su posición para extorsionar pagos extraoficiales a ciudadanos débiles, impotentes y renuentes, entonces podemos describir a los ciudadanos como víctimas. Y si la relación es más igualitaria, si los ciudadanos quieren proporcionar y el funcionario está feliz en recibir, entonces podemos describir a los ciudadanos como *cómplices*” (Miller, Grodeland & Koshechkina 1998: 274).

Según Garzón Valdés, una de las características habituales de un contexto corrupto es la coexistencia de una “adhesión retórica al sistema normativo relevante” (Garzón Valdés 2003: 27) con

“... una red de complicidad basada en el acuerdo expreso o tácito entre el que soborna y el sobornado o el que extorsiona y el que es extorsionado. Esta complicidad crea lazos de cooperación entre los beneficiarios del subsistema de la corrupción” (ibíd: 28).

Ese es precisamente el panorama que encontramos en Ayacucho; un aspecto importante, pero no suficientemente tomado en cuenta en la literatura ni en los organismos anti-corrupción. Sólo con la complicidad, expresa o tácita, de la población se puede generar una cadena de comportamientos que convierte las prácticas corruptas en una conducta habitual, la que finalmente termina anclándose en la estructura social, pues “mientras más se desarrolla la corrupción, más arraigada queda en los hábitos sociales” (Olivier de Sardan 1999: 32). Ya no es la excepción, sino la regla. La tolerancia y la complicidad generan una legitimidad *de facto*; se desarrolla así un “subsistema que tiende a expandirse hasta rozar los límites de la eliminación total del sistema normativo relevante” (Garzón Valdés 2003: 29),⁶⁶ una “cultura de la corrupción”, donde “las prácticas son consideradas como normales, simplemente porque así es” (Waite y Allen 2003: 292).

“La corrupción se ve como normal, nos hemos acostumbrado. Ven lo más fácil, lo hago y no pasa nada, si tantos roban, lo ven como normal ...” (ex funcionaria pública).

Como vimos en la sección anterior, quienes están dispuestos a hablar sobre el tema se presentan como víctimas y justifican su eventual disposición a participar en actos de corrupción, principalmente, por su necesidad de conseguir trabajo, asumiendo una postura de “no me queda otra”, “si no lo hago me quedo fuera, porque otros sí lo van a hacer”.

¿En qué medida es válido el argumento acerca de que las necesidades económicas y la falta de oportunidades prácticamente empujan a la corrupción? Es difícil hacer generalizaciones al respecto, pues los estudios sobre la corrupción y la pobreza, por lo

⁶⁶ Continúa Garzón Valdés diciendo que “[p]or ello, la corrupción-soborno tiene una pretensión normativa antisistémica que la coloca en la vecindad de las actividades revolucionarias” (ibíd.).

general, sólo consideran los efectos de la corrupción para los pobres (Chetwynd, Chetwynd y Spector 2003). Casi no existe material que analice la pobreza como impulsor de la corrupción, pero contamos con un estudio de Lipset y Lenz (2000), quienes analizan la relación entre la corrupción y las oportunidades profesionales. Basándose en el *World Values Survey* de 1995, los autores establecen una relación positiva entre la motivación y la corrupción; es decir, por lo general la gente está dispuesta a incurrir en actos ilícitos para lograr sus objetivos en el mercado laboral. Ello se da, según Lipset y Lenz, sobre todo en sociedades que realzan el éxito económico, pero a la vez restringen el acceso a las oportunidades. “Una sociedad de *workaholics* frustrados, dice Tavits (2005: 38), es un caldo de cultivo para la corrupción”. Sin afanes justificatorios, podemos aceptar que ello vale no solamente para los adictos al trabajo, sino también, y probablemente más aún, para personas que necesitan desesperadamente un empleo para ganarse la vida. En su desesperación por hallar una fuente de ingresos, el insistir a toda costa en la probidad no sólo sería irreal, sino una irresponsabilidad para con sus obligaciones familiares.

Esta situación matiza en cierta medida las afirmaciones de que las principales víctimas de la corrupción son, inevitablemente, los más pobres. Por lo general, estas aseveraciones carecen de sustento empírico y son usadas más bien como arma ideológica en la lucha contra la corrupción. En su análisis de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del cuarto trimestre de 2002, Herrera y Roubaud, por ejemplo, encontraron un panorama complejo que se distingue del estrictísimo en las publicaciones de organismos como el Banco Mundial o Transparency International:

“En oposición al consenso existente [se refieren al Banco Mundial], en Perú, los pobres son los menos afectados por la corrupción. La incidencia de la corrupción aumenta en concordancia con los estándares de vida. Sin embargo, dos elementos relativizan este diagnóstico. Por un lado, la diferencia en el acceso a los servicios públicos se debe, en gran medida, a la corrupción, la cual desmotiva en particular a aquellos individuos menos capaces de asegurar efectivamente la protección de sus derechos, es decir, a los pobres. Por otro lado, el coeficiente de corrupción no varía sustancialmente con relación a los estratos socioeconómicos, y los montos pesan más entre los pobres, cuyos gastos en necesidades básicas son ya insuficientes” (Herrera y Roubaud 2003: 2).

Obviamente, existe un impacto negativo sobre la pobreza cuando, por decir, la única manera de conseguir un trabajo es mediante la coima y favorece a los que tienen dinero para pagarla, o si buena parte de los programas sociales no llega a sus destinatarios (Rose-Ackerman 1997; Francke y Saco 2004). Sin embargo, también hay

conveniencia: el transportista cuyo vehículo no cuenta con autorización, el taxista que trabaja sin licencia de conducir, los ambulantes que invaden las veredas – todos *saben* que, en el peor de los casos, pueden “arreglar” su infracción con un soborno relativamente pequeño; y lo saben porque ellos forman parte de este “complejo de corrupción” (Olivier de Sardan 1999).

“Cuando la gente está excluida de los servicios públicos, cuando la ayuda no llega sus destinatarios, cuando es imposible conseguir un trabajo o una plaza en la escuela sin coima - todos esos son ejemplos claros para los efectos negativos de la corrupción sobre la pobreza. Sin embargo, estos procesos necesitan una comprensión más profunda. Particularmente, la ‘pequeña corrupción’ que aparentemente afecta más a los pobres necesita más examinación. Eso es así porque los ‘pobres’ no son un grupo amorfo y porque [...] los ‘pobres’ probablemente también incluyen a los corruptos” (Harrison 2004: 140-41).

Por consiguiente, la necesidad económica como explicación para la extensión de la corrupción en la sociedad ayacuchana, la que sirve también de ejemplo para otras regiones del Perú donde la situación probablemente es igual, nos parece entonces insuficiente. En todo caso, sólo explicaría la presencia de la corrupción entre los pobres y necesitados, y ellos, obviamente, están lejos de tener el monopolio; la corrupción es un fenómeno que atraviesa virtualmente a todas las esferas sociales. Pensamos que una explicación más amplia, y más profunda, debería tomar en cuenta, en primer lugar, la manera en que funciona – y qué cosa es – el Estado *realmente existente* en un contexto, marginal e insertado en su propia dinámica después de todo, como el ayacuchano.

El “Estado realmente existente”: la separación deficiente entre lo “público” y lo “privado”

El estudio de lo que llamamos el “Estado realmente existente” implica abandonar algunas premisas consagradas de la teoría política clásica, que desde Aristóteles entiende al Estado y a la sociedad como conceptos opuestos y sitúa, como lo hacen Hegel y de cierta manera también Gramsci, al Estado por encima de la sociedad, o lo percibe, a la manera de Marx, como “superestructura” al servicio de la clase dominante. No se trata de cuestionar la validez de estos enfoques para fines analíticos; sin embargo, para comprender cómo el Estado es percibido y experimentado por parte de sus “ciudadanos”, nos parece más útil entenderlo como *construcción cultural*, a través de la elaboración de discursos y prácticas en la vida

cotidiana, tal como lo propone todo un conjunto de estudios desde la antropología y ciencias sociales afines.⁶⁷

Esta perspectiva permite aterrizar el análisis en la experiencia de actores concretos. Los “ciudadanos” no experimentan al Estado como entidad ontológicamente coherente, sino de manera fragmentada y localizada en interacciones concretas – con el policía, el juez, el registrador público o el director del colegio. Es a través de estas interacciones con las burocracias locales que el Estado, como institución translocal, viene a ser imaginado:

“El estudio del Estado, con su enfoque en estructuras grandes, eventos que hacen época, políticas mayores y gente ‘importante’, fracasó en esclarecer las prácticas cotidianas de los burócratas, que nos cuentan mucho sobre los efectos del Estado en la vida cotidiana de los pobladores rurales. Se han conducido sorprendentemente pocas investigaciones en pequeñas ciudades, [aunque] ese es el lugar donde la mayoría de la gente [...] entra en contacto con ‘el Estado’, y donde se forman muchas de sus imágenes sobre el Estado” (Gupta 1995: 376).

Siguiendo en buena medida la argumentación del sociólogo inglés Philip Abrams (1988), estas publicaciones consideran al Estado no como un sistema o una entidad preestablecida, algo que “está ahí” y puede ser estudiado tal cual, sino como resultado dúctil de un conjunto de discursos, reglas y prácticas. Lo que existe, de acuerdo con Abrams, es una *idea* del Estado que oculta su realidad concreta, pues las instituciones – la policía, las fuerzas armadas, la prisión – no expresan una voluntad única y cohesionada, sino poderes limitados y fragmentados. Sin embargo, al actuar en el nombre del “Estado”, estas instituciones aparecen como representantes de una potencia consolidada. Es la *idea* del Estado la que les otorga un grado de coherencia, autoridad y legitimidad que en realidad no les corresponde; en este sentido, el Estado es una máscara (Abrams 1988), una ficción (Aretxaga 2003).⁶⁸ Para convertirlo en algo preciso, legible, habría que considerar las prácticas y procesos y las rutinas cotidianas que constituyen “esa cosa que llamamos el Estado” (Das y Poole 2004: 3; véase también Trouillot 2001). Sería necesario, en primer lugar, repensar la línea divisoria entre lo público y lo privado y “la medida en que esta línea imaginaria e idealizada es considerada como la medida para juzgar si un acto es ‘corrupto’ o no (Poole 2005: 59).

