

# Neoliberalismo, Estado de derecho y gestión de la corrupción



Dr. Levy del Aguila M.

Dr. en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Universidad de Barcelona, Mg. en Filosofía y Sociólogo por la PUCP, con publicaciones en *Ética Aplicada (Ética de la Gestión, Desarrollo y Responsabilidad Social (ed.), 2014)* y *Filosofía Política (El concepto de libertad en el Leviathan de Thomas Hobbes, 2016, y Comunismo, poder político y libertad personal en Marx, 2016)*, entre otras. Ha sido Jefe del Departamento Académico de Ciencias de la Gestión (2104-2017), donde es Profesor Principal, y desde donde se ha desempeñado como docente en cursos de *Ética y Filosofía Política, Ética Aplicada a la Gestión, Gestión Social, Teoría Sociológica y metodología de la investigación.*

## Resumen

La corrupción de los sistemas de gestión pública son un lugar de recurrente interpelación ciudadana en el Perú. De larga data histórica, los últimos años vienen significando una suerte de escalada en la historia de la corrupción, así como el momento en que se ha empezado a conocer la magnitud y la profundidad de la corrupción pública; en particular, para el periodo democrático que resulta de la caída del régimen fujimorista en el año 2001. El presente artículo propone que, desde el punto de vista de las Ciencias de la Gestión, la comprensión de este fenómeno exige una perspectiva propia de los sistemas complejos para dar cuenta de la trama organizacional en la que el fenómeno de la corrupción tiene lugar. Una perspectiva compleja sobre la cuestión debe comenzar por atender la mutua dependencia entre la corrupción de lo público y la agencia de las empresas privadas que han florecido bajo su amparo, las cuales, a su vez, sinérgicamente, han modelado ciertos sistemas públicos para que se dispongan convenientemente a su interés de acumulación. Asimismo, desde una perspectiva histórica, está en juego una manera de entender la modernización del Estado y, más ampliamente, el modelo de desarrollo en el país, donde la prioridad del interés capitalista sobre el interés de lo común ha sido patente. Nuestra hipótesis es que, caído el régimen fujimorista, la corrupción muta y logra adaptarse a sus nuevas condiciones de reproducción. Así, el modelo de desarrollo neoliberal persiste bajo los parámetros del Estado democrático de derecho post fujimorista con una manera de entender y privilegiar la actividad económica empresarial en desmedro de los intereses de la comunidad nacional. En este privilegio es que la corrupción encuentra su lugar y su ocasión sistémica.

Para abordar esta cuestión, damos inicio con algunas consideraciones teóricas de carácter general sobre la relación entre lo privado y lo público en las sociedades modernas. En segundo término,

<sup>1</sup> Una primera versión de este artículo fue publicada en la revista *Vuelapluma*, No. 13 (2018), pp. 62-67, bajo el título "Corrupción, régimen político y modelo de desarrollo en el Perú" bajo un encuadre más bien filosófico-político, el cual ha sido redirigido hacia un enfoque más cercano a las Ciencias de la Gestión.

## Neoliberalismo, Estado de derecho y gestión de la corrupción

hemos caracterizado el nudo de nuestra cuestión en torno de la instalación del régimen democrático-liberal en el Perú desde el año 2001 hasta la actualidad, para sostener que la corrupción supo avenirse y encontrar su ocasión bajo estructuras legales y de gestión pública perfectamente instaladas en el Estado democrático de derecho. A continuación, el caso Odebrecht será aprovechado para ilustrar de modo palpable el alcance y la profundidad que ha logrado la corrupción en el país. Finalmente, plantearemos algunas reflexiones sobre los desafíos prácticos que supone encarar con radicalidad este fenómeno, cuestionando el modelo de desarrollo y la forma actual en que opera la modernización del Estado, así como sobre los retos cognitivos que esto significa para las Ciencias de la Gestión.

**Palabras clave:** Corrupción - neoliberalismo - Estado de derecho - Gestión Pública - complejidad

### Abstract

The corruption of public management systems is a place of recurrent citizen interpellation in Peru. Long historical, the last few years have meant a kind of escalation in the history of corruption, as well as the moment in which the magnitude and depth of public corruption has begun to be known; specifically, for the democratic period that results from the fall of the Fujimorist regime in 2001. The present article proposes that, from the point of view of the Management Sciences, the understanding of this phenomenon demands a proper perspective of the systems complexes to account for the organizational framework in which the phenomenon of corruption takes place. A complex perspective on the issue must begin by addressing the mutual dependence between the corruption of the public and the agency of the private companies that have flourished under its umbrella, which, in turn, have synergistically modeled certain public systems so that they are conveniently disposed to their accumulation interest. Also, from a historical perspective, a way to understand the modernization of the State and, more broadly, the development model in the country, where the priority of capitalist interest on the interest of the common has been patent. Our hypothesis is that, after the Fujimorist regime fell, corruption mutates and manages to adapt to its new conditions of reproduction. Thus, the neoliberal development model endures under the parameters of post- Fujimori democratic State of law. It makes so with a way of understanding and privileging business economic activity to the detriment of the interests of the national community. In this privilege is that corruption finds its place and its systemic opportunity.