⁶⁷ Alonso 1994; Aretxaga 2003; Blom Hansen y Stepputat (eds.) 2001, Corrigan y Sayer 1985; Das y Poole (eds.) 2004; Joseph y Nugent (comp.) 2002; Nagengast 1994; Steinmetz (ed.) 1999.

⁶⁸ La idea, por cierto, tampoco es tan nueva en la antropología y ya fue expresada de cierta manera por Radcliffe-Brown en su introducción a “Sistemas políticos africanos”.

Este punto es crucial para una comprensión de la corrupción en un país como el Perú. Si en algo coincide la teoría política convencional con la ideología neoliberal y las iniciativas de organizaciones como Transparency International y Proética, es en su definición de la corrupción como violación de la separación entre la esfera pública y la privada:

“Se requería de una autoridad racional y legal con la idea de un oficio público, reglas impersonales y la demarcación entre lo público y lo privado, entre oficina y casa, para crear el discurso sobre la corrupción como lo conocemos. La corrupción es el espectáculo donde se fusionan estos antagonismos” (Visvanathan y Sethi 1998: 5).

El fondo de esta perspectiva es la percepción de una administración pública íntegra y apolítica, la que a su vez se debe a una lectura un tanto simplificada del concepto de la burocracia racional de Max Weber. Según Weber (1980: 126-127), una burocracia moderna está conformada por “funcionarios individuales” que sólo actúan conforme a sus obligaciones profesionales, con atribuciones nítidamente delimitadas y en una jerarquía claramente establecida en lo que se refiere a la toma de decisiones. Para ello, son seleccionados de acuerdo a su calificación y tienen una carrera por delante, durante la cual tienen un sueldo asegurado y están sometidos a una disciplina y un control estricto (ibíd.). Las características centrales de la burocracia moderna en la perspectiva weberiana, entonces, son la imparcialidad, la impersonalidad y, sobre todo, la estricta separación entre cargo y titular (Theobald 1990: 2). La corrupción ocurre cuando se viola este ideal burocrático.⁶⁹

Las burocracias son instrumentos del poder, y Weber puso mucho énfasis en presentar la administración burocrática como una forma de dominación *racional* y *legal*, contrastándola con las formas tradicionales y carismáticas que se basaban más bien en las costumbres y el personalismo. Sin embargo, el mismo Weber era consciente de que su modelo se refería a una situación *ideal* – o “arquetípica” (Bendix 1962: 389) –, difícilmente alcanzable en su plena realización aún en el contexto de su análisis, la Alemania en el umbral del siglo XX. Más aún en un país económicamente atrasado como el Perú republicano, donde los intentos de construir un funcionario público moderno, que se presentaron a partir de la mitad del siglo XIX, fracasaron sucesivamente debido a “las condiciones materiales y el propio desarrollo económico del país y la forma de participar de los distintos grupos sociales” (Muñoz 2001: 536).

⁶⁹ “La corrupción se opone a los valores burocráticos de equidad, eficiencia, transparencia y honestidad” (World Bank 1997b: 17).

Algo quizás más importante aún es que la lectura de Weber deja en claro que la burocracia racional es un concepto relativamente reciente en las sociedades europeas, donde el oficio era considerado como *patrimonio* hasta la consolidación del Estado-nación moderno.⁷⁰ Recién a partir de fines del siglo XVIII se desarrolló con plenitud la idea de una administración pública y se produjo la separación entre el cargo y el titular; muchas prácticas, consideradas antes como perfectamente legítimas, se han convertido así, en un proceso largo y gradual, en corrupción y nepotismo (Scott 1969).

El concepto de la administración pública y de sus funcionarios, entonces, es un concepto occidental, basado en valores, normas, nociones culturales y juicios filosóficos europeos. Las sociedades no occidentales – el campo de investigación por excelencia de la antropología – “han adoptado toda la colección de leyes y regulaciones que han evolucionado ... en la larga lucha política por reformas en Occidente” (Scott 1969: 319); es decir, han copiado el funcionamiento del aparato administrativo de los países industrializados (Olivier de Sardan 1999: 47). Sin embargo, la mera adopción del marco burocrático-administrativo formal no necesariamente implica el establecimiento de valores correspondientes o la eliminación de prácticas tradicionales, de modo que en estos países a menudo siguen coexistiendo diferentes sistemas normativos. Aunque la administración pública obedece oficialmente a normas burocráticas universales y despersonalizadas, en la práctica los “grupos primarios, especialmente las familias extensas, y los amigos juegan un rol fundamental” (Nef 2001: 167) y son las expresiones habituales de una lógica social muy diferente al racionalismo weberiano.

Por consiguiente, la antropología ha asumido una posición crítica frente a la separación del espacio sociopolítico en una esfera pública y otra privada, desde que incluyó la corrupción en su temario. En su afán por mirar más allá de las apariencias, ha denunciado la conveniencia de esta separación para políticas neoliberales, pues, como bien dice Dorothy Louise Zinn, “aprueba la igualdad pública y la desigualdad privada y encubre formas implícitas de privilegio, fuesen éstas de clase, género o etnicidad” (Zinn 2005: 240). En su afán por sustentar sus análisis con material empírico, de entender lo que está “realmente pasando”, la antropología ha proclamado que se trata de una dicotomía a menudo arbitraria; por lo general, la población no percibe esta distinción con claridad, de modo que las fronteras entre Estado y sociedad son “borrosas” (Gupta 1995) y la impersonalidad weberiana de la

⁷⁰ Véase el capítulo sobre la dominación patriarcal y patrimonial en Weber (1980: 580ss) y Zabludovsky Kuper (1989).

administración, una quimera. Siempre hay una “zona gris” entre las esferas pública y privada, los funcionarios siempre mantienen un cierto nivel de discreción y márgenes para maniobrar:

“Todas las decisiones son decisiones políticas en el sentido que están tomadas por individuos situados en un contexto, necesariamente jerarquizado, de autoridad y poder, y cuya conducta es inevitablemente influenciada por intereses, ambiciones, temores, frustraciones, deseos de estatus, satisfacciones o la necesidad de llevar una vida tranquila, para no mencionar las complejidades de la interacción informal entre diferentes grupos. Por consiguiente, la imagen de un funcionario público que trabaja meticulosamente de acuerdo con las normas y los procedimientos establecidos para llegar a una decisión objetiva es, por decir lo menos, simplista. La toma de decisión y la formulación de políticas es, en cualquier organización, un proceso de ‘arreglárselas’” (Theobald 1990: 13).

La separación de las dos esferas en el marco del desarrollo capitalista y de la aparición del sujeto burgués en la Europa del siglo XVIII se debía a la preocupación por proteger la esfera privada – que incluía la religión y, sobre todo, la propiedad – de la intrusión por parte del Estado. Lo que se ha pensado menos es la otra cara del problema: cómo evitar que el Estado sea “capturado” por la sociedad, tal como lo señalan Chabal y Daloz para el caso africano.

El caso ayacuchano muestra que en el Perú, el problema tampoco es tanto el de proteger la sociedad de un Estado prepotente; el problema, si de alcanzar el ideal weberiano se trata, es más bien cómo evitar las diferentes formas de “captura del Estado” (*state capture*) – no sólo a nivel del gobierno central y de las grandes empresas (una de las principales preocupaciones del Banco Mundial, sobre todo en las economías de transición de los estados del extinto bloque socialista; véase Hellman, Jones, y Kaufmann 2000, y Hellman, Jones, Kaufmann y Schankerman 2000), sino también a nivel micro, en el contexto local y por parte de los estratos sociales populares.

Sólo en la superficie, la burocracia ha logrado avances significativos en la obtención de rasgos universales. En lo esencial, se mantiene la presión de grupos primarios, tal como Nef lo señala para las burocracias latinoamericanas en general:

“Los componentes principales de la cultura administrativa en América Latina están definidos por la persistencia del familismo amoral.⁷¹ Grupos primarios, especialmente familias extendidas, y amigos tienen un rol fundamental en la vida social, aún en los ámbitos supuestamente modernos de la vida urbana. La

⁷¹ Concepto desarrollado por Banfield, como se ha visto.

resistencia del patrimonialismo, amiguismo y compadrazgo es una manifestación de este particularismo incrustado, como también lo es el nivel generalizado de mirar hacia adentro, la adscripción, la falta de transparencia, y la desconfianza hacia desconocidos que rodean el desempeño de las funciones públicas” (Nef 2001: 167).

Muchos, probablemente la mayoría, de los funcionarios públicos en Ayacucho no cuentan con una capacitación profesional adecuada, no tienen un puesto de trabajo asegurado a mediano o largo plazo, ni pueden estar seguros si a fin de mes cobrarán su sueldo. Son relativamente pocos los burócratas de carrera; la contratación depende más de la relación con la persona indicada que de la competencia técnica. Por ello, hay un permanente movimiento en los cargos públicos, y cualquier cambio de un gerente municipal se hace sentir, casi de inmediato, en instancias inferiores como, por decir, el serenazgo. En el marco de la descentralización se han aumentado las burocracias, pero no se han modernizado en el sentido de una conducta profesional como la señala Weber. El funcionario típico ayacuchano es un funcionario “empresarial” en busca de dividendos, insertado en una amplia red de relaciones sociales, a las cuales puede recurrir en caso de una necesidad, pero a las cuales también tiene que apoyar cuando se lo piden:

“Cuando alguien tiene un cargo, sabe que le van a pedir favores, trabajas en cierto puesto y ya sabes que te van a venir con regalitos. A [...], asesor del congresista [...], en el primer cumpleaños que tuvo después de que entraron al Congreso, yo estuve en ese cumpleaños, había un montón de gente, le llevaban botellas de whisky, qué sé yo. También estuve en su último cumpleaños, cuando ya había salido, estábamos solo sus patas [risas], y así, tomando ron Cartavio...” (profesional).

De esta manera, las normas de la burocracia moderna se hallan sofocadas por obligaciones particulares. Hay un doble estándar: una fachada pública para los ajenos y una zona íntima, de exclusividad, para los propios; los avances o retrasos en la atención, la celeridad o lentitud en los trámites revelan quiénes pertenecen al círculo y quiénes están fuera. Es en este sentido que se expresa con más claridad la influencia de lógicas culturales en la corrupción en el contexto ayacuchano.

La persistencia de “lógicas culturales”

Recordemos que el antropólogo francés Jean Pierre Olivier de Sardan (1999) llama “lógicas culturales” a las normas sociales que *pueden* influir en el desarrollo y la divulgación de la corrupción, sin que ello necesariamente suceda. En este sentido, no

hay contradicción alguna con el economista del Banco Mundial, Daniel Kaufmann, quien rechaza los enfoques culturales en el estudio de la corrupción afirmando que “no hay evidencia sólida de que la corrupción es culturalmente *determinada*” (Kaufmann 2003: 3; cursiva nuestra). Eso es probablemente cierto; sin embargo, hay disposiciones socioculturales que empujan a una determinada constelación de incentivos con más facilidad hacia la corrupción que otras.

De las cinco “lógicas culturales” que menciona Olivier de Sardan,⁷² la que más impacto tiene en Ayacucho es la “lógica de las redes sociales”, que a menudo implica una presión social sobre los funcionarios públicos de aprovechar su posición para el beneficio de parientes o amigos; es decir, termina en una “lógica de la adquisición redistributiva”.

En un trabajo anterior (Huber 1997; Huber y Steinhilber 1998) hemos señalado la importancia de las redes sociales para el progreso económico entre migrantes andinos en las ciudades de la costa. Nuestro trabajo de campo con artesanos de la costa norte, con los zapateros de El Porvenir-Trujillo, con los comerciantes Caquetá en Lima y con los confeccionistas en Gamarra nos enseñó que el éxito de los “otros empresarios” (Adams y Valdivia 1991) en el Perú está basado en buena medida en sus relaciones sociales que, al igual que el capital físico y el capital humano, pueden facilitar actividades productivas y comerciales. En todos los casos estudiados, las redes sociales tenían una singular importancia en el aprendizaje del oficio, en la independización, en la creación de confianza para dar o conseguir créditos, en la consecución de mano de obra, etc. En sus inicios, las actividades económicas estaban con frecuencia incrustadas en vínculos étnicos. Por lo general, el trabajo para familiares o coétnicos – a veces con rasgos de sobreexplotación como sueldos muy bajos y extensos horarios de trabajo – era considerado como una manera de inversión para aprender las reglas del negocio que facilitarían más tarde la independización, la cual a su vez fue respaldada por los propietarios. Concluimos que una economía que se apoya en buena medida en relaciones sociales cuenta así con mecanismos que permiten competir con éxito en la economía de mercado y hasta aventajarse, en ciertas circunstancias, a las economías “racionales” weberianas.⁷³

⁷² Véase arriba, capítulo 2.

⁷³ Refiriéndose a nuestro trabajo, Blum (2001) considera las redes sociales como uno de los sistemas de “seguridad social” en el Perú.

Últimamente, la idea del rol benévolo de las redes sociales ha ganado fuerza en las agencias del desarrollo, si bien ellas prefieren el término “capital social” (Kliksberg y Tomassini 2000), que tiene sus orígenes en la sociología clásica del siglo pasado. Su uso actual, sin embargo, debe mucho a los trabajos de Pierre Bourdieu. Bourdieu extiende la noción del capital más allá de una concepción netamente económica e incluye formas inmateriales como el capital cultural y el capital social, definido este último como “el conjunto de recursos reales o potenciales vinculados a la posesión de una red durable de relaciones de mutuo conocimiento e identificación más o menos institucionalizadas – en otras palabras, a la pertenencia a un grupo” (Bourdieu 1986: 248). Putnam (2000), quizás el autor con mayor influencia entre los organismos internacionales de desarrollo en lo que se refiere al capital social, argumenta que las asociaciones cívicas contribuyen a la estabilidad democrática porque fomentan hábitos de cooperación y solidaridad; la acción colectiva genera confianza que, a su vez, favorecería el desarrollo económico. La idea fue asumida por el Banco Mundial, que ha instalado una página web sobre el tema,⁷⁴ donde constata una “evidencia creciente [que] demuestra que la cohesión social – el capital social – es crucial para la reducción de la pobreza y el desarrollo humano y económico sostenible”.⁷⁵

Sin embargo, el reciente entusiasmo por la “sociedad civil” y su “capital social” ha ocasionado también algunas críticas. Harriss (2001), por ejemplo, acusa a Putnam y al Banco Mundial de disimular las relaciones de poder y contribuir a la despolitización del discurso sobre el desarrollo. Según este autor, una falencia de la teoría del capital social sería que percibe, al menos implícitamente, a las comunidades como entidades homogéneas que velan por el beneficio de todos sus miembros. La experiencia, en cambio, demuestra que esta situación es más bien la excepción, y en lugares donde existen pugnas internas puede, en el caso extremo, surgir un “capital social perverso” que acentúa los conflictos: basta que los grupos locales de poder manipulen sus redes sociales para perjudicar a los más excluidos. Eso es lo que Portes y Landolt (1996) llaman el “inconveniente” (“*downside*”) del capital social.

⁷⁴ <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/home.htm>

⁷⁵ Esa es también la argumentación de Fukuyama (1995), quien sostiene que la confianza es beneficiosa para el desarrollo del capitalismo; si una sociedad tiene una cultura de confianza más allá del círculo íntimo de la familia, se genera capital social que es tan importante para el bienestar como el capital financiero y el capital humano.

En la corrupción – o, para ser más preciso, en lo que James Scott denomina la “corrupción parroquial”⁷⁶ – se expresa este lado oscuro del “capital social”.⁷⁷ El particularismo de las redes sociales informales – las cuales, dicho sea de paso, no forman estructuras petrificadas, sino “se inician, se prosiguen, se deshacen, se abandonan, se trasforman; nunca parecen alcanzar una forma definitiva” (Grompone; 1990: 39) – obliga a un trato favorable para sus integrantes, aún cuando esté perjudicando los derechos de otros. El hecho que alguien sea circunstancialmente portador de un cargo público no cambia nada; la burocracia estatal, que de acuerdo con la normatividad debería ser inmune a los intereses personales, no se libra de estos esfuerzos de personalizar las relaciones sociales. Si bien esta práctica no se ha institucionalizado con nombre propio como el *blat*, ni está sometida a códigos formales tan estrictos como el *guanxi*, igualmente se ha generalizado; existe una presión social que hace difícil, si no imposible, rechazar la demanda de un familiar o de un amigo:

“La gente después dice, cómo, siendo tu familia, no lo has apoyado [...]. La otra gente que no ha podido entrar porque has dado tu apoyo a tu pariente también estará en tu contra, pero, ¿con quién prefieres quedar mal?” (grupo focal con jóvenes profesionales).

“El favoritismo es también una forma de corrupción, aunque no haya coima, dinero. Eso puede ser aceptable porque muchas veces de ahí puede venir el resentimiento. Por decir, un amigo viene porque sabe que fulano está ahí, viene con esa seguridad de que tú le vas a ayudar, le vas a dar. Entonces si ese amigo si no le ayuda, ahí puede haber resentimiento” (dirigenta vecinal).

Los funcionarios públicos, que se ven confrontados con una amplia gama de demandas que no están en su manual de funciones, se encuentran así en una “situación esquizofrénica” (Olivier de Sardan 1999: 44), entre las demandas de una administración profesional y la lógica cultural de las redes sociales. El amiguismo, el compadrazgo, el paisanaje, la familia extensa son manifestaciones de este sistema de relaciones informales, que penetran la estructura administrativa formal y disuelven sus pretensiones universalistas en un conjunto de características particulares. Las fronteras entre reciprocidad y corrupción se diluyen así en un continuo de diferentes tipos de interacción, entre gestos de agradecimiento, regalos y coimas abiertas, siendo

⁷⁶ Scott distingue entre la “corrupción parroquial” y la “corrupción de mercado”: La corrupción parroquial se refiere a una situación en la cual “sólo lazos de parentesco, afecto, casta y así por el estilo determinan el acceso a los favores de los gobernantes, mientras que la corrupción ‘de mercado’ significa un proceso virtualmente impersonal, en el cual la influencia es concedida a los que pueden ‘pagar’” (Scott 1969: 330).

⁷⁷ Sobre la relación entre corrupción y capital social, véase Warren (2001).

el soborno pecuniario el último recurso para los que no tienen otros medios de persuasión: “sin plata no da tanto roche”. Krastev (2004: 61) considera el *blat* ruso como un “botiquín para la supervivencia”; lo mismo puede decirse de las redes sociales. Se diluye así la contradicción entre el discurso y la práctica:

“El funcionario corrupto es un operador del interés público de poca confianza y deshonesto, pero un amigo y pariente digno de confianza” (Rose-Ackerman 2001b: 13).

Al generalizarse esta conducta, tal como es el caso en el contexto de nuestro estudio, se inicia una dinámica de corruptelas, condenadas por los “guerreros de la integridad” (Sampson 2005) que se dedican a la lucha contra la corrupción, pero – discursos contrarios aparte – con una aceptación bastante alta en la población; probablemente un caso de la “corrupción gris” en la clasificación de Heidenheimer sobre la aceptación de actividades corruptas.⁷⁸

“Es que muchos ya vienen con su solcito en la mano, con su gaseosa, y tengo que explicarles que así no es. Pero bueno, otros colegas también aceptan, ¿no?”
(empleado de la Municipalidad de Huamanga).

Comprometer al receptor en una relación de reciprocidad, porque algún tipo de devolución se le espera, le da una carga moral a una situación determinada por la desconfianza hacia la impersonalidad que oficialmente reclama para sí la burocracia estatal y la incertidumbre frente al poder del burócrata, sabiendo que puede poner una infinidad de trabas a la tramitación. Es una manera de atenuar la “deshumanización” de la burocracia que denunció también Weber (1980: 563).⁷⁹ El problema, por cierto, es que adelantar una prestación a un “patrón”, que circunstancialmente resulta ser un burócrata del Estado, no sólo significa participar en la cadena de complicidad que sostiene la corruptela; significa también convertir en *favor* lo que en realidad es un *derecho*.

⁷⁸ Heidenheimer (1997) propone tres tipos de corrupción: “blanca”, “gris”, y “negra”. La corrupción “negra” designa acciones rechazadas por la mayoría tanto de la élite como de las masas. La corrupción “gris” denomina casos condenados sólo por algunos sectores de la población, que por lo general pertenecen a la élite, mientras la actitud de las masas es ambigua. En el caso de la corrupción “blanca”, ni la élite ni las masas consideran que los actos merecen un castigo.