To address this question, we begin with some general theoretical considerations about the relationship between the private and the public in modern societies. In the second place, we have characterized the knot of our question about the installation of the liberal-democratic regime in Peru from 2001 to the present, to argue that corruption was able to come together and find its occasion under legal and public management structures perfectly installed in the democratic State of law. Then, the Odebrecht case will be used to illustrate in a tangible way the scope and depth that corruption has achieved in the country. Finally, we will raise some reflections on the practical challenges of dealing with this phenomenon with radicalism, questioning the development model and the current way in which modernization of the State operates, as well as on the cognitive challenges that this means for Management Sciences.

**Key words :** Corruption - neoliberalism - Democratic rule of law - Public Management - complexity

## Introducción

Desde la perspectiva de las Ciencias de la Gestión, el fenómeno de la corrupción que azota nuestra comunidad nacional, en la actualidad y a lo largo de su historia republicana, aparece como un fenómeno meta organizacional que no puede ser ni comprendido ni intervenido, si se le concibe como un asunto que remite a estructuras organizacionales singulares. La corrupción enlaza la actividad pública con la actividad privada (regularmente empresarial pero no exclusivamente) en forma tal que determinados intereses particulares, que suelen tomar la forma de intereses organizacionales, se relacionan con la instancia pública para degradarla y ponerla al servicio de su agencia privada a la manera de un instrumento más como cualquier otro.

Si tal tipo de relación ocurre de manera sistemática en una cierta estructura social, ello no puede ser meramente adjudicado a la mala voluntad de algún empresario o de algún funcionario público. Las explicaciones que reducen fenómenos de carácter social a lo que ocurre en el campo del arbitrio individual, no solo pueden resultar sumamente ingenuas, sino que carecen del horizonte de miras que es necesario disponer para la comprensión de este tipo de situaciones. Los llamados edificantes por "educar mejor a nuestros hijos" se revelan en toda su limitación cuando tales hijos habrán de encontrarse con modos de relacionamiento inter organizacional que de no ser asumidos por ellos significarán su exclusión de un modelo de negocio o de un modus operandi establecido en el sector público; en buena cuenta, supondrán su inviabilidad laboral y personal. Por cierto, a lo largo de la historia de esta suerte de ADN corrupto por el cual las actividades del Estado se enlazan con la actividad privada, se van configurando formas éticas de vida en común entregadas a la reproducción de modelos de convivencia anclados en la corrupción. Sin duda, la recurrencia, el arraigo histórico y la sostenibilidad de la corrupción exigen centrar la mirada en los sujetos sociales que la reproducen para identificar lo que podría ser considerado una dimensión del ethos (vergonzoso pero real) de nuestra vida en común. No obstante, la salida no puede ser ni subjetivista ni abstracta. Aunque haya de contener elementos

que atañen a la formación de nuestros futuros gestores, debe atacar decididamente las bases de reproducción de dicho ethos corrupto; en buena cuenta, enfocarse en los sistemas organizacionales desde los cuales se pervierte la actividad del gestor, sea público o privado.

En la breve exposición que sigue, abordaremos esta cuestión desde dos consideraciones de partida. Una de ellas atañe a la consideración del fenómeno en cuestión, no simplemente como un fenómeno social general, sino como un fenómeno que puede ser abordado desde el punto de vista de las Ciencias de la Gestión, como por cierto puede serlo también desde otros ámbitos del saber científico-social con los que el diálogo es ineludible y debiera ser permanente. La otra consideración remite al periodo temporal que aquí nos interesa tratar: la restauración democrática post fujimorista que arrancó en el año 2001 y continúa hasta nuestros días. La hipótesis de trabajo es que lo que tenemos entre manos durante este periodo es un modelo de desarrollo neoliberal que articula las pautas del Estado democrático de derecho con una manera de entender y privilegiar la actividad económica empresarial en desmedro de los intereses de la comunidad nacional. Para ello, proponemos una exposición en cuatro partes donde, en primer lugar, corresponde a nivel conceptual situar la corrupción al interior del modelo de civilización liberal que asumimos desde nuestra matriz de referencia occidental y moderna, una matriz que se desenvuelve en la forma de la disociación y recíproca dependencia entre las dimensiones de lo público y lo privado. En segundo lugar, presentaremos algunas líneas vertebradoras del modelo de desarrollo neoliberal vigente en el Perú desde inicios de siglo y su capacidad para reproducir la corrupción del funcionario entregado a su propio interés privado y al interés de las empresas con las que este reproduce su práctica corrupta. En tercer lugar, tomaremos el Caso Odebrecht para referirnos a la trama inter organizacional de la corrupción, que configura un sistema complejo<sup>2</sup> de aprovechamiento ilegítimo por parte del interés privado de los recursos públicos. Por último, ofreceremos un cierre que, a manera de conclusión, propondrá algunas líneas de reflexión para hacernos cargo del fenómeno de la corrupción en nuestro país desde una perspectiva integradora o meta