⁷⁹ Una función similar a la del *blat* en la Rusia comunista: “Según el discurso de la mayoría de la gente las ‘conexiones’ [del *blat*] eran desiguales, pero la única manera para ‘humanizar’ la naturaleza burocrática del sistema. La palabra ‘burocracia’ tenía una connotación más negativa que conexiones” (Krastev 2004: 65).

La expectativa que las relaciones deben ser de alguna forma recíprocas genera un círculo vicioso que trasciende los círculos de las relaciones personales, convirtiendo así las percepciones sobre el Estado y sus funcionarios en una realidad: todos pagan coimas porque piensan que deben hacerlo, y los funcionarios se vuelven corruptos porque todos asumen que lo son (Parry 2000: 44-45). Siendo eso así, es difícil para ambos lados evitar ser arrastrados al mundo de la corrupción burocrática. La misma observación hace el economista peruano José Távora quien, citando a Bardhan (1997), señala que

“... cuando se generaliza la percepción de que todos son corruptos, aún los funcionarios honestos tendrán incentivos para corromperse, pues independientemente de que lo sean o no, todos creerán que son corruptos” (Bardhan 1997: 1334, citado en Távora 2005: 222-223).

Quienes no cuentan con redes preestablecidas, buscan otros mecanismos para personalizar la relación con el funcionario a través de conocidos comunes que sirven de “puente”. La gente se “mapea” (Ruud 2000: 276); se colocan en un mapa de relaciones sociales que utilizan para establecer contactos con terceros; cuando finalmente se acercan a una oficina, no buscan al portador anónimo, despersonalizado de un cargo público, buscan a la *persona*.

Y cuando no es posible establecer relaciones directas, se hace uso de “intermediarios” cuasi-profesionales. Existe un pequeño grupo de “especialistas” que capitalizan esta competencia, algunos con un ámbito más bien limitado como los “tramitadores” que esperan a sus clientes a las puertas de algunas instituciones, y otros con un perímetro más completo. Ellos son los verdaderos “maestros de manipulación de redes sociales”, los “empresarios de la corrupción” (Granovetter 2004: 9). Uno de ellos es Ramiro.

Ramiro tiene 40 años y nunca se le ha conocido un trabajo “fijo”; él hace “negocios”. Capitaliza sus relaciones sociales, sus conocimientos y su carácter, pues es “entrador”, ameno, chistoso y conoce a muchísima gente.

Una de sus especialidades es acelerar trámites, “de todo”, como el mismo dice, “licencias de construcción, licencias de funcionamiento, partidas al gusto del cliente, mapas de esos que hacen los ingenieros, pago de impuestos. Un expediente que está al final, lo hago correr al principio”. Dice que si no fuera por él, los trámites demorarían muchísimo, los “dejan dormir”.

Para establecer los contactos, Ramiro analiza primero la situación, identifica la persona a la cual quiere llegar. Se toma su tiempo, sin prisa, pero efectivo. “A mí, desde el portero me conoce, me saluda, hay fijos y contratados, me conocen al toque”.

Con ellos hace sus “negocios”: sacar, por decir, una partida en la que no figure el nombre de casada de una mujer que quiere seguir cobrando la pensión de 800 soles de su madre difunta. Ramiro dice que eso cuesta como 300 soles, “100 para mí y 200 para el tío del registro”. También hay ocasiones donde le dicen, “no, a ti cómo te voy a cobrar, invítame un bistec”.

Cuando se trata de abastecer a una determinada institución con un determinado producto, él identifica a la persona que le podría ser útil. Le conversa, si es “pata” compra, dependiendo si tiene dinero, una botella de whisky e invita; si es señorita la afana, la invita a comer. Le cuenta qué es lo que necesita, y ella le dice “yo te presento a las secretarias, ellas hacen todo, no vas a estar esperando al jefe”.

Al principio no cobraba por sus “favores”, más bien los consideraba como servicio a los amigos que lo necesitaban. Hasta que un empleado le dijo: “Tienes que cobrar, ¿acaso eso se hace gratis?, no seas tonto”. Entonces empezó a pedir su “porcentaje”, aunque, según él, menos que otros, pues “hay varias personas que viven de eso”.

“La práctica de sobornar no es simplemente una transacción económica, sino una práctica cultural que requiere de un alto grado de competencia performativa”, dice Ruud (2000: 287). El de Ramiro es un ejemplo persuasivo y convincente; pero uno que señala también los límites borrosos entre la lógica cultural de las redes sociales y la desfachatez.

Debido a su carácter excepcional, de alta visibilidad, las campañas electorales son quizás la ocasión donde el fenómeno de las prestaciones recíprocas se manifiesta con mayor claridad. El apoyo a un candidato, a manera de “adelanto” para una futura contraprestación, es una forma común de establecer una relación de obligaciones mutuas asimétricas, las que caracterizan al clientelismo. Tendencias ideológicas o lealtades partidarias son, como dijimos, a lo sumo irrelevantes. La gente se involucra en la política, en el apoyo a un determinado partido o movimiento, no tanto por sus convicciones, ni siquiera para ser alcalde o presidente regional, sino con la esperanza de ser sereno de la municipalidad, enfermera en el Hospital Regional o guardián en algún colegio estatal (Lazar 2004: 240). La observación de Ames y Rotta (2005: 297) que “la cercanía entre la autoridad y sus grupos familiares e íntimos, no es algo que sea visto como sancionable”, que “[n]o se trata de una tolerancia a la prebenda, sino de la práctica natural de otros patrones de relación”, tiene plena vigencia en este contexto.

“La gente trabaja prácticamente en la política porque va a recibir una recompensa. La mayoría de gente lleva a su gente de confianza, pone en los cargos de confianza y ahí manipulan todo. En todo concurso, casi nunca es legal, siempre favorecen a sus allegados” (periodista).

“Cuando hay campañas políticas o cuando hay concursos de plazas vacantes se exceden en los gastos. Yo he manejado caja, fui tesorera, sé que no se puede despilfarrar el dinero, pero ellos no lo tienen en cuenta y justifican las boletas, pero el dinero va a otros lugares, o si no, agasajan a la gente del partido y dicen comisión de servicios. Justifican siempre” (ex funcionaria pública).

Hace casi dos décadas, Stein y Monge (1988) han proclamado “la crisis del Estado patrimonial en el Perú” y adivinaron una nueva práctica social y una nueva cultura política, basadas en la constitución de nuevos sujetos sociales populares. Hoy sabemos que la predicción pecó de un optimismo exagerado y que sólo la primera parte se ha cumplido. Es decir, el patrimonialismo oligárquico feneció, pero no por ser reemplazado por una nueva institucionalidad adecuada a la realidad de estos nuevos sujetos sociales, sino por un sistema que se ha denominado *neo-patrimonialismo* (Eisenstadt 1973; Erdmann y Engel 2006).

La diferencia entre el neo-patrimonialismo y el patrimonialismo tradicional es que los nuevos “patrones” son una suerte de intermediarios que adquieren su poder a través de su posición en la administración del Estado, a la que manipulan de tal modo que la prestación de un servicio profesional aparece como un favor personal. La corrupción sigue funcionando principalmente a través de redes clientelares, sólo que el patrón oligárquico ha sido reemplazado por un burócrata (o según el caso, una autoridad política local) de clase media.

A MODO DE CONCLUSIONES

La gran mayoría de los estudios sobre la corrupción se acercan al tema desde una perspectiva normativa y tratan el fenómeno como una respuesta de individuos a una determinada estructura de incentivos. En coincidencia con esta visión, las instituciones que abanderan la lucha contra la corrupción, como el Banco Mundial y Transparency International – incluido su capítulo peruano, el Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética) – afrontan el problema desde el lado institucional, a través de la búsqueda de reformas administrativas y de mecanismos de control.

Basando nuestra argumentación en una amplia revisión bibliográfica y en un estudio de caso, pensamos que el aspecto institucional-normativo sí es importante; sin embargo, no logra comprender plenamente la fenomenología, los contenidos, los significados y la persistencia de la corrupción, ni dar suficientes pautas para combatirla con eficiencia. Hemos tratado de mostrar que la corrupción es más que una conducta disfuncional de individuos que se expresaría en un “abuso de un cargo público para el beneficio privado” o en el *rent-seeking*; a nuestro entender, la corrupción es también, y diríamos en primer lugar, una práctica social que se basa en códigos morales disyuntivos y sistemas informales de interacción, tanto o más poderosos que las estructuras formales y oficiales. Pensamos, con Krastev (2004: 53), que las oportunidades y los incentivos incrementan la incidencia actual de la corrupción sólo en la medida que coinciden con un clima sociocultural favorable.

La corrupción puede ser un fenómeno patológico, tal como lo sostiene la mayoría de las publicaciones y las instituciones multinacionales que hemos descrito en el primer capítulo. Pero para propósitos analíticos, debería ser tratada como el producto de una relación específica entre Estado y sociedad. La definición de la corrupción como “abuso de un cargo público para el beneficio privado” implica la existencia de determinadas condiciones políticas; cuando estas no existen, fallan los parámetros. Este es el caso en el contexto de nuestro estudio de campo, donde las esferas pública y privada se compenetran mutuamente y no permiten una separación nítida para el análisis.

En un libro sobre cultura e ideología en México, el antropólogo Claudio Lomnitz señala que en su país casi todos rechazan la corrupción, pero a la vez ésta se mantiene como una práctica que a menudo implica relaciones altamente valoradas como la amistad, la solidaridad familiar y la confianza (Lomnitz 1992: pág.). Esta es la situación que

encontramos también en Ayacucho, donde existe una contradicción palmaria entre la expresión discursiva en contra de la corrupción y una práctica casi generalizada en la vida cotidiana.

Aplicando un enfoque antropológico, nos hemos centrado en las prácticas y en las dimensiones discursivas y representativas de la corrupción cotidiana, o la “pequeña” corrupción, en un contexto caracterizado por una crónica vulnerabilidad económica, un alto grado de marginalidad y exclusión social, un bajo nivel de institucionalidad y una extrema fragmentación social. Hemos descrito “lógicas culturales” que influyen en la persistencia de la pequeña corrupción en este contexto, tales como la importancia de las redes sociales particulares y la tendencia a personalizar las relaciones con funcionarios públicos y autoridades políticas.

Queremos dejar claro que con ello no promovemos un determinismo cultural, pues si bien las lógicas culturales influyen fuertemente en las prácticas de corrupción, están lejos de determinarlas del todo. Un buen número de casos que encontramos en nuestro estudio expresan sólo la burda ausencia de una cultura cívica, un nivel garrafal de cinismo, un “todo vale”; una demostración de cómo “[l]a corrupción puede ser un ‘goce’ [y] convertirse en una actividad que es un fin en sí misma, algo que se hace ‘por gusto’, pues produce algún tipo de satisfacción” (Portocarrero 2005: 114). Sin embargo, sólo en coincidencia con disposiciones socioculturales favorables, la corrupción puede obtener un nivel de “normalidad” tan alarmante y un rango estructural, diríamos casi autónomo, que la inmuniza en buena medida contra medidas de reforma; es decir, funciona de acuerdo con su propia lógica sociocultural y las iniciativas dirigidas hacia la reforma de aspectos externos, como la estructura de iniciativas, no la afectan.

Las expectativas que las organizaciones anti-corrupción ponen en la sociedad civil para “vigilar” al Estado y ejercer presión para mayor *accountability* y transparencia parten, sin mayor análisis, de una percepción liberal-democrática de la sociedad civil, la que no necesariamente se da en un país como el Perú, y mucho menos en las periferias. El problema de la pequeña corrupción no es el problema de un (mal) Estado *versus* una (buena) sociedad civil, sino que ambos forman parte del mismo sistema de intercambio de bienes y servicios que, con Olivier de Sardan (1999), hemos llamado el “complejo de la corrupción”.

Todo lo dicho tiene consecuencias evidentes para la lucha contra la corrupción. Si las formas y la incidencia se encuentran fuertemente influenciadas por el contexto sociocultural específico, entonces es razonable concluir que los esfuerzos para su reducción deben ser social y culturalmente adecuados. Las iniciativas contra la corrupción deberían evitar simplificaciones, como la de dar por sobreentendido unos ideales burocráticos generalizados, y considerar la relación compleja entre legalidad y legitimidad, “entre la moral y la Ley” (Pardo 2004) en un contexto específico. Estamos convencidos que no hay soluciones “a medida”, universalmente aplicables.

Quizás el problema principal del análisis hegemónico y de la lucha actual contra la corrupción actual sea su reduccionismo economicista. No sólo la codicia mueve a la gente; también cuentan valores y normas sociales y la constelación política del país. Mientras esta última tenga como eje principal la injusticia – entendida en términos de Rawls (1979) como falta de una “posición inicial de igualdad” –, el uso de un cargo público para el beneficio público carece de sentido común. Una lucha exitosa contra la corrupción obviamente requiere más que cosméticas institucionales.

Nuestro estudio no induce al optimismo, pues se había de concentrar en espacios sociales inalcanzados – y, por ahora, inalcanzables – por la política. Hace algunos años, Whitehead (2000) expresó su escepticismo sobre una solución del problema de la corrupción en América Latina en corto y aún en mediano plazo. El cambio de incentivos, el monitoreo anticorrupción y la generación de una ética de responsabilidad pública “tomarán un tiempo considerable, varían de acuerdo con condiciones locales complejas, y requieren la seriedad de una amplia gama de actores e instituciones, tanto a nivel nacional como internacional” (Ibíd.: 127). Nos afirmamos en eso, recordando lo que dijo J. S. Nye: que la corrupción es un fenómeno complejo y demasiado importante como para dejarlo a los “moralistas” que parten de situaciones idealtípicas. Hay que devolverle la dimensión política al análisis de la corrupción, y agregarle un componente cultural.

Bibliografía

- Abrams, Philip
1988 "Notes on the difficulty of studying the state". *Journal of Historical Sociology* 1: 58-89.
- Abueva, José Veloso
1966 "The Contributions of Nepotism, Spoils and Graft to Political Development". *East-West Review* 3, N° 1: 45-54.
- Adams, Norma y Néstor Valdivia
1991 *Los otros empresarios. Ética de migrantes y formación de empresas en Lima*. Lima: IEP.
- Aidt, Toke S.
2003 "Economic Analysis of Corruption: A Survey". *The Economic Journal* 113: F632-F652.
- Alcázar, Lorena; F. Halsey Rogers, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Michael Kremer y Karthik Muralidharan
2006 *Why Are Teachers Absent? Probing Service Delivery in Peruvian Primary Schools*.
www.lpp-uerj.net/olped/documentos/1636.pdf
- Alonso, Ana María
1994 "The Politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism, and Ethnicity". *Annual Review of Anthropology* 23: 379-405.
- Ames, Rolando y Samuel Rotta Castilla
2005 "Corrupción, sociedad y crisis del Estado en el Perú". En Óscar Ugarteche (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: SUR, Fondo de Cultura Económica.
- Anders, Gerhard
2005 *Civil Servants in Malawi: Cultural Dualism, Moonlighting and Corruption in the Shadow of Good Governance*. Tesis doctoral. Universidad Erasmus, Rotterdam.
- Andvig, Jens Chr., Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener y Rina Soreide
2000 *Research on Corruption. A Policy Oriented Survey*. Oslo: Chr. Michelsen Institute & Norwegian Institute of International Affairs.
www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf
- Aretxaga, Begoña
2003 "Maddening States". *Annual Review of Anthropology* 32: 393-410.
- Aristóteles
1998 *Acerca de la generación y la corrupción. Tratados breves de historia natural*. Madrid: Gredos.
- Banfield, Edward C.
1958 *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe: The Free Press.

- Bannon, Ian
1999 *The Fight Against Corruption. A World Bank Perspective*. Washington: The World Bank.
http://www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/groups/transparency_workshop6.htm
- Bardhan, Pranab
1997 "Corruption and Development: A Review of Issues". *Journal of Development Literature* XXXV: 1320-1346.
- Barnes, John A.
1954 "Class and Committees in a Norwegian Island Parish". *Human Relations* 7, N° 1: 39-58.
- Basadre, Jorge
1981 *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*. Lima: Milla Batres.
- Bayart, Jean François
1993 *The State in Africa: The Politics of the Belly*. Londres: Longman.
- Bayley, David H.
1997 [1966] "The Effects of Corruption in a Developing Nation". En Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnson y Victor T. LeVine (eds.), *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, Londres: Transaction Publishers.
- Bendix, Reinhard
1962 *Max Weber. An intellectual portrait*. Garden City: Doubleday.
- Blom Hansen, Thomas y Finn Stepputat (eds.)
2001 *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Blum, Volkmar
1994 "Ethnizität und Intervention: Indianerbewegungen und kollektive Menschenrechte als Schwert der Finsternis?". *Peripherie* N° 55/56: 122-138.
2001 *Hybridisierung von unten. Nation und Gesellschaft im mittleren Andenraum*. Muenster, Hamburgo, Berlín, Londres: Lit Verlag.
- Blundo, Giorgio
2006 "Corruption in Africa and the social sciences: a review of the literature". En Giorgio Blundo y Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds.), *Everyday Corruption and the State. Citizens & Public Officials*. Londres, Nueva York: Zed Books
- Blundo, Giorgio y Jean-Pierre Olivier de Sardan
2003 *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest. Approche socio-anthropologique comparative: Bénin, Niger et Sénégal*. Maguncia: Universidad Johannes Gutenberg, Departamento de Antropología y Estudios Africanos. Working Paper No. 17.

- 2006a "Why should we study everyday corruption and how should we go about it?". En Giorgio Blundo y Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds.), *Everyday Corruption and the State. Citizens & Public Officials*. Londres, Nueva York: Zed Books.
- 2006b "Everyday corruption in West Africa". En Giorgio Blundo y Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds.), *Everyday Corruption and the State. Citizens & Public Officials*. Londres, Nueva York: Zed Books.
- Boissevain, Jeremy
- 1968 "The place of non-groups in the social sciences". *Man: Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland* 3, N° 4: 542-556.
- 1978 *Friends of Friends. Networks, Manipulations and Coalitions*. Oxford: Basil Blackwell.
- Bonilla, Heraclio
- 1988 "Etnia, religión y la cuestión nacional en el área andina". En *Indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina*. México: Instituto Indigenista Interamericano.
- Bourdieu, Pierre
- 1986 "The Forms of Capital". En John G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nueva York: Greenwood Press.
- Brown, Ed y Jonathan Cloke
- 2004 "Neoliberal Reform, Governance and Corruption in the South: Assessing the International Anti-Corruption Crusade". *Antipode* 36, N° 2: 272-294.
- Bubandt, Nils
- 2006 "Sorcery, corruption, and the dangers of democracy in Indonesia". *Journal of the Royal Anthropological Society (N.S.)*: 413-431.
- Buchanan, James M.
- 1980 "Rent Seeking and Profit Seeking". En James M. Buchanan, Robert D. Tollison y Gordon Tullock (eds.), *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A & M University Press.
- Bukovansky, Mlada
- 2002 *Corruption is bad: Normative dimensions of the anti-corruption movement*. Canberra: Australian National University, Department of International Relations, Working Paper 2002/5.
rspas.anu.edu.au/ir/pubs/work_papers/02-5.pdf
- 2006 "The hollowness of anti-corruption discourse". *Review of International Political Economy* 13, N° 2: 181-209.
- Caiden, Gerald E. y Naomi J. Caiden
- 1977 "Administrative Corruption". *Public Administration Review* 37, N° 3: 301-309.
- Cánepa, Gisela
- 2005 "Imágenes públicas de la corrupción: objetivación, vigilancia y espectáculo en los vladivideos". En Óscar Ugarteche (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: SUR, Fondo de Cultura Económica.