organizacional.

### 1. El Estado de derecho y la dicotomía privado-público

EL estado moderno ha conocido muy variadas formas a lo largo de su historia. Desde la centralización monárquica conocida en las figuras europeas del Estado absolutista y predecesores en los siglos XVII - XIX<sup>3</sup> hasta las formas contemporáneas del Estado democrático de derecho, pasando por regímenes monárquico constitucionales, democracias censitarias, democracias de representación popular universal, fascismos y despotismos socialistas, incluyendo las variedades peculiares de los distintos populismos latinoamericanos y sus dictaduras militares, entre otras muchas figuras históricas<sup>4</sup>. No es sencillo determinar qué viene a ser distintivo del Estado en tanto forma política de organización moderna. Los procesos de centralización del poder político con monopolización de la violencia bajo un determinado territorio nacional o plurinacional, unidos a una marcada racionalización tecno-burocrática de sus instancias institucionales parecieran ser –en ruta weberiana– el elemento sine qua non que caracterizaría a un Estado como moderno<sup>5</sup>. No obstante, para analizar la corrupción en el Perú a inicios del siglo XXI post régimen fujimorista, requerimos una delimitación más precisa en términos del tipo de legitimidad<sup>6</sup> que se espera del Estado bajo el horizonte civilizatorio propio de la modernidad liberal.

Así pues, la corrupción que nos ocupa tiene que ver con el fracaso de un proyecto político para el país que, desde el gobierno de Paniagua en adelante, se propuso establecer que las pautas de la vida política vengan dadas por la lógica del Estado democrático de derecho, donde a la defensa y promoción de los derechos individuales sobrevenga como contraparte la configuración de un aparato público comprometido con el interés común y elevado sobre las tensiones y disputas entre los particulares para constituirse en árbitro neutral frente a ellas o, en todo caso, en árbitro que establezca reglas de juego dentro de las cuales cada disposición particular podrá tener ocasión de expresarse y realizarse. De este juego quedarían excluidos quienes pretendan proceder arbitrariamente,

esto es, más allá de la ley, bien sea violando los derechos de sus contrapartes ciudadanas o bien degradando directamente el carácter de lo público a un objeto de uso privado.

De este modo, lo que tenemos formulado en términos de una cierta aspiración, bien sea nacional y/o societal –si la referencia a la “nación” pareciera ser excesiva para un caso como el Perú– es la expectativa propia de una cultura liberal –con todos los matices que no podemos considerar en este momento– que asume como deber ser la disociación estricta entre los ámbitos de lo público y lo privado, de modo tal que el primero sea condición de posibilidad de la práctica privada mas no botín ni mero objeto del agente privado. De donde, a su vez, se asume que la agencia privada debe estar en condiciones de ofrecer soporte material a la institucionalidad de lo público en la forma de impuestos, aportaciones, rentas, etc. para que tal institucionalidad pueda subsistir.

Se trata, pues, de una relación de mutua condición de posibilidad entre lo público y lo privado. No así, de una relación de mutua constitución. La diferencia entre lo uno y lo otro no es meramente especulativa sino eminentemente práctica. Si asumimos que lo público constituye a lo privado, nos dirigimos en rutas de imposición de alguna perspectiva política que, encontrándose coyunturalmente a cargo de la cosa pública, puede terminar imponiendo pautas de vida a los agentes privados, por ejemplo, en términos de cuáles debieran ser las preferencias religiosas o las opciones sexuales de sus hijos. Por el contrario, si lo que termina siendo constituido es el aparato público en nombre de algún interés privado particular, entonces

<sup>2</sup> Cf. Earls, John, *Introducción a la teoría de sistemas complejos*, Lima: PUCP, 2011.

<sup>3</sup> Cf. Anderson, Perry, *El Estado absolutista, México: Siglo XXI*, 1990.