- Carrillo Montenegro, Juan Carlos y David Sulmont Haak
1991 "¿Teoría de la anomia o anomia de la teoría?" *Debates en Sociología* 16: 209-221.
- Corrigan, Philip y Derek Sayer
1985 *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford y Nueva York: Basil Blackwell.
- Cotler, Julio
1978 *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP.
- Cuenca, Ricardo y Fanni Muñoz
2006 *La descentralización de la educación: hablan los docentes*. Lima: Ministerio de Educación, DINFOCAD, PROEDUCA-GTZ.
www.lpp-uerj.net/olped/documentos/1748.pdf
- Cumaraswamy, Param
2006 "Integrity and Ethics". UN Conference on Anti-Corruption Measures, Warsaw 8 – 9 de noviembre 2006.
www.ohchr.org/english/issues/development/governance/docs/Cumaraswamy.pdf
- Chabal, Patrick y Jean-Pascal Daloz
1999 *Africa Works. Disorder as Political Instrument*. Oxford y Bloomington: James Currey, Indiana University Press.
- Chapman, David
2002 *Corruption and the Education Sector*. Washington: USAID, *Serie Sectorial Perspectives on Corruption*.
admin.corisweb.org/files/Chapman2002_Corruption_and_the_Education_1122027938.pdf
- Charap, Joshua y Christian Harm
1999 *Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State*. Washington: FMI, Working Paper WP/99/91.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=880618
- Chetwynd, Eric; Frances Chetwynd y Bertram Spector
2003 *Corruption and Poverty: A Review of Recent Literature*. Washington: Management Systems International.
pdf.dec.org/pdf_docs/PNACW645.pdf
- Dammert Ego Aguirre, Manuel
2001 *El Estado mafioso. Fujimori y Montesinos*. Lima: Ediciones El Virrey.
- Das, Veena y Deborah Poole
2004 "State and Its Margins. Comparative Ethnographies". En Veena Das y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe, Oxford: SAR Press, James Currey.
- Das, Veena y Deborah Poole (eds.)
2004 *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe, Oxford, SAR Press, James Currey.

- Degregori, Carlos Iván
 1986 "Del mito de inkarri al mito del progreso: poblaciones andinas, cultura e identidad nacional". *Socialismo y Participación* N° 36: 49-56.
- 2004 *llave: Desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, Cuadernos Descentralistas 13.
- Diez Hurtado, Alejandro
 2003 *Élites y Poderes Locales: Sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: SER, DFID.
- Durand, Francisco
 2004 "Cleptocracia y empresariado en el Perú". *Nueva Sociedad* 194: 119-132.
- Eguren, Fernando
 1998 "Clases y élites: reflexiones". En Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: IEP.
- Eichenwald, Kurt
 2005 *Conspiracy of Fools: A True Story*. Portland: Broadway Books.
- Eisenstadt, Samuel N.
 1973 *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*. Londres, Beverly Hills: Sage.
- Ekeh, Peter
 1975 "Colonialism and the Two Publics in Africa. A Theoretical Statement". *Comparative Studies in Society and History* 17, 1: 91-112.
- Ekpo, Monday U.
 1979 "Introduction". En Monday U. Ekpo (ed.), *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa. Toward a Search for Causes and Consequences*.
- Epstein, A. L.
 1969 "The Network and Urban Social Organization". En J. Clyde Mitchell (ed.), *Social Networks in Urban Situations*. Manchester: Manchester University Press.
- Erasmus, Charles J.
 1968 "Community Development and the Encogido Syndrome". *Human Organization* 27, 1: 65-74.
- Erdmann, Gero y Ulf Engel
 2006 *Neopatrimonialism Revisited. Beyond a Catch-All Concept*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies. GIGA Working Papers N° 16.
- Escalante, Fernando
 2000 "Piedra de escándalo. Apuntes sobre el significado político de la corrupción". En Claudio Lomnitz (ed.), *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*. México: CIESAS.

- Evans, Peter
1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Figueroa, Adolfo
1999 *Social Exclusion and Rural Underdevelopment*. Ponencia presentada en la conferencia del Banco Mundial sobre evaluación y reducción de la pobreza, Washington, junio 1999.
www.rrojasdatabank.info/wbpovert/02Social_Exclusion.pdf
- Foro Educativo
2006 *Encuesta Nacional de Educación 2005*. Lima: Foro Educativo.
- Foster, George M.
1965 "Peasant Society and the Image of the Limited Good". *American Anthropologist* 67: 293-315.
- Francke, Pedro y Alexandro Saco
2004 "Corrupción y pobreza". Editorial de *Actualidad Económica*, Noviembre 2004.
- Friedrich, Carl J.
1963 *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. Nueva York: McGraw-Hill.
1972 *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda*. Nueva York: Harper & Row.
- Fukuyama, Francis
1995 *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Londres: Hamish Hamilton.
- Galtung, Fredrik
2005 "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices". En Fredrik Galtung y Charles Sampford (ed.), *Measuring Corruption*. Aldershot: Ashgate.
- García Canclini, Néstor
1989 *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo.
- Garzón Valdés, Ernesto
2003 "Acerca del concepto de la corrupción". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*. México, Buenos Aires: Siglo XXI, IFE, ITAM.
- Génaux, Maryvonne
2004 "Social sciences and the evolving concept of corruption". *Crime, Law & Social Change* N° 42: 13-24.
- González Amuchástegui, Jesús
2003 "Corrupción, democracia y responsabilidad política". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*. México, Buenos Aires: Siglo XXI, IFE, ITAM.

- Granovetter, Mark
2004 *The Social Construction of Corruption*. Ithaca: Cornell University, Center for the Study of Economy & Society. Ponencia presentada en la conferencia "The Norms, Beliefs, and Institutions of 21st-Century Capitalism: Celebrating Max Weber's *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*", 8 de octubre 2004.
www.economyandsociety.org/events/Granovetter_paper.pdf
- Grompone, Romeo
1990 "Las lecturas políticas de la informalidad". En Alberto Bustamante et al. (ed.), *De marginales a informales*. Lima: Desco.
- GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
2004 *Preventing Corruption in the Education System. A Practical Guide*. Eschborn: GTZ.
- Gupta, Akhil
1995 "Blurred boundaries: The discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state". *American Ethnologist* 22, 2: 375-402.
- Haller, Dieter
2003 *Der andere Blick: drei Thesen über Korruption aus ethnologischer Perspektive*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
<http://www.wahlthemen.de/themenwahl/phasen/politikodershow/phase2/experten/expertenkorruptionundskandale/dieterhaller>
- Haller, Dieter y Cris Shore (eds.)
2005 *Corruption. Anthropological Perspectives*. Londres, Ann Arbor: Pluto Press.
- Harrison, Elizabeth
2004 "The 'Cancer of Corruption'". En Italo Pardo (ed.), *Between Morality and the Law. Corruption, Anthropology and Comparative Society*. Aldershot: Ashgate.
2006 "Unpacking the Anti-corruption Agenda: Dilemmas for Anthropologists". *Oxford Development Studies* 34, N° 1: 15-29.
- Harrison, Lawrence E.
1988 *Underdevelopment is a State of Mind. The Latin American Case*. Lanham: Madison Books.
1992 *Who Prospers? How Cultural Values Shape Economic and Political Success*. Nueva York: Basic Books.
- Harriss, John
2001 *Social Capital Construction and the Consolidation of Civil Society in Rural Areas*. Londres: Development Studies Institute, Working Paper Series No. 00-16.
<http://www.lse.ac.uk/collections/DESTIN/pdf/WP16.pdf>
- Heberer, Thomas
2001 *Korruption als globales Phänomen und seine Ausprägungen in Ostasien*. Duisburg: Gerhard-Mercator-Universität, Institut für Ostasienwissenschaften, Discussion Paper 9/2001.

- Heidenheimer, Arnold J.
1997 "Perspectives on the Perception of Corruption". En Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnson y Victor T. LeVine (eds.), *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick y Londres: Transaction Publishers.
- Helfer Palacios, Gloria; Verónica Alvarado Bonhote, Tomás Gutiérrez Sánchez y Nelly Pascasio Quiñones
2004 *Educación libre de corrupción. Sistematización de una experiencia participativa en la elaboración del Proyecto de Ley Anticorrupción en el Sector Educación*. Lima.
- Hellman, Joel S.; Geraint Jones y Daniel Kaufmann
2000 'Seize the State, Seize the Day'. *State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. Washington: The World Bank. Policy Research Paper 2444.
- Hellman, Joel S.; Geraint Jones, Daniel Kaufmann y Mark Schankerman
2000 *Measuring Governance, Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economics*. Washington: The World Bank. Policy Research Working Paper 2312.
- Herrera, Javier y François Roubaud
2003 "Pobreza y corrupción en Perú". En *Análisis de Políticas. Boletín del Consorcio de Investigación Económica y Social* N° 4.
http://www.consortio.org./CIES/html/ADP04-Pobreza_Corrupción_Peru.htm
- Heyneman, Stephen P.
2004 "Education and corruption". *International Journal of Educational Development* 24: 637-648.
- Huber, Ludwig
1997 *Etnicidad y economía en el Perú*. Lima: IEP. Documento de Trabajo No. 83.
2002 *Consumo, cultura e identidad en el mundo globalizado. Estudios de caso en los Andes*. Lima: IEP.
- Huber, Ludwig (ed.)
2003 *Ayacucho. Centralismo y descentralización*. Lima: IEP.
- Huber, Ludwig y Andreas Steinhauf
1998 "Redes sociales y desarrollo económico en el Perú: los nuevos actores". En *Debates en Sociología* N° 22: 115-141.
- Huntington, Samuel P.
1996 [1968] *El orden político en las sociedades de cambio*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Husson, Patrick
1993 "Democracia vs. totalitarismo: el impacto político de la 'masificación' de la sociedad peruana contemporánea". En Alberto Adrián et al. (eds.), *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IFEA, IEP.

- Hutchcroft, Paul D.
1997 "The Politics of Privilege: Assessing the Impacts of Rents, Corruption, and Clientelism in Third World Development". *Political Studies* XLV: 639-658.
- Johnston, Michael
2000 "Corruption and Democratic Consolidation". Exposición preparada para la conferencia sobre Democracia y Corrupción, Universidad de Princeton, 12 de marzo 1999.
<http://www1.worldbank.org/publications/anticorrupt/Princeton.pdf>
- Joseph, Gilbert M. y Daniel Nugent (comps.)
2002 *Aspectos cotidianos de la formación del estado*. México: Ediciones Era.
- Kaufmann, Daniel
1997 "Corruption: The Facts". *Foreign Policy* 107: 114-131.
2003 "Anti-Corruption within a Broader Development and Governance Perspective – Some Lessons from Empirics and Experience". Ponencia presentada en el Congreso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Mérida, Mexico, 9-11 de diciembre 2003.
www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/merida_webstatement.pdf
2006a "Myths and Realities of Governance and Corruption". En *The World Economic Forum. Global Competitiveness Report 2005-2006*. Washington: The World Bank.
2006b *Measuring Corruption: Myths and Realities*. Washington: World Bank.
www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/six_myths_measuring_corruption.pdf
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton
1999 *Governance Matters*. Washington: The World Bank, Policy Research Working Paper 2196.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?cfid=201154&cftoken=22920019&abstract_id=188568
- Khan, Mushtaq H.
1998 "The Role of Civil Society and Patron-Client Networks in the Analysis of Corruption". En United Nations Development Programme (ed.), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. Nueva York: PNUD.
- Klaiber S.J., Jeffrey
1988 "Ética, abusos del poder y corrupción en el Perú: una perspectiva histórica". En Jeffrey Klaiber, *Violencia y crisis de valores en el Perú*. Lima: PUCP.
- Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini
2000 *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID.
- Klitgaard, Robert
1988 *Controlling Corruption*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Kornhauser, William
1959 *The Politics of the Mass Society*. Glencoe: The Free Press.

- Krastev, Ivan
2004 *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption*. Budapest: CEU Press.
- Krueger, Anne
1974 "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *The American Economic Review* 64, N° 3: 291-303
- Lambsdorff, Johan Graf; Markus Taube y Matthias Schramm (eds.)
2005 *The New Institutional Economics of Corruption*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Larmour, Peter
2005 *Civilizing techniques: Transparency International and the spread of anti-corruption*. Canberra: The Australian National University, Discussion Paper 05-11.
http://apseg.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers/PDP05-11.pdf
- Latinobarómetro
2006 *Informe Latinobarómetro 2006*.
www.latinobarometro.org
- Lazar, Sian
2004 "Personalist Politics, Clientelism and Citizenship: Local Elections in El Alto, Bolivia". *Bulletin of Latin American Research* 23, 2: 228-243.
2005 "Citizens despite the state: Everyday corruption and local politics in El Alto, Bolivia". En Dieter Haller y Cris Shore (eds.), *Corruption. Anthropological Perspectives*. Londres, Ann Arbor: Pluto Press.
- Ledeneva, Alena V.
1998 *Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leff, Nathaniel
1997 [1964] "Economic Development Through Bureaucratic Corruption". En Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnson y LeVine Victor T. (eds.), *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, Londres: Transaction Publishers.
- Lewis, Oscar
1996 [1966] "The Culture of Poverty". En George Gmelch y Walter P. Zenner (eds.), *Urban Life. Readings in Urban Anthropology*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.
- Leys, Colin
1965 "What is the Problem About Corruption?" *The Journal of Modern African Studies* 3, 2: 215-230.
- Lipset, Seymour Martin
1967 "Values, Education, and Entrepreneurship". En Seymour Martin Lipset y Aldo Solari (eds.), *Elites in Latin America*. Londres, Oxford, Nueva York: Oxford University Press.

- Lipset, Seymour Martin y Gabriel Salman Lenz
 2000 "Corruption, Culture and Markets". En Lawrence J. Harrison y Samuel P. Huntington (eds.) (ed.), *Culture Matters: How Values Change Human Progress*. Nueva York: Basic Books.
- Lomnitz, Claudio
 1992 *Exits from the Labyrinth. Culture and Ideology in the Mexican National Space*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
 2000 "Introducción". En Claudio Lomnitz (ed.), *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*. México: CIESAS.
- Lomnitz, Claudio (ed.)
 2000 *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*. México: CIESAS.
- Lomnitz, Larissa
 1994 "'El compadrazgo', reciprocidad de favores en la clase media urbana de Chile". En Larissa Adler Lomnitz (ed.), *Redes sociales, cultura y poder: Ensayos de antropología latinoamericana*. México: Flacso.
- López, Sinesio
 1997 *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Lynch, Nicolás
 1989 "¿Anomia de regresión o anomia de desarrollo?" *Socialismo y Participación* 45: 19-27.
- Mariátegui, José Carlos
 1994 [1928] *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. 60a edición. Lima: Amauta.
- Marquette, Heather
 2001 "Corruption, democracy and the World Bank". *Crime, Law & Social Change* 36, N° 4: 395-407.
 2004 "The Creeping Politicisation of the World Bank: The Case of Corruption". *Political Studies* 52, 413-430.
- Martiny, Anke
 2004 "Transparency International - Die Koalition gegen Korruption". *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 73, N° 2: 330-338.
- Mauro, Paolo
 1997 *Why Worry About Corruption?* Washington DC: International Monetary Fund, *Economic Issues* 6.
- Mauss, Marcel
 1972 [1925] "Ensayo sobre el don. Forma y razón del intercambio en las sociedades." En Marcel Mauss (ed.), *Sociología y Antropología*. Madrid: Tecnos.
- Médard, Jean-François
 1986 "Public Corruption in Africa. A Comparative Perspective". *Corruption and Reform* N° 1: 115-131.
 1998 "La crise de l'Etat néo-patrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique sub-saharienne". *Mondes en Développement* 26: 55-67.

- Meier, Bettina
2004 *Corruption in the Education Sector*. Oslo: Christian Michelsen Institute.
- Méon, Pierre-Guillaume y Khalid Sekkat
2005 "Does corruption grease of sand the wheels of growth?" *Public Choice* 122: 69-97.
- Merton, Robert King
1968 *Social Theories and Social Structure*. Nueva York: Free Press.
- Michailova, Snejina y Verner Worm
2002 *Personal Networking in Russia and China: Blat and Guanxi*. Copenhagen Business School, Working Paper 15-2002.
<http://ep.lib.cbs.dk/paper/ISBN/x656197578>
- Miller, William L.; Ase B. Groedeland y Tatyana Y. Koshechkina
1998 "Are the people victims or accomplices? The use of presents and bribes to influence officials in Eastern Europe". En *Crime, Law & Social Change* Nº 29: 273-310.
- Mitchell, J. Clyde
1966 "Theoretical Orientations in African Urban Studies". En Michael Banton (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*. Nueva York: Praeger.
1969 "The Concept and Use of Social Networks". En J. Clyde Mitchell (ed.), *Social Networks in Urban Situations. Analysis of Personal Relationships in Central African Towns*. Manchester: Manchester University Press.
- Moreno Ocampo, Luis
2000 "Structural Corruption and Normative Systems: The Role of Integrity Pacts". En Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (ed.), *Combating Corruption in Latin America*. Washington, Baltimore: Woodrow Wilson Center Press, Johns Hopkins University Press.
- Mujica, Jaris
2005 "Estrategias de corrupción. Poder, Autoridad y redes de corrupción en espacios locales". En Oscar Ugarteche (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: Fondo de Cultura Económica, SUR.
- Muñoz, Fanni
2001 "Notas para una historia de la corrupción en el Perú. La construcción del funcionario público moderno durante la mitad del siglo XIX". En Santiago López Maguiña, Gonzalo Portocarrero, Rocío Silva Santisteban y Víctor Vich (eds.), *Estudios culturales. Discursos, poderes, pulsiones*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Myrdal, Gunnar
1968 "Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia". En Gunnar Myrdal, *Asian Drama. An Inquiry Into the Poverty of Nations. Tomo 2*. Harmondsworth: Penguin.

- Nagengast, Carol
1994 "Violence, Terror, and the Crisis of the State". *Annual Review of Anthropology* 23: 109-136.
- Nef, Jorge
2001 "Government Corruption in Latin America". En Gerald E. Caiden, O. P. Dwivedi y Joseph Jabbra (eds.), *Where Corruption Lives*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Neira, Hugo
1987 "Violencia y anomia: reflexiones para intentar comprender". *Socialismo y Participación* 37: 1-11.
- Nye, J. S.
1967 "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis". *American Political Science Review* 5, 1: 417-427.
- Olivier de Sardan, Jean Pierre
1999 "A moral economy of corruption in Africa?" *The Journal of Modern African Studies* 37, Nº 1: 25-52.
- Ortíz de Zevallos, Gabriel y Carlos Calderón
2005 "Un enfoque neoinstitucional sobre la corrupción en el Perú". En Felipe Portocarrero S. (ed.), *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Oswald, Ingrid
2002 "Elemente einer Theorie der offenen Hand. Zur Verbindung von Korruptions- und Gesellschaftsanalyse am Beispiel Russlands." En Harald Bluhm y Karsten Fischer (eds.), *Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht*. Baden-Baden: Nomos.
- Pajuelo, Ramón
2005 *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: Las lecciones del caso de Ilave*. Lima: Asociación SER.
- Pardo, Italo
2004 "Introduction: Corruption, Morality and the Law". En Italo Pardo (ed.), *Between Morality and the Law. Corruption, Anthropology and Comparative Society*. Aldershot: Ashgate.
- Pardo, Italo (ed.)
2004 *Between Morality and the Law. Corruption, Anthropology and Comparative Society*. Aldershot: Ashgate.
- Parry, Jonathan
2000 "The 'Crisis of Corruption' and 'The Idea of India': A Worm's-Eye-View". En Italo Pardo (ed.), *Morals of Legitimacy. Between Agency and System*. Nueva York: Berghahn Books.
- Pásara, Luis
1988 "La 'libanización' en democracia". En Luis Pásara y Jorge Parodi (ed.), *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Lima: CEDYS.