<sup>4</sup> Para un mapeo histórico-universal de la cuestión, véase el tratamiento de Eric Hobsbawm en la saga que va de *La Era de la revolución* (Barcelona: Crítica, 1997) hasta *La Historia del siglo XX* (Barcelona: Crítica, 1995), pasando por *La era del capital* (Barcelona: Crítica, 1998) y *La era del imperio* (Barcelona: Labor, 1990), donde el tratamiento de la modernización del mundo crecientemente globalizado encuentra en el estudio de los regímenes políticos a un eje central de análisis.

<sup>5</sup> Cf. Weber, Max, 1864-1920, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 43-44.

<sup>6</sup> Cf. *ibid.*, pp. 170-173.

se abre el terreno de la interrogación que nos ocupa, se abre paso a la corrupción; esto es, al control de la cosa pública a manos de alguna motivación privada<sup>7</sup>. Debido a ello es que la expresión equívoca según la cual coloquialmente se señala que “el Estado debe estar al servicio de los ciudadanos” porta consigo la ambigüedad sobre lo que puede llegar a significar ese “servicio”. La cultura de la corrupción, y sus facetas más o menos lumpenizadas de funcionarios ministeriales, fiscales y jueces, congresistas y secretarios congresales saben “servirse bien” del Estado. En cambio, desde el punto de vista de la cultura liberal y del proyecto político asociado al Estado democrático de derecho, lo que se encuentra es un sentido de justicia –para usar la clásica expresión de Rawls<sup>8</sup>– que disocia lo público de lo privado. Para este modelo de justicia y vida en comunidad, lo que tenemos es una perspectiva más cercana a la idea de que el Estado sea condición de posibilidad de la agencia privada, sin tomar partido o ponerse al servicio de cualquier interés privado, sino haciendo posible que todo interés privado tenga oportunidad de ver realizados sus derechos.

## 2. Modelo económico, régimen político y corrupción.

Frente al horizonte de un Estado democrático de derecho que, en buena cuenta, responde a la tradición moderna del liberalismo político, la escena nacional ofrece, en los últimos años, quizás el mayor derrotero de corrupción que se haya desplegado en el país. Por ello, más que nunca resuena la clásica sentencia de González Prada acerca del Perú: “donde se aplica el dedo brota pus”<sup>9</sup>. La exhibición mass mediática y cotidiana de la corrupción de la que somos testigos en los últimos años evidencia la crisis del régimen político que se inauguró con la caída del autoritarismo fujimorista en el año 2001, autoritarismo que precisamente conociera su colapso asociado a procesos análogos de exposición.

De inmediato debe anotarse que la corrupción que pone en jaque al actual régimen democrático está asociada a un modelo de desarrollo económico neoliberal que se fundó durante el régimen de Fujimori y continuó a lo largo

de los gobiernos de Paniagua, Toledo, García, Humala, hasta el gobierno de Kuczynski, presidente vacado por su asociación con actos de corrupción. Es clave anotar que, salvo en el caso de Paniagua, todos los presidentes referidos del régimen post fujimorista se hallan procesados o investigados por serios indicios de participación en tramas de corrupción con la empresa privada transnacional o nacional. La cuestión no es anecdótica y atañe directamente al interés de las Ciencias de la Gestión. Más allá de la suerte de tal o cual presidente corrupto, tenemos aquí mucho más que un asunto de agencia individual: nuestra sociedad vive una experiencia sistémica de corrupción meta organizacional que supone una articulación viciosa de intereses entre lo público y lo privado; específicamente, entre gobernantes democráticamente elegidos, funcionarios públicos y empresas privadas que han encontrado en el aparato institucional de la democracia liberal la ocasión para hacer valer sus afanes lucrativos más allá de las separaciones teóricas que el liberalismo clásico establece entre lo público y lo privado.

A tono con las tendencias contemporáneas del capitalismo globalizado, el modelo de desarrollo económico de las últimas décadas en el Perú, desde Fujimori y hasta nuestros días, es un modelo de desarrollo neoliberal que vale la pena reseñar al menos en algunos de sus rasgos significativos.

En primer lugar, la radical desregulación de la economía nacional para atraer capitales transnacionales en una sociedad de competencia global donde a los capitales de raíz local, incapaces de ser competitivos en el mercado mundial, no les queda sino encontrar la forma de sumarse al inversionista extranjero, formando alianzas estratégicas para la gestión de sus inversiones con vistas a participar de los proyectos y licitaciones organizadas por el Estado.

<sup>7</sup> En este sentido, por “corrupción” no debiera entenderse una actividad exclusiva ni preferentemente centrada en motivaciones, acciones ni consecuencias de tipo económico, aunque se entiende que en la práctica suele ser el caso.

<sup>8</sup> Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1995.

<sup>9</sup> González Prada, Manuel, *Páginas Libres*, Madrid: Sociedad Española de Librería, 1917, p. 174.

## Neoliberalismo, Estado de derecho y gestión de la corrupción

En segundo lugar, la forma institucional de las Asociaciones Público-Privadas dispuestas para que el riesgo de la inversión sea nulo y corra siempre a cargo del Estado, esto es, de los ciudadanos que habrán de sufragarlos con sus impuestos en caso la ineficiencia empresarial o la precariedad estatal así lo amerite. Por cierto, este tipo de "cooperación" es una innovación de la gestión neoliberal de las inversiones que no hace sino recordarnos la "astucia del capital" – parafraseando a Hegel<sup>10</sup>– y su falta de consideraciones dogmáticas cuando de acumular se trata: si el Estado ayuda a maximizar, de inmediato pasa de ogro tiránico y supremo enemigo de la libertad al mejor de los socios posibles.

En tercer lugar, el modelo dispone de una institucionalidad pública debidamente dispuesta para cuidar las formas del derecho y los cánones de la decencia liberal mediante la buena pro de instancias como Proinversión, o de excepciones al Sistema Nacional de Inversión Pública hechas por funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas "para agilizar" la inversión según criterios tecnocráticos que deciden en qué consiste lo mejor para el país. Normalmente, se trata de procesos y decisiones no transparentes para la ciudadanía y ajenas a su participación.

En cuarto y último término, ningún modelo de desarrollo puede ser jamás un asunto puramente económico. El nuestro dispone de un potente coro que lo anima y viabiliza a través de la voluntad de las personas, lugar donde se instalan los vastos recursos ideológicos dedicados a la construcción de una cultura que celebra la vida mercantil-capitalista en la forma de un discurso aspiracional y emprendedor. Este discurso, por un lado, expresa el esfuerzo de amplios sectores sociales por cubrir necesidades carentes de satisfacción en el mercado formal y bajo la legalidad de lo público; por otro lado, ofrece, de la mano de innumerables representantes políticos, funcionarios públicos y empresarios, una disposición opuesta a la comunidad y entregada a ese potente resorte de la corrupción que viene dado por el más ansioso consumismo y la búsqueda de ascenso social y estatus a toda costa, por todos los medios y contra todos. En efecto, detrás de cada político corrupto, no solo encontramos grandes

consorcios corporativos transnacionales, sino jueces y empresarios emergentes mejorando su posicionamiento consumista y el estatus de sus vidas privadas, a la vez que degradando la suerte de lo común.

Desde esta suerte de set up de disposiciones estructurales entrelazadas con ánimos y convicciones particulares, se instala la escena de la corrupción que nos convoca y que presenta las siguientes convicciones ideológicas como moneda corriente y sentido común masificado: i) la estrecha identificación entre crecimiento económico y desarrollo sin mayor problematización sobre cuestiones de distribución, justicia o sostenibilidad, ii) la representación del Estado como un objeto cualquiera presto a ser instrumentalizado a favor del beneficio privado, a la vez que

iii) la naturalización de "los excesos" de esta instrumentalización que pudieran salir a la luz pública ("roba pero hace obra").

Por medio de esta circunstancia, nuestro país ofrece al mundo la articulación práctica de dos discursos y modelos de organización social que forman una familia cuyos miembros a veces reniegan el uno del otro: el clásico liberalismo político se reproduce entre nosotros entrelazado con el neoliberalismo económico. Mas no se trata de cualquier articulación genérica entre ambos modelos de convivencia social, sino de una que se encuentra en la raíz de la corrupción contemporánea en el Perú. En efecto, si repasamos las reivindicaciones que nuestra precaria clase política formuló en el cambio de siglo contra el autoritarismo fujimorista, advertimos que en ningún caso se puso en cuestión el modelo económico neoliberal que rigió el país bajo dicho autoritarismo. Asimismo, tampoco se discrepó de los modelos de modernización institucional procedentes del Consenso de Washington y diseñados para formatear el aparato estatal según las necesidades de la inversión privada, con todo el paquete colonial de privatizaciones, desregulación de la inversión y dinamización del librecambio que le correspondieron. Nada de esto fue materia de

---

<sup>10</sup> En su referencia a la "astucia de la razón" en: Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, *Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas*, Madrid: Alianza Editorial, 2000, § 209.

disputa en aquella escena. De hecho, nada de ello es materia de disputa actualmente.