- Pavarala, Vinod
1993 "Corruption as a Site for Contested Meaning: Elite Constructions in India". *Qualitative Sociology* 16, N° 4: 405-422.
- PER (Proyecto Educativo Regional)
2006 *Proyecto Educativo Regional al 2021*. Ayacucho: PER (manuscrito).
- Peralta Izarra, Pelayo
2004 Ayacucho: el nuevo sendero. Lima: Ediciones Vilper.
- Polzer, Tara
2001 *Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse*. Londres: Development Studies Institute. DESTIN Working Paper Series No. 01-18.
- Poole, Deborah
2000 "Videos, corrupción y ocaso del fujimorismo". *Ideéle* 134:55-59.
2004 "Between Threat and Guarantee. Justice and Community in the Margins of the Peruvian State". En Veena Das y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe, Oxford: SAR Press, James Currey.
2005 "Los dos cuerpos del juez: Comunidad, justicia y corrupción en el Perú de los neoliberales". En Óscar Ugarteche (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: SUR, Fondo de Cultura Económica.
- Portes, Alejandro y Patricia Landolt
1996 "The Downside of Social Capital". *The American Prospect* N° 16: 18-21.
- Portocarrero, Gonzalo
2005 "La 'sociedad de cómplices' como causa del (des)orden social en el Perú". En Óscar Ugarteche (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: SUR, Fondo de Cultura Económica.
- Portocarrero Suárez, Felipe
2005 "Presentación". En Felipe Portocarrero S. (ed.), *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red Para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Portocarrero S., Felipe (ed.)
2005 *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red Para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Price, Pamela
1999 "Cosmologies and Corruption in (South) India - Thinking Aloud". *Forum for Development Studies* 2: 315-327.
- PROAGUA (Programa de Agua Potable y Alcantarillado)
2000 *Estudio socioeconómico Huamanga y Huanta*. Ayacucho: PROAGUA. CD- ROM.
- Proética (Consejo Nacional para la Ética Pública)
2006a *Cuarta encuesta nacional sobre corrupción*. Lima: Proética.
2006b *Mapa de Riesgos de Corrupción en Ayacucho*. Lima: Proética.
www.proética.org.pe

- Putnam, Robert
2000 *Bowling Alone: the Decline and Revival of Community in America*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Qizilbash, Mozaffar
2001 "Corruption and Human Development: A Conceptual Discussion". *Oxford Development Studies* 29, N° 3: 265-278.
- Quiróz Alfonso W.
2000 "Historia de la corrupción en el Perú: ¿es factible su estudio?". En *Homenaje a Félix Denegri Luna*. Lima: PUCP.
2004 "Basadre y su análisis de la corrupción en el Perú". En Scarlett O'Phelan Godoy y Mónica Ricketts Sánchez-Moreno (eds.), *Homenaje a Jorge Basadre. El hombre, su obra y su tiempo*. Lima: PUCP, UP.
- Rawls, John
1979 *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Robinson, Mark
1998 "Corruption and Development: An Introduction". *The European Journal of Development Research* Vol. 40, N° 1: 1-14.
- Romero, Catalina
1987 "Violencia y anomia: comentarios sobre una reflexión". *Socialismo y Participación* 39: 75-80.
- Rose-Ackerman, Susan
1978 *Corruption. A Study in Political Economy*. Londres, Nueva York: Academic Press.
1997 "Corruption in the Global Economy". En Kimberly Ann Elliott (ed.), *Corruption in the Global Economy*. Washington DC: Institute for International Economics.
2001a *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI.
2001b *Trust, Honesty, and Corruption: Theories and Survey Evidence from Post-Socialist Societies*. Ponencia preparada para el taller sobre Honestidad y Confianza en Sociedades Post-Socialistas del Collegium Budapest, 25-26 de mayo 2001.
<http://www.colbud.hu/honesty-trust/rose/pub01.htm>
- Rospigliosi, Fernando
2000 *Montesinos y las Fuerzas Armadas. Cómo controló durante una década las instituciones militares*. Lima: IEP.
- Rumyantseva, Natalia L.
2005 "Taxonomy of Corruption in Higher Education". *Peabody Journal of Education* 80, N° 1: 81-92.
- Ruud, Arild Engelsen
2000 "Corruption as Everyday Practice. The Public-Private Divide in Local Indian Society". *Forum for Development Studies* 2, 271-294.
- Sahlins, Marshall
1965 "On the Sociology of Primitive Exchange". En Michael Banton (ed.), *The Relevance of Models for Social Anthropology*. Londres: Tavistock.

- Sajo, Andras
1998 "Corruption, clientelism and the future of the constitutional state in Eastern Europe". *East Europe Constitutional Review* 7, Nº 2: 37-46.
- Sampson, Steven
2005 "Integrity Warriors: Global Morality and the Anti-Corruption Movement in the Balkans". En Dieter Haller y Cris Shore (eds.), *Corruption. Anthropological Perspectives*. Londres, Ann Arbor: Pluto Press.
- Schramm, Matthias y Markus Taube
2002 *The Institutional Economics of legal institutions, Guanxi, and Corruption in the PR China*. Internet Centre of Corruption Research, Contribution 10.
www.icgg.org/downloads/contribution10_schramm.pdf
- Schulte-Bockholt, Alfredo y Luis Sepúlveda
2006 "La corrupción como poder". En Eduardo Toche y Martín Paredes (comp.), *Perú Hoy. Democracia inconclusa, transición y crecimiento*. Lima: Desco.
- Scott, James C.
1969 "The Analysis of Corruption in Developing Nations". *Comparative Studies in Society and History* 11, 315-341.
1972 *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Sedgewick, Peter
2002 *Cultural Theory: The Key Concepts*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Shore, Cris y Dieter Haller
2005 "Introduction - Sharp Practice: Anthropology and the Study of Corruption". En Dieter Haller y Cris Shore (eds.), *Corruption. Anthropological Perspectives*. Londres, Ann Arbor: Pluto Press.
- Sissener, Tone Kristin
2001 *Anthropological perspectives on corruption*. Bergen: Chr. Michelsen Institute for Development and Human Rights. Working Paper 2001: 5.
<http://www.cmi.no/publications/2001%5Cwp%5Cwp2001-5.pdf>
- Smith, Daniel Jordan
2007 *A Culture of Corruption. Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- Stein, Steve y Carlos Monge
1988 *La crisis del Estado patrimonial en el Perú*. Lima: IEP.
- Steinmetz, George (ed.)
1999 *State/Culture. State-Formation after the Cultural Turn*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Stern, Steve
1982 *Peru's Indian Peoples and the Challenge of Spanish Conquest. Huamanga to 1640*. Madison: The University of Wisconsin Press.

- Streck, Bernhard
1987 "Netzwerk". En Bernhard Streck (ed.), *Wörterbuch der Ethnologie*. Colonia: DuMont.
- Szeftel, Morris
1998 "Misunderstanding African Politics: Corruption & the Governance Agenda". *Review of African Political Economy* 25, 76: 221-240.
- Tanaka, Martín
2005 "La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo". En Felipe Portocarrero S. (ed.), *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Tanaka, Shinichiro
2001 "Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy". *The International Journal of Educational Management* 15, 4-5: 158-166.
- Távora, José
2005 "La captura del Estado y la persistencia de la corrupción como desafíos de la democracia". En Óscar Ugarteche (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: SUR, Fondo de Cultura Económica.
- Tavits, Margit
2005 *Causes of Corruption: Testing Competing Hypotheses*. Oxford: Nuffield College, Universidad de Oxford.
www.nuffield.ox.ac.uk/Politics/papers/2005/Tavits%20Nuffield%20WP.pdf
- Theidon, Kimberly
2004 *Entre prójimos. El conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Lima: IEP.
- Theobald, Robin
1990 *Corruption, Development and Underdevelopment*. Durham: Duke University Press.
- Transparency International
2000 *TI Source Book 2000*. Berlín: Transparency International.
- Trouillot, Michel-Rolph
2001 "The Anthropology of the State in the Age of Globalization". *Current Anthropology* 42, 1: 125-138.
- Tullock, Gordon
1967 "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft." *Western Economic Journal* 5, 224-232.
- Ugarteche, Óscar (ed.)
2005 *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: SUR, Fondo de Cultura Económica.

- Uslaner, Eric M.
2004 "Trust and Corruption". En Johann Graf Lambsdorff, Markus Taube y Matthias Schramm (ed.), *The New Institutional Economics of Corruption*. Londres y Nueva York: Routledge.
- van Klaveren, Jacob
1997 [1957] "The Concept of Corruption". En Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnsohn y Victor T. LeVine (eds.), *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick, Londres: Transaction Books.
- Vargas Haya, Héctor
2005 *Perú: 184 años de corrupción e impunidad*. Lima: Editorial Rocío.
- Véliz, Claudio
1994 *The New World of the Gothic Fox. Culture and Economy in English and Spanish America*. Berkeley, Los Angeles y Londres: University of California Press.
- Visvanathan, Shiv y Harsh Sethi
1998 *Foul Play. Chronicles of Corruption*. Nueva Delhi: Banyan Books.
- Wade, Robert
1982 "The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India". *Journal of Development Studies* 18, Nº 3: 287-328.
- Waite, Duncan y David Allen
2003 "Corruption and Abuse of Power in Educational Administration". *The Urban Review* 35, Nº 4: 281-296.
- Warren, Mark E.
2001 Social Capital and Corruption. Washington: Universidad de Georgetown. Manuscrito.
www.huss.ex.ac.uk/politics/research/socialcapital/papers/warren.pdf
- Weber, Max
1980 [1921] *Wirtschaft und Gesellschaft [Economía y Sociedad]*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Wellman, Barry
1988 "Structural analysis: from method and metaphor to theory and substance". En Barry Wellman y S. D. Berkowitz (ed.), *Social structures: a network approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Werlin, Herbert H.
1972 "The Roots of Corruption - The Ghanaian Enquiry". *The Journal of Modern African Studies* 10, Nº 2: 247-266.
- Whitehead, Laurence
2000 "High-Level Political Corruption in Latin America: A 'Transitional' Phenomenon?". En Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (ed.), *Combating Corruption in Latin America*. Washington, Baltimore: Woodrow Wilson Center Press, Johns Hopkins University Press.

- Whitten, Norman E. Jr. y Alvin W. Wolfe
 1973 "Network Analysis". En John J. Honigmann (ed.), *Handbook of Social and Cultural Anthropology*. Chicago.
- World Bank
 1997a *World Development Report 1997*. Washington: World Bank.
 1997b *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington: World Bank.
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/coridx.htm>
- Wraith, Ronald y Edgar Simpkins
 1963 *Corruption in Developing Countries*. Londres: George Allen and Unwin.
- Yang, Mayfair Mei-Hui
 1989 "The Gift Economy and State Power in China". *Comparative Studies in Society and History* 31, 1: 25-54.
 1994 *Gifts, Favors and Banquets: The Art of Social Relationships in China*. Ithaca, Londres: Cornell University Press.
- You, Jong-Sung
 2006 "Corruption as Injustice". Ponencia presentada en la Reunión Anual de la *Midwest Political Science Association*, Chicago 20 al 23 de abril 2006.
irps.ucsd.edu/assets/003/5297.pdf
- Zabludovsky Kuper, Gina
 1989 *La dominación patrimonial en la obra de Max Weber*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zapata, Antonio
 2005 "La corrupción bajo el fujimorismo". En Felipe Portocarrero S. (ed.), *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Zinn, Dorothy Louise
 2005 "Afterword - Anthropology and corruption: The state of the art". En Dieter Haller y Cris Shore (eds.), *Corruption. Anthropological Perspectives*. Londres, Ann Arbor: Pluto Press.