Así, el gobierno provisional de Valentín Paniagua fue saludado como el inicio de un nuevo régimen político democrático en el país y, en retrospectiva, suele ser evocado como un momento de amplias ilusiones e integridad moral. Pues bien, bajo el régimen político que allí dio comienzo, la corrupción no solo persistió asociada al modelo económico de desarrollo instalado por el fujimorismo, al modelo neoliberal que priorizó la inversión privada sobre el interés común, sino que, bajo renovadas sinergias meta organizacionales, supo persistir y hacerse sostenible a lo largo de los siguientes lustros en la nueva escena democrático-liberal. Más aún, se asentó más profundamente a nivel de los sistemas organizacionales pues ya no se trataba solo de la habilidad o la inteligencia maniquea de un personaje despótico en la sombra, como Vladimiro Montesinos, o de una situación de crisis excepcional, como la de fines de los años ochenta del siglo pasado, sino que medraba en una trama altamente institucionalizada donde el modelo económico neoliberal ha florecido bajo el amparo del Estado democrático de derecho.

### 3. El caso Odebrecht y la gestión de la corrupción

La corrupción que tenemos entre manos remite a relaciones consolidadas entre inversionistas privados y funcionarios públicos para sacar adelante proyectos de envergadura o proyectos de menor cuantía en los distintos niveles de gobierno. Por cierto, no es un asunto nuevo en la historia del país; por el contrario, dispone de larga data. No obstante, jamás la historia republicana conoció una puesta en escena que desnudara la corrupción de la manera en que va quedando desnuda día a día como dimensión inherente al modelo de desarrollo que nos rige.

Bajo una perspectiva de mayor alcance, el fenómeno de la corrupción en el Perú obliga a fijarnos en la relación de mutua necesidad entre el actual desarrollo capitalista de corte neoliberal y la crisis del régimen político. Por un lado, el desarrollo de la empresa capitalista en

el Perú encuentra en la obra pública la ocasión para obtener altos niveles de rentabilidad por medio de variados recursos estratégicos de corte corrupto que le ofrecen vastas garantías a su inversión gracias al respaldo de la institucionalidad pública. Esto incluye el sistema legal y su aparato administrativo, junto con funcionarios y gobernantes coludidos con el inversionista. Por otro lado, estos gobernantes y su red de funcionarios asociados requieren de los recursos de la empresa privada para sostenerse en el poder y/o acceder a él por medio de sus contribuciones.

El caso Odebrecht es, por supuesto, el ejemplo por antonomasia que estos tiempos han dado a luz como muestra de esta mutua necesidad entre acumulación capitalista y ejercicio de la función pública bajo un modelo meta organizacional de carácter corrupto. A manera de una desoladora constatación de que el saber técnico de la administración solo puede ser apreciado según la propuesta de valor en la que se sostiene, la investigación judicial dio a conocer que la empresa Odebrecht operó bajo el diseño inédito –al menos a escala regional– de una División de Operaciones Estructuradas. Esta División consistía en una instancia empresarial altamente especializada, no solo dedicada a sobornar a los políticos y funcionarios públicos clave (operadores de la corrupción) en las instancias de decisión pertinentes para los proyectos de inversión que fueran de interés para la empresa, sino que estaba dedicada a insertar las operaciones corruptas en medio del aparato legal del Estado, de forma de darle a las mismas todo el revestimiento y la legitimidad constitucional del caso. En buena cuenta, esta División se encargaba de sellar la articulación entre la inversión capitalista y el Estado de derecho a nivel estructural; i.e. a nivel de un sistema organizacional corrupto. El apetito de la ganancia capitalista encuentra en este recurso organizacional de Odebrecht a un ejemplo del poder nefasto de la racionalización técnica cuando ella sirve a la administración de un determinado recurso sin plantearse la cuestión del valor en sus múltiples dimensiones económica, pública, social o ambiental. Más precisamente, cuando dicha racionalización se perfila ciega, indiferente o directamente contraria al conjunto de intereses sociales involucrados, en este

caso, en los proyectos de inversión pública.

A su turno, nuestros políticos del nivel central del Estado viabilizaron su continuidad en el poder en los últimos periodos electorales mediante variados financiamientos provistos por Odebrecht<sup>11</sup>. Para la empresa, ellos representaban la garantía de su posterior lealtad a la hora de definir y/o ampliar las concesiones en los proyectos de infraestructura en los que Odebrecht podría participar o ya estuviera participando. De este modo, nos encontramos con una trama de mutuo beneficio que, lejos de ser accidental, es sustantiva para el actual régimen político en el Perú, incluidas sus principales facciones políticas.

Por supuesto, disponer de las voluntades de los gobernantes no supone inmediatamente contar con la lealtad de los funcionarios públicos a su mando. No obstante, el corruptor esperaba contar con ella en una medida suficiente en el nivel central del gobierno, que es desde donde se administran las inversiones de mayor volumen que eran de interés en este caso. En efecto, aunque parezca de sino trágico, resulta que la precariedad del Estado peruano juega un papel que plantea ciertos límites sobre la capacidad de control aun para una empresa corruptora con el volumen de capital de Odebrecht. El pandemio de micro lealtades y alineamientos poco santos que campean en la administración pública (clientelismos, patrimonialismos, nepotismos y un largo etcétera) delinean un complejo escenario, donde algunos resultados pueden ser relativamente impredecibles en respuesta a un poder corruptor mayor que, normalmente, suele tener fuerza decisiva en las batallas más importantes.

Así pues, la cuestión de la precariedad estatal para los distintos niveles de gobierno y sus funcionarios es un asunto crucial que complejiza la escena pues ninguno de estos procesos es puramente lineal; cada uno de ellos conoce marchas y contramarchas asociadas a las distintas lealtades que entre sí portan inversionistas y funcionarios. En este juego de lealtades, los funcionarios no ofrecen la propia a una mera abstracción (el dinero, el capital), sino a inversionistas concretos con intereses en competencia con otros inversionistas, competencia cuyo

sentido no es ni la satisfacción del consumidor ni el bienestar del ciudadano, sino la acumulación para el capitalista y el lucro ilícito para el funcionario<sup>12</sup>.

En síntesis, entre el conjunto de prácticas empresariales y públicas articuladas para beneficio de la corrupción se perfila la figura de un lobby estructural. Por ello nos referimos al sistema organizacional conformado por la agencia pública y privada que genera una alta efectividad para los fines de la corrupción. Su éxito remite a sofisticados recursos de racionalización institucional (instancias de decisión fácticas, leyes y reglamentos, diseños de gestión privados y públicos, etc.) e ideológica; recursos prestos para satisfacer la mutua necesidad que venimos refiriendo entre modelo económico y régimen político.

### 4. Retos pendientes de gestión inter organizacional

El lobby estructural que referimos no responde al designio de algún hábil manipulador. La figura es más bien la del encuadre sistémico de un conjunto de tramas organizacionales de carácter económico y político, con sus respectivos soportes culturales e ideológicos, que configuran el capítulo actual del desarrollo capitalista en el Perú. Un capítulo neoliberal en el que se ha hecho quizás más patente que nunca en nuestra historia que la pretendida neutralidad del Estado es, en realidad, el lugar en el que habita el interés privado, que hace de él no un medio puntual y ocasional, sino su lugar de existencia y su condición de reproducción; el lugar en el que el punto de vista de lo particular conquista la hegemonía y se hace valer como idéntico con el interés del conjunto de la ciudadanía. La circunstancia en la que nos encontramos por la articulación entre el modelo de desarrollo neoliberal y el desarrollo de la corrupción bajo el actual régimen político

---

<sup>11</sup> A mediados de 2018, la investigación judicial en curso arroja que, en la campaña de 2011, Odebrecht financió a todos los candidatos con posibilidades de ganar la elección nacional. De esta manera, cubría los distintos escenarios políticos que pudieran resultar de aquella elección; en buena cuenta, apostaba estratégicamente a ganar en cualquier escenario.



parece, no solo haber decantado esta cuestión de amplio arraigo histórico en el país, sino haber favorecido que esta circunstancia, la del sometimiento de lo público al interés privado, se haga más transparente ante el conjunto de la sociedad.

Si atendemos al terreno complejo en el que medra la corrupción y dejamos de lado el foco sobre la suerte de tal o cual personaje, empresa o partido político, encontramos que discutir y abordar el problema de la corrupción en el país implica interpelar el modelo de desarrollo neoliberal y su relación sinérgica con el actual régimen democrático y el Estado de derecho de los últimos ya casi 20 años. Esta relación ha sido la oportunidad y el contexto de reproducción en el que ha desarrollado la corrupción de nuestros días. En esta línea, resulta ineludible discutir la modernización del Estado, lo que implica preguntarse qué entendemos y qué pretendemos por tal proceso. Del mismo modo, es preciso confrontar la cultura mercantil-capitalista en el Perú, tanto en sus formas tradicionales, como de marca contemporánea. En su variedad mercantilista tradicional, encontramos a nuestros empresarios rentistas siempre expectantes a lo que pueden tomar del Estado. Nuestra burguesía —que nunca fue de aquellas heroicas que “vendían las joyas de la familia” en pos de una inversión y asumiendo los riesgos derivados— ha pasado de su clásico rentismo de poca monta a uno asociado al capital transnacional y a sus Asociaciones Público-Privadas. En su variedad contemporánea, nos topamos con el emprendimiento aspiracional, a veces meramente informal, a veces directamente lumpenizado en las distintas formas de capitalismo salvaje que conocemos y que incluyen la irrestricta degradación social y ambiental, la esclavitud salarial, el narcotráfico,

etc. En buena cuenta, lo que corresponde es interpelar frontalmente un modelo de desarrollo basado en la prioridad del interés privado y la acumulación de capitales sobre los intereses de la vida en común.

Desde el punto de vista de las Ciencias de la Gestión, el asunto remite a la formulación diagnóstica y de diseño a propósito de lo que significa enfrentar la corrupción como un fenómeno meta organizacional que responde a eco-sistemas donde se encuentran intereses organizacionales de variada índole, y donde la comprensión y la intervención sobre dicho fenómeno debiera portar un sentido de totalidad acorde con la interdependencia entre distintos intereses, incentivos y arreglos institucionales. Si uno de los propósitos de la Gestión es racionalizar la actividad organizacional para la generación de valor, y hacerlo de manera sostenible, salta a la vista que va siendo hora de que este ámbito del saber se las vea con las estructuras y las convicciones que han hecho las veces de oportunidad y estímulo para el desarrollo de la corrupción en el país. Debe, pues, interpelar los sistemas organizacionales donde tiene lugar la corrupción. Esto es, en primer lugar, confrontar las profundas miserias que el modelo económico neoliberal nos deja para perfilar una sociedad donde el punto de vista de lo común sea prioritario sobre el interés capitalista y su infatigable sed de acumulación, siempre ávida de espacios, legales o no, para satisfacerse. En segundo lugar, interpelar los sistemas técnico-burocráticos de la gestión pública en su carácter de inimputables y ajenos a la participación y la vigilancia ciudadanas, lo cual sin duda supone que la cuestión de la modernización del Estado se plantee conjuntamente con la cuestión de la representación política. Para lo primero, corresponde a la Gestión interpelar la irracionalidad de la lógica mercantil-capitalista a la hora de asignar recursos cuando el arbitrio privado domina sobre el interés común (piénsese en las pérdidas económicas que la corrupción supone para la sociedad y el Estado). Para lo segundo, la Gestión tiene que asentarse con radicalidad en las demandas de la ética de la sostenibilidad para reconocer que los saberes y las decisiones válidas son aquellas que pueden ser interpeladas por la trama de stakeholders que resultan afectados por ellas, lo cual debiera definir el curso de la gestión pública y su opaci-

<sup>12</sup> Nuevamente, el caso Odebrecht es singular en este punto: organizaba consorcios empresariales que competían en paralelo por un mismo proyecto de inversión pública o que participaban en varios proyectos con la debida concertación de las propuestas de modo que se turnaran las adjudicaciones. En todos los casos, Odebrecht aseguraba lugares privilegiados en la rotación de las asignaciones, se hallaba presente directa o indirectamente en todos los consorcios o cobraba alguna comisión a sus contrapartes empresariales por “el servicio” de hacer que todo esto sea posible.

dad habitual para la ciudadanía. No se trata de exigencias sencillas. La tendencia histórica en las Ciencias de la Gestión se ha orientado tradicionalmente hacia el estudio de entidades organizacionales discretas y solo de manera secundaria y accidental ha considerado su unidad ontológica con otras organizaciones y con los sistemas que con ellas cada organización conforma. En efecto, sus respectivas promesas de valor solo pueden realizarse en la trama inter organizacional a la que pertenecen. No obstante, es el reto de nuestro tiempo a nivel global asumir este tipo de objetualidad

compleja donde efectivamente se instalan las organizaciones para así abordar y eventualmente resolver fenómenos de gestión complejos como es el caso de la corrupción en el Perú.

### Bibliografía

**Anderson, Perry (1990)** El Estado absolutista, México: Siglo XXI.

**Earls, John (2011)** Introducción a la teoría de sistemas complejos, Lima: PUCP. González Prada, Manuel (1917), Páginas Libres, Madrid: Sociedad Española de Librería.

**Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (2000)**, Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas, Madrid: Alianza Editorial.

**Hobsbawm, Eric (1997)** La era de la revolución, Barcelona: Crítica. Hobsbawm, Eric (1998) La era del capital, Barcelona: Crítica.

**Hobsbawm, Eric (1990)** La era del imperio, Barcelona: Labor. Hobsbawm, Eric (1995) Historia del Siglo XX, Barcelona: Crítica.  
Rawls, John (1995) Teoría de la justicia, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

**Weber, Max (1974) 1864-1920**, Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